ELEONOR KRISTOFFERSSON

Skiktgränsen för statlig inkomstskatt

Denna artikel återger de turer som har varit kring den lägre skiktgränsen för statlig skatt avseende år 2014. Artikeln behandlar både frågan om ett utskottsinitiativ efter det att statsbudgeten hade beslutats var förenligt med riksdagsordningen, och frågan om ifall det finns någon möjlighet till prövning i domstol av denna fråga. Artikeln utmynnar i slutsatserna att det finns utrymme för olika uppfattningar om huruvida utskottsinitiativet var förenligt med bestämmelserna om rambeslut för statsbudgeten och att frågan torde kunna bli föremål för domstolsprövning.

1 INLEDNING OCH BAKGRUND

I slutet av förra året fick den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt oväntad uppmärksamhet i pressen. När jag fick frågan av en journalist om att uttala mig om brytpunkten för inkomstskatt befann jag mig utomlands och hade inte hängt med i nyhetsrapporteringen på hemmaplan. Mina tankar var helt tomma – vad kunde vara intressant beträffande brytpunkten? Efter en kort efterforskning upptäckte jag dock att här fanns intressanta både konstitutionella och processuella problem: Är det förenligt med riksdagsordningen (1974:153), RO, att i efterhand ändra ett beslut som fattats om statsbudgeten på det sätt som gjorts, och kan denna fråga på något sätt bli föremål för en domstolsprövning?

Bakgrunden till att frågan har aktualiserats är att regeringen i budgetpropositionen föreslog att höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt från 420 800 kr till 435 900 kr för år 2014.[1] När riksdagen den 20 november 2013 fattade beslut om statsbudgetens ramar fattade den också beslut om en höjning av skiktgränsen.[2] Majoriteten i riksdagen för detta beslut var knapp.

Finansutskottet beslutade emellertid genom ett utskottsinitiativ att i ett utskottebetänkande föreslå att den lägsta skiktgränsen för år 2014 fastställdes till 420 800 kr.[3] Ett sådant utskottsbetänkande är möjligt enligt 3 kap.

1 Prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor, punkt 31.

2 Rskr. 2013/14:56.

3 Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU 16 Ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

7 § RO. Enligt denna bestämmelse får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde, ett s.k. utskottsinitiativ. Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande.

Skatteutskottet tillstyrkte, med reservation från Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna, initiativförslaget.[4] Skatteutskottet anförde att regeringens förslag om en höjd nedre skiktgräns gav uttryck för en oansvarig finanspolitik som skulle sätta hela svenska folket i skuld med 3 miljarder kr, och som dessutom fick felaktiga fördelningspolitiska effekter.[5] Finansutskottet motiverade sitt förslag på ungefär motsvarande sätt: Förslaget skulle leda till att statsskulden ökade i syfte att ge dem som hade högst inkomster lägre skatt.[6]

Ordningen är sedan att talmannen lämnar en proposition till riksdagen för beslut.[7] I det här fallet vägrade emellertid talmannen den 5 december 2013 att överlämna någon proposition. Talmannen ansåg att utskottsbetänkandet inte var förenligt med bestämmelserna i 5 kap. 12 § RO om antagande om budget. Enligt 2 kap. 9 § RO får nämligen talmannen vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. I de fall kammaren ändå begär proposition, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet (KU) för avgörande. Om KU har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller RO får talmannen inte vägra att ställa proposition.

Ärendet överlämnades till KU som prövade huruvida det var förenligt med RO att ställa ett nytt förslag som påverkade statsbudgeten.[8] KU ansåg att ställandet av motförslag var förenligt med RO.[9] Centerpariet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna reserverade sig emot KU:s beslut.[10] Den 11 december 2013 röstades oppositionens förslag igenom i riksdagen med 159 mot 156 röster.

4 Yttrande 2013/14:SkU4y. Detta skedde den 28 november 2013.

5 Se Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU 16 s. 5. Beslut om att initiera ett utskottsinitiativ fattades den 21 november 2013 av majoriteten i Finansutskottet, bestående av Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Förslaget i utskottsbetänkandet lades fram den 3 december 2013.

6 Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU 16 s. 5–6.

7 2 kap. 7 § 1 meningen RO.

8 Röstetalen var 156–153.

9 2013/14:KU32 s. 5.

10 2013/14:KU32 s. 5.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

2 NÄRMARE OM ANTAGANDE OM BUDGET – VAR UTSKOTTSINITIATIVET FÖRENLIGT MED RIKSDAGSORDNINGEN?

Som ovan nämnts finns bestämmelserna om antagande om budget i 5 kap. 12 § RO. Enligt denna bestämmelse får riksdagen genom lag besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden. Om riksdagen har fattat ett sådant beslut fastställer riksdagen *genom ett enda beslut* dels utgiftsramen för respektive utgiftsområde, dels beräkning av inkomsterna på statens budget.[11] Ett beslut om anslag eller andra utgifter får inte heller fattas för närmast följande budgetår innan riksdagen har fattat ett sådant beslut.[12] Även anslag och andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.[13] Inte heller beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats.[14]

Den rambeslutsmodell som stadgas i 5 kap. 12 § RO utgör en tvåstegsmodell för hur beslutsfattandet om statsbudgeten ska gå till:

1. Riksdagen tar i ett enda beslut ställning till en beräkning av statens inkomster och fastställer utgiftsramar för olika utgiftsområden.
2. Riksdagen fattar ett enda beslut om anslagen inom varje utgiftsområde.[15]

I vilken mån det föreligger en möjlighet för oppositionen att genom ett utskottsinitiativ förändra ett rambeslut är en komplicerad fråga. Det finns inte några klara förarbetsuttalanden där den nu aktuella situationen behandlas. Inte heller finns det någon vägledande rättspraxis, dels beroende på att Sverige inte har någon utpräglad lagprövningsrätt,[16] dels beroende på att motsvarande situation inte har uppstått tidigare.[17] Ett förarbete som

11 5 kap. 12 § andra stycket RO.
12 5 kap. 12 § tredje stycket RO.
13 5 kap. 12 § tredje stycket RO.
14 5 kap. 12 § tredje stycket RO.
15 2013/14:KU32 s. 5.
16 Se Nergelius, Joakim, Bråk om brytpunkt borde kunna prövas juridiskt, Svenska Dagbladet den 10 december 2013, uppdaterad den 11 december 2013, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/brak-om-brytpunkt-borde-kunna-provas-juridiskt_8809600.svd.
17 Se 2013/14:KU32 s.21–22.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

ger viss ledning är författningskommentaren till 5 kap. 12 § RO i dess ursprungliga lydelse. Där uttalas:

> ”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.”[18]

Bestämmelsen i 5 kap. 12 § RO hade emellertid en annan lydelse vid det här aktuella uttalandet. Den mening som numera förhindrar att ett beslut om anslag för löpande budgetår, som innebär att en utgiftsram påverkas, får fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram har fattats, inkluderade tidigare även ”beslut som har betydelse för beräkningen av inkomsterna”.[19] Uppluckringen motiverades av att endast beslut som var av avgörande betydelse för inkomstberäkningen borde fattas under det första skedet, medan beslut beträffande inkomsterna med marginell betydelse för statsbudgeten kunde fattas i det andra skedet.[20]

I det nu aktuella ärendet har ett antal skäl anförts för och emot att det skulle strida emot RO att till följd av ett utskottsinitiativ förändra statsbudgeten på så sätt som har gjorts. Talmannen motiverade sitt ställningstagande bl.a. med följande, vilket är skäl *för* att utskottsinitiativet skulle strida emot 5 kap. 12 § RO:

- 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.
- Det grundläggande syftet bakom införandet av rambeslutsmodellen har 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.

18 Förs. 1993/94:TK2 s. 65.

19 Se 2013/14:KU32 s. 8.

20 Se 2013/14:KU32 s. 8–9.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

- Nuvarande riksdagspraxis under 16 år talar för att det inte bör vara möjligt att i efterhand partiellt ändra rambeslutet.[21]

KU kom som ovan nämnts fram till att förfarandet *inte stred emot* 5 kap. 12 § RO, bl.a med stöd av följande argument:

- Rambeslutsmodellen, syftar till att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik inbegripet att förhindra försämrade statsfinanser och ökande upplåning.
- Det 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.
- Det finns inte heller någon uttrycklig reglering som innebär en begränsning av motionsrätten eller rätten till utskottsinitiativ med anledning av rambeslutsmodellen.
- Det finns inget hinder när det gäller beslut om utgifterna inom respektive utgiftsområde mot att i andra steget föra fram förslag om utgifter som uppgår till ett lägre belopp än den ram riksdagen fastställt.

I avsaknad av rättskällor som ger klart besked om huruvida utskottsinitiativet var förenligt med RO är det enligt min uppfattning svårt att uttala sig om huruvida KU *verkligen* gjorde en korrekt bedömning. Klart är dock att statsfinanserna är mindre skyddsvärda när det är fråga om en kostnadsminskning i förhållande till budget än vid en kostnadsökning.

3 DEN PROCESSUELLA ASPEKTEN – KAN FRÅGAN PRÖVAS AV DOMSTOL?

Någon abstrakt lagprövning förekommer inte i Sverige. Det finns således inte någon möjlighet att, såsom exempelvis i Tyskland,[22] pröva om en regel överensstämmer med grundlagen, utan att det föreligger ett konkret fall. Däremot förekommer konkret lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen (1975:152), RF.[23] Enligt denna bestämmelse får en domstol inte

21 Riksdagens snabbprotokoll 2013/14:40).

22 Artikel 93 första stycket 2 p. Grundgesetz.

23 Omfattande ändringar genom SFS 2010:1408.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Den får inte heller tillämpa en föreskrift om *stadgad ordning i något väsentligt hänseende* har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Det finns en rikhaltig rättspraxis från både HD och HFD (inklusive RegR) beträffande 11 kap. 14 § RF.[24] Som exempel kan HFD:s senaste praxis nämnas. I HFD 2013 ref. 30 var frågan om en föreskrift av Transportstyrelsen avseende tillsynsavgift för kör-och vilotider utgjorde ett beslut om skatt i stället för avgift, och därför hörde till det obligatoriska lagområdet. HFD prövade frågan, men kom fram till att den aktuella föreskriften om tillsynsavgift inte kunde anses utgöra en föreskrift om skatt, och att den därför kunde tillämpas. I HFD 2013 ref. 37 var utgången den motsatta. Här var frågan om en bestämmelse i växtskyddsförordningen (2006:817) kunde tillämpas i målet. HFD konstaterade att det inte fanns något bemyndigande i växtskyddslagen (1972:318) som gav regeringen rätt att meddela föreskrifter om rätt till ersättning. Bestämmelsen hade således inte beslutats i stadgad ordning, och kunde därför inte tillämpas.

Enligt min bedömning finns det inte något som hindrar en prövning av att en skattskyldig som kommer över den nu aktuella skiktgränsen men under 435 900 överklagar beslutet om att påföras statlig skatt, och åberopar att beslutet om den lägre skiktgränsen inte har tillkommit i stadgad ordning. Såsom framgår av ordalydelsen i 11 kap. 14 § RF krävs att stadgad ordning *i något väsentligt hänseende* har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Innebär ett eventuellt åsidosättande av 5 kap. 12 § RO att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid förskriftens tillkomst? Enligt min uppfattning torde så vara fallet, eftersom den nya lägre skiktgränsen inte hade funnits alls, om stadgad ordning hade följts – allt under förutsättning att KU har gjort en felaktig bedömning av utskottsinitiativets förenlighet med RO. Det är således inte fråga om ett vanligt potentiellt förfarandefel, utan om ett kvalificerat sådant, på samma sätt som när regeringen saknade kompetens att besluta om föreskrifterna om rätt till ersättning i HFD 2013 ref. 37. Min slutsats beträffande den processuella frågan är således att utskottsinitiativets förenlighet med 5 kap. 12 § RO skulle

24 Se t.ex. NJA 1984 s. 648, NJA 1984 s. 868, NJA 1986 s. 428, NJA 1987 s. 198, NJA 1987 s. 916, NJA 1992 s. 337, NJA 1993 s. 269, NJA 1993 s. 597, NJA 1996 s. 370, NJA 2000 s. 637, NJA 2005 s. 33, NJA 2005 s. 764, NJA 2007 s. 71 8, RÅ 1993 ref. 10, RÅ 1996 ref. 5, RÅ 1997 ref. 50, RÅ 1999 ref. 10, RÅ 1999 ref. 76, RÅ 2002 ref. 98, RÅ 2005 ref. 39, RÅ 2010 ref. 88, HFD 2013 ref. 30 och HFD 2013 ref. 37.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20

kunna prövas i allmän förvaltningsdomstol i samband med att en person klagade på beslutet att påföras statlig skatt för en inkomst som understeg skiktgränsen 435 900. Om en domstol skulle finna att beslutet om den lägre skiktgränsen inte hade tillkommit i stadgad ordning och om avviksen från stadgad ordning utgjorde ett åsidosättande i något väsentligt hänseende, är dock inte möjligt i nuläget att med någon tillförlitlighet uttala sig om.

4 AVSLUTANDE KOMMENTARER

Diskussionen om skiktgränsen mellan de olika politiska partierna, av Talmannen, i Finansutskottet, i Skatteutskottet och i KU har satt fokus på hur rätten till utskottsinitiativ och utskottsbetänkande i 3 kap. 7 § RO förhåller sig till bestämmelser om rambeslut avseende statsbudgeten i 5 kap. 12 § RO. Kärnfrågan är om det är möjligt att i förhållande till den beslutade budgeten i efterhand genom ett nytt riksdagsbeslut till följd av ett utskottsinitiativ minska utgifterna. Eftersom ordalydelsen i 5 kap. 12 § RO kan tolkas på olika sätt och klara förarbetsuttalanden saknas, samtidigt som det är ett rättsområde på vilket det typiskt sett inte skapas någon rättspraxis, blir lagens syfte centralt. Om syftet är att skapa ordning och överblick över statsfinanserna, bör dessa inte kunna ändras i efterhand. Om syftet däremot är att hindra försämrade statsfinanser och ökad upplåning, borde det inte föreligga några hinder för att ändra statsbudgeten i efterhand på så sätt att utgifterna minskade. Vad gäller möjligheten till domstolsprövning finns inte någon möjlighet för en abstrakt lagprövning. Däremot torde 11 kap. 14 § RF öppna upp för en prövning om bestämmelsen har tillkommit i enlighet med stadgad ordning i samband med ett konkret fall.

Dr. Eleonor Kristoffersson är professor i skatterätt vid Örebro universitet. Hon är också gästprofessor vid Högskolan i Gävle och vid Salzburgs universitet.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-12 09:52:20