

CARL-JOHAN WESTHOLM:

# Grundlagsskydda medborgarna!

*En grupp medborgare, Ulf Brunfelter, Patrik Engellau, Gunnar Hökmark, Gustaf Petrén, Mats Svegfors och Carl-Johan Westholm presenterade förra året ett förslag till ny regeringsform (En Ny Grundlag, Ett förslag, Medborgarnas Offentliga Utredningar MOU 1988:1, Timbro förlag). Förslaget är föremål för en omfattande remissomgång runt landet.*

*Ett avsnitt handlar om att i grundlagen skriva in begränsningar av riksdagens möjligheter att höja skatten. Carl-Johan Westholm redogör här för gruppens förslag i detta avseende. Artikeln börjar med utdrag ur förslaget.*

Ur 2 kap §20

Skatt på persons årsinkomst får inbegripet arbetsgivaravgifter som belastar ersättning för arbete icke överstiga hälften av inkomsten, såvida ej riksdagen med en majoritet av två tredjedelar av ledamöterna medger det eller landets säkerhet kräver det i krig, vid krigsfara eller annat nationellt nödläge. Beslut att av enskild uttaga högre skatt än hälften av hans årsinkomst gäller för ett budgetår i sänder.

Samma ordning gäller, om det allmänna vill av en enskild i förmögenhetsskatt och inkomstskatt tillhoppa utkräva mer än hälften av den årliga avkastningen av förmögenheten i skatt.

Ur 10 kap §3

Det sammanlagda uttaget av skatt till stat och kommuner inbegripet avgifter till det allmänna beräknade på inkomst får ej överstiga hälften av värdet under föregående budgetår av den sammanlagda produktionen av varor och tjänster i riket (BNP), såvida ej två tredjedelar av riksdagens ledamöter medger detta eller i krig, vid krigsfara eller annat nationellt nödläge rikets säkerhet kräver det. Beslut att uttaga skatt till högre belopp än hälften av fjolårsvärdet av BNP gäller för ett budgetår i sänder.

**M**åste man ändra Sveriges nuvarande grundlag för att avskaffa demokratin och friheten i Sverige? Svaret är tyvärr nej. Riksdagen kan med 51 procent av rösterna beskatta alla inkomster över en viss nivå, t o m alla medborgares inkomster med 100 procent. Därefter beslutar riksdagen i god demokratisk ordning att dela ut pengarna på det sätt som majoriteten finner vara rimligt, till exempel under namn av social rättvisa eller annat lämpligt.

*Fil dr Carl-Johan Westholm är chef för Näringslivets Ekonomifakta.*

Man bör naturligtvis inte ha en övertro på vad grundlagen betyder. Storbritanien saknar grundlag men är ändå en av världens främsta demokratier. Weimarrepubliken hade en fin grundlag men gick under, inte minst på grund av bristande demokratiska traditioner.

För femton år sedan fick Sverige en ny regeringsform, 1974 års RF. Den ersatte 1809 års regeringsform. I en moderniserad grundlag bör man skriva in det väsentligaste i den nutida samhällsutvecklingen och hur de aktuella hoten mot demokratin och friheten kan undanröjas.

### Grundlagsskydd mot högt skattetryck

Svenska folkets rätt att sig själv beskatta är som bekant urgammal, och den har länge reglerats i grundlagarna. Men denna reglering behöver förstärkas. I vårt västra grannland Finland finns en bestämmelse i grundlagen som gör att det erfordras 2/3 majoritet i den finländska riksdagen för att höja skatten. Skattetrycket i Finland 1989 är 36,5 procent – i Sverige 55,5 procent.

En grundlag bör innehålla bestämmelser som reglerar det grundläggande. Den som vill göra något undantag har bevisbördan. Följaktligen borde man inte behöva argumentera särskilt mycket för att grundlagen skall ha ett skydd mot alltför högt skattetryck.

Mot att skriva in ett skydd mot högt skattetryck i grundlagen har anförts praktiska och principiella argument. De *praktiska argumenten* är av innebörden att det är svårt att mäta skattetryck, mäta vad skatt är, vad som kan döljas bakom ordet avgift, och att det är svårt att veta exakt

vad BNP är. Allt detta är riktigt. Men svårigheter är till för att övervinnas. Det är därför bra att många sätter svagheterna under belysning i det föreliggande grundlagsförslaget. Ett nytt förslag lider av vissa barnsjukdomar. Men samma slags tekniska invändning mot svårigheten att definiera skattetryck kan brukas mot många andra inslag i den nuvarande grundlagen. Hur skall text tryckfriheten definieras? Redan 1766 skulle man ha kunnat fälla den första svenska tryckfrihetsförord-

---

*Man måste inte ändra nuvarande grundlag för att avskaffa demokratin och friheten i Sverige.*

---

ningen som blev en grundlag genom att hävda att den kunde vara oklar. Med tiden har både grundlagarna och uttolkningarna blivit klarare.

Skulle någon oklarhet bestå, kommer den ändå så småningom att klaras upp genom att en författningsdomstol eller en lagprövning i vanlig domstol får fälla utslag om ett visst förslag höjer skattetrycket över det i grundlagen tillåtna.

### Principiella argument

De *principiella argumenten* mot att skriva in en begränsning av skattetrycket i grundlagen är:

1) att "detta berör politikens innehåll och inte dess form". Detta är ett vanligt argument, som ofta används av skandinaviska, dock ej alltid av finländska statsvetare. Men form och innehåll kan ibland vara svåra att skilja åt. Visst kan vi formellt ha tryckfrihet i landet. Men om staten inte tillåter enskilda personer eller fö-



retag att äga tryckerier, kan staten — den majoritet som för tillfället råder — bestämna vad som skall eller inte skall tryckas. I själva verket är även den svenska tryckfrihetsförordningen något oskuldssfull. Den förutsätter — men stadgar inte — att tryckerierna och pappersleverantörerna i landet inte är offentligt monopol utan att etableringsfrihet råder.

Politikens innehåll kan innebära att politikens form förvrids, t ex fallet med

*Grundlagsförslaget föreslår 2/3 majoritet för en skattehöjning över 50% av BNP eller 50% i skatt inkl fiskala arbetsgivaravgifter av den enskildes inkomst.*

medborgaren i den demokratiska staten med den hundraprocentiga beskattningen av inkomsterna.

Ett annat principiellt argument:

2) är "att det här kommer aldrig den politiska majoriteten att gå med på". Vid närmare eftertanke är detta i själva verket ett skäl att lägga fram ett förslag. För om det vore så att man automatiskt kunde anta, att den politiska majoriteten skulle gå med på ett förslag, behöver man knappast ägna energi på att lägga fram det. Saken löser sig självt. Det ligger en poäng däri, att om man inte lyckas övertyga en majoritet, i två på varandra följande riksdagsval om det lämpliga att i grundlagen reglera skattetryckets höjd, kommer naturligtvis inte detta att regleras av grundlagen. Det är alltså till en början en minoritet som framför förslaget om att föra in skattetryckets höjd i grundlagen. En minoritet som förhoppningsvis kan bli en

stabil majoritet. Men om den inte blir en majoritet, har den självklart inte något anspråk på att få diktera hur grundlagen skall se ut.

Att däremot kräva ett allmänt samförstånd i landet om en föreslagen grundlagsändring redan *innan* diskussionen om den har börjat, innebär att man egentligen inte skulle kunna föra fram något förslag alls som är kontroversiellt eller nydanande.

Förslaget om att i grundlagen föra in begränsningar av skattetryckets höjd av det slag som arbetsgruppen bakom en ny grundlag formulerade är delvis mindre långtgående än den finländska modellen. Den säger ju att det behövs 2/3 majoritet för en skattehöjning. Vad det nya grundlagsförslaget föreslår är att det behövs 2/3 majoritet för en skattehöjning över 50 procent av BNP eller 50 procent i skatt inklusive fiskala arbetsgivaravgifter av den enskildes inkomst. Varför då inte

3) "istället införa denna regel i Sverige?" Mot detta kan sägas att en omedelbar kopiering av den finländska författningen på svensk mark skulle inte innebära någon sänkning av det rekordhöga svenska skattetrycket — enbart försvåra ytterligare höjningar. För det andra har det hävdats

4) "att detta förslag är alltför försiktigt." Staten skall alltså tillåtas taxera ut hälften av varje medborgares inkomst. Men förslaget innebär en rejäl skattesänkning. Det beror på kombinationen av att skattetrycket begränsas både nationellt och individuellt. Skattetrycket kommer att kunna vara 50 procent. Om det blir det för alla individer kommer i så fall skattetrycket inte att kunna vara högre för någon grupp oavsett inkomstens höjd. Skattesystemet

kommer då inte att utjämna några inkomster. Skulle man ha en lägre inkomstskattesats för lägre inkomsttagare än för högre inkomsttagare, innebär detta att det genomsnittliga skattetrycket kommer att vara klart under 50 procent, överslagsvis mellan 30-35 procent av BNP. Har man någon konsumtionsskatt, får man likadana effekter.

Individuella begränsningsregeln gäller inte moms och punktskatter. Den nationella begränsningsregeln innefattar däremot alla skatter. Denna avvikelser motiveras av att det kan vara svårt att reglera konsumtionsskatternas maximala höjd för olika individer. Däremot kan man göra det nationellt.

Ett annat argument

5) som används mot att grundlagsreglera skattetrycket är att om det högsta möjliga skattetrycket sätts till 50 procent kommer "politikerna" likt alkoholkonsumenterna under motbokens tidevarv i Sverige att gardera sig genom att "köpa ut största möjliga mängd", d v s skattetrycket kommer att ligga just kring 50 procent. Detta bygger på en uppfattning som egentligen är djupt skakande, psykologiskt sett, nämligen att man utgår från att politikerna om de bestämt sig för att i grundlagen skriva in att skattetrycket skall få vara högst 50 procent, och då rimligen måste ha insett vidden av farorna med ett för högt skattetryck, ändå skall ta ut skatter till sista droppen. Det verkar inte sannolikt.

Ett annat argument

6) är att "man skall inte försöka driva politik eller skattepolitik genom grundlagarna." Det kan ligga något i detta. Saken är bara att så ser inte dagens gällande grundlag ut. Här kan man t ex i första

kapitlet RF statskicketts grunder § 2 läsa följande: "Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden." Antingen menas med detta något oförargligt, t ex att alla skall vara snälla mot varandra. Eller så menas att majoritetsprincipen skall vara vägledande inom samhällets alla områden, även inom t ex företagsamheten. D v s avtalsfriheten och kontraktsrätten, näringsfriheten och äganderätten skall urgröpas. Majoritetsprincipen skall istället

---

*Arbetarrörelsen måste ha haft ett stort inflytande över utformningen av den nuvarande grundlagen.*

---

slå igenom. Så tolkat är det inte snällhetens utan socialismens princip som står i den svenska nu gällande RF kapitel 1 §2.

### **Borgerlighetens diskreta charm**

I själva verket bör man utgå ifrån att arbetarrörelsen i Sverige med dess politiska och fackliga grenar är den starkaste politiskt organiserade kraften i ett enskilt västeuropeiskt land. Alltså måste den ha haft ett stort inflytande över utformningen av den nuvarande grundlagen. Konstigt vore det annars — men därför är vi vana vid att uppfatta politiska krav från denna rörelse som normala när det gäller t ex en grundlag. *Men krav från andra rörelser uppfattas som onormala och närmast otillåtna. Detta är en del av borgerlighetens diskreta skam. Men det finns anledning också för borgerligheten att ställa krav på hur grundlagen bör se ut, krav som står i överensstämmelse med de egna idéerna.*



*Hur skall det annars bli någon jämvikt i författningsdebatten?*

Första paragrafen i den nuvarande regeringsformen lyder "All offentlig makt i Sverige utgår från folket." Typiskt nog citeras denna mest citerade mening ofta fel, nämligen att "all makt i Sverige utgår från folket". Man glömmer alltså bort att grundlagen skiljer mellan offentlig makt och att den indirekt erkänner att det finns makt som inte är offentlig. Om all makt utgick från folket, skulle alla beslut som

---

*Om all makt utgick från folket skulle alla beslut som vore bindande fattas av politiska församlingar.*

---

vore bindande fattas av politiska församlingar, riksdag, regering, landsting och kommunfullmäktige. Beslut som grundas på frivilliga överenskommelser mellan individer, organisationer, föreningar och fö-

retag skulle automatiskt inte vara grundande för några maktanspråk.

Naturligtvis beror detta på vad man menar med makt, men länge har i Sverige "samhället" blandats ihop med "staten". Och länge har man utgått ifrån att motsatsen till majoritetsbeslut är minoritetsbeslut, tolkat som diktatur. Fast i själva verket frivilliga överenskommelser också ofta är beslut av minoriteter, dock utan på bekostnad av majoritetens intressen.

Oavsett om skattetrycket kommer att skrivas in vid nästa grundlagsrevision, kommer blotta faktum att skattetrycket har kommit upp i grundlagsdebatten att ge frågan ökad tyngd. Kanske kan själva kravet bidra till att skattetrycket sänks. Kravet skulle då kunna skrivas in i grundlagen under stor politisk enighet, därför att man skulle konstatera att det egentligen inte behövdes.

I dagsläget är det som bekant annorlunda. Men det är just därför som opinionsbildning är nödvändig.

*Med detta häfte följer folder och inbetalningskort avseende Föreningen Svensk Tidskrifts Vänner.*