

Skatten och makten

av Lars Niklasson

RATIO WORKING PAPER SERIES

Abstract: Are there any limits to the tax-imposing powers of governments? One answer is to look for constitutional rules that are implied by democracy itself. For instance, the case for budgetary regulation could be extended to ban taxes that threaten economic growth and hence long-term public spending. A more fundamental question is whether might is right, i.e. if there is a "political obligation". Three fallacies are discussed; that people have a right to tax themselves, that majorities are always right and that individuals can't claim rights against the government. The conclusion is that the only philosophically sound ground for taxation seems to be consent by the individual. This is a line of reasoning that is more or less absent in the Swedish legal and political tradition, with the exception of the economist Knut Wicksell.

JEL Classification: H00, K40

Keywords: legitimitet, beskattningsrätt, demokrati, rättigheter, samtycke, staten (political obligation, legitimacy, democracy, rights, consent, the state)

Kontaktuppgifter:

Dr Lars Niklasson

Rovägen 2

S-74142 Knivsta (Sweden)

e-mail: Lars.Niklasson@brevet.nu

Hemsida: –

1. Inledning

Under den förhatliga nyliberalismens glansdagar på 1980-talet kunde man se slagordet ”skatt är stöld” dyka upp lite varstans. Det var säkert många som instämde, åtminstone en gång om året när deklarationen skulle lämnas in, men däremellan? Stjälande härskare stöter man väl bara på i obskyra diktaturer och i fördemokratisk tid, representerad av Sheriffen i Nottingham i Disneys ”Robin Hood” på julafton?

Motståndet mot skatterna lyser igenom ibland. Senast är det den nya fastighetsskatten som har fått många stillsamma och laglydiga personer att protestera och fråga sig vilket tjuvsamhälle de hamnat i. Det finns ett folkligt engagemang mot fastighetsskatten som ifrågasätter dess utformning och konsekvenser. För dem som tvingas sälja sina hus för att ha råd med skatten framstår skattereglerna som en brottslings verk och skatten som stöld.

Ligger det något i kritiken från de drabbade? Har riksdagen överträtt någon lämplighetsgräns i det här fallet och var går i så fall den gränsen? När blir skatt stöld? Det är frågor som leder ut i århundraden av diskussion i den politiska filosofin, i gränslandet mellan filosofi, statsvetenskap och juridik. Jag kommer att behandla några olika sätt att besvara frågan, med fokus på brister i de argument som säger att riksdagen får besluta i stort sett vad den vill.

2. Lämplighetsgräns

Ett sätt att besvara frågan om en lämplighetsgräns är att se den som en strategisk fråga för riksdagen. Det som inte accepteras av folket (de drabbade och deras anhängare) är inte lämpligt att besluta. Klagomålen är ett problem för den politiska makten. Folket – eller åtminstone en del av det – vill inte betala. Motståndet mot fastighetsskatten visar att tiden just nu inte är mogen. Kanske måste man hitta en bättre utformning som undgår kritiken.

Konflikten väcker frågor om vad som får folk att acceptera eller inte acceptera en skatt. Sverige är i ett internationellt perspektiv ett intressant exempel på medborgarnas foglighet. De flesta besvarar folk- och bostadsräkningarna och villaägarna svarar på skattemyndigheternas frågor om vilken standard man har i kök och badrum. Men vad är det som får folk att lyda? Hur skapas medborgarnas bild av vad som är rätt eller fel? Det är sociologiska frågor om

relationen mellan väljare och valda (t ex Connolly 1984). I det här sammanhanget är poängen att det lönar sig att protestera. Gränsen är inte en gång för alla given.

En intressant detalj är att den offentliga makten inte alltid följer sina egna lagar eller betalar sina egna skatter. Ett exempel är den rättighetslagstiftning som riksdagen använder för att tvinga kommunerna att tillhandahålla viss service för t ex handikappade personer. Kommunernas lagtrots har gått så långt att jurister varnar för att det bryter ner tilltron till rättssystemet (se t ex Westerhäll 2003). Kan man begära att medborgarna ska lyda lagen om inte den offentliga makten gör det? Hur påverkar detta medborgarnas bild av lagar och skatter?

Formkrav

Bakom fogligheten finns värderingar som till en del påverkas av argument. Ett annat sätt att svara på frågan om en lämplighetsgräns är därför att leta efter formkrav för skatter och lagar. Finns det några villkor som måste vara uppfyllda och som man brutit mot i det här fallet?

Ett krav som brukar nämnas är att skatter inte får vara retroaktiva eftersom det skulle skapa en stor rättsosäkerhet. I fallet med fastighetsskatten är problemet snarast det omvända, att man tar ut skatt i förskott på en framtida försäljningsvinst. Det får märkliga konsekvenser, men det är ett annat problem, kanske utan tidigare paralleller i skatternas historia.

Ett annat krav är att man inte får lägga bördorna på specifika enskilda individer. Däremot finns det en lång tradition att göra skillnad mellan olika grupper, vilket är det man gör med fastighetsskatten. Finessen sägs ju vara att beskatta en tillgång som inte är rörlig när omständigheterna tvingar fram skattesänkningar på tillgångar som är rörliga över gränserna, t ex arbete och kapital.

Ytterst är dessa formkrav avspeglningar av traditioner och därmed av vad som har accepterats tidigare. Den folkliga vreden kan mycket väl leda till en ny praxis, om riksdagen tvingas backa om fastighetsskatten.

Fler krav gäller de lagar som innehåller riksdagens skattebeslut. Genom grundlagar och andra lagar finns diverse krav både på lagstiftningsprocessen och på lagarnas innehåll. Ytterst faller

dessa begränsningar tillbaka på demokratins och rättsstatens idéer eller, rättare sagt, på majoritetens uttolkning av dessa idéer.

Det förs en omfattande debatt kring sådana konstitutionella frågor, inte minst i ljuset av de olika traditioner som möts genom EU-integrationen. Ändå lider de av en grundläggande svaghet, om de tolkas som en fråga om överensstämmelse med tidigare regler och praxis. Det blir då ”bara” en fråga om det samlade regelsystemets konsistens, om dess legalitet; ”utövas makten i överensstämmelse med lagarna?”. Svaret är inte alltid ja; bl a förekommer det att kommunala beslut inhiberas av domstolar.

Demokrati-kompatibla begränsningar

Inom demokratidebatten är det en vanlig ståndpunkt att folkmakten bör kompletteras med något slag av begränsningar, åtminstone för att skydda demokratin själv (Hermansson 1999). Exempelvis får yttrandefriheten enligt detta synsätt inte begränsas genom majoritetsbeslut. När Hitler införde sådana begränsningar upphörde Tyskland att vara en demokrati. Begränsningarna strider mot demokratins idé. Kanske finns det skatter som också gör det?

Det här sättet att argumentera är kraftfullt eftersom det åberopar underförstådda förutsättningar för något som man redan accepterat. Man bör alltså acceptera det senare argumentet om man accepterat det förra, givet att man vill vara konsistent. Yttrandefriheten är en tydlig förutsättning för demokratin och därför implicerar demokratin skydd för yttrandefriheten.

Argumentet kan utsträckas till att gälla villkor som har andra samband med demokratin, antingen förutsättningar för demokratin eller problem som med nödvändighet uppkommer i en demokrati. Från vänsterhåll sägs ibland att lika ekonomiska resurser är en förutsättning för att demokratin ska fungera. ”Ekonomisk demokrati” påstås vara en förutsättning för politisk demokrati. Det är dock ett argument som lägger en för omfattande innebörd i begreppet demokrati och som bör avvisas av skäl som jag ska återkomma till.

Intressantare är de argument som förts fram om ”politikmisslyckanden”, att demokratiskt beslutsfattande prioriterar kort sikt på bekostnad av lång sikt, etablerade intressen på bekostnad av oorganiserade intressen osv (Mitchell & Simmons 1994). Sådana argument är skäl för konstitutionell självbindning bland annat genom maktindelning (t ex Brennan &

Buchanan 1985). På kort sikt blir det en begränsning för majoriteten, men man ökar möjligheterna att välja långsiktiga lösningar i politiken, sådana som sträcker sig bortom mandatperiodens gränser.

Tekniken med utgiftstak i statsbudgeten är ett exempel på självbindning. Därifrån är det bara ett litet steg till att säga att även statsbudgetens intäktssida bör vara föremål för självbindning. Konfiskatoriska skatter som leder till långsiktig minskning av intäkterna bör inte tillåtas, även om de är avsedda för ändamål som tycks behjärtansvärda i det korta perspektivet.

Den amerikanske filosofen John Rawls har en intressant variant av argumentet när han säger att man i en hypotetisk valsituation skulle välja ekonomiska spelregler som är till allas bästa, givet att de inte drabbar de sämst ställda (Rawls 1971). Rawls uppfattas ofta som en vänsteranhängare och förespråkare för långtgående utjämning, men hans slutsatser kan tolkas som stöd för motsatsen. Han skriver bl a att grundläggande nyttigheter bör fördelas lika såvida inte olikheten är till de sämst ställdas fördel (ibid, s 303). Beskrivningen passar på regelverk som gynnar den ekonomiska tillväxten. Äganderätter är inte lika fördelade, men de tenderar att leda till ekonomisk utveckling som är till nytta för alla. Det förefaller ganska uppenbart att ”de sämst ställda” i Sydkorea och fd Västtyskland har resp hade en högre levnadsnivå än sina motsvarigheter i Nordkorea och fd Östtyskland, framför allt tack vare marknadsekonomin.

Poängen hos Rawls är att principerna är sådana som alla borde acceptera, medan poängen här är deras innehåll, att välståndsskapande regelverk ligger i allas intresse. Hans argument får ytterligare tyngd av den smärtsamma iakttagelsen att många offentliga ”välfärdssystem” förutsätter tillväxt för att gjorda åtaganden ska säkerställas. Skatter som begränsar tillväxten är kort sagt kontraproduktiva och borde av det skälet inte införas. Det är ett kriterium som inte har en direkt koppling till fastighetsskatten, men till många andra skatter.

2. Är makt rätt?

Fastighetsskatten väcker också frågan om de bakomliggande argumenten för den offentliga makten. Hur kan riksdagen ha rätt att besluta vad den vill? De enda begränsningar som riksdagen accepterar är sådana som den själv beslutat om, t ex rättighetskatalogen i grundlagen och de begränsningar som kan ligga i anslutningen till internationella

överenskommelser inklusive medlemskapet i EU. Var kommer denna rätt ifrån? Riksdagen har makt, men bygger makten på en rätt att utöva makten? Vilken rätt är det i så fall?

För många laglydiga skattebetalare kan det verka absurt att ens ställa frågan om riksdagens rätt att stifta lagar, men i vissa tillspetsade situationer är den uppenbart befogad. Det mest extrema exemplet är raslagarna i Hitlertyskland; de flesta skulle säga att det anständigas gräns passerades tydligt. Därmed är det också visat att det inte räcker med att lagarna stiftats av en riksdag för att de ska åtlydas. Något mer krävs som svar på frågan om parlamentets rätt att stifta lagar.

Lyder vi för att vi fruktar makten, för att vi tror oss tillhöra vinnarna (majoriteten) eller för att vi tycker att det finns bra skäl? Dick Harrison skriver i sin bok om Birger Jarl att makten inte var en självklarhet på medeltiden, att det tog sekler att bygga upp statens position. Han skriver att det var svårt att få bönderna att acceptera skatteindrivningen; varför skulle de lyda herremannen? Harrison svarar att ”vi, vi som lever idag, vi vet varför. Vi ser det som självklart att betala skatt, hyror och böter, eftersom vi vet att *frukta* staten. Staten har *makt*. Makt ger *respekt*” (Harrison 2002, s 96-97. Kursivering i original.).

Respekt för makten är motsatsen till att anse att makten bygger på en rätt att härska. Den uppfattning som Harrison tycks hysa är att det inte finns en sådan rätt. Snarare gäller det som med en poetisk omskrivning i *Havamal* för mer än tusen år sedan formulerades som att ”rätten sitter i spjutstångs ände”. Rätt bygger på makt, snarare än tvärtom, med det här synsättet.

Legitimitet

Bland forskare har frågan om relationen mellan medborgaren och makten närmast varit en icke-fråga i Sverige. Stig Strömholm noterar i en lärobok i juridik att ”det sätt på vilket denna allmänna accept [för demokratin] vuxit fram har inneburit, att det brister åtskilligt i konturskärpa när det gäller sådana frågor som varför, på vilka teoretiska och praktiska grunder, den demokratiska beslutsordningen kan framställa anspråk på åtlydnad för sina produkter” (Strömholm 1988, s 275). Betydligt livaktigare är diskussionen i länder som haft grundläggande konflikter mellan medborgarna och de styrande. Exempelvis tycks uttagningen av värnplikliga till Vietnamkriget ha givit upphov till en omfattande debatt i USA. Där fick konflikten särskild tyngd av att åldersgränsen för värnplikt var lägre än för rösträtt; många skickades iväg att dö till följd av ett beslut som de inte haft möjlighet att påverka.

En viktig del av ämnet statskunskap handlar om demokratin, dess utformning och rättfärdigande. Vanligen diskuteras definitioner av begreppet demokrati samt hur makten bör byggas upp för att avspegla den samlade "folkviljan". Ett av standardverken på området, av amerikanen Robert Dahl, ägnar ett särskilt kapitel åt den fråga som diskuteras här, om det finns skäl för individen att underordna sig den offentliga makten (Dahl 1989 kap 3), men det är en text som är relativt ny i undervisningen och unik i det här avseendet. På svenska har Jörgen Hermansson diskuterat frågan i en serie uppsatser (Hermansson 1994, 1996 och 1999). Det bestående intrycket är dock att varken Dahl eller svenska statsvetare ger ett fullgott svar.

Den filosofiska frågan om lagar bör lydas handlar – som framgår av ordet "bör" – om värden. Sådant anser många att vetenskapen inte kan uttala sig om. Det är snarare trosfrågor. Men filosofin kan reda ut tankegångar och förtydliga argumentation. Den normativa filosofin kan vara vetenskapligt respektabel om den bedrivs med ambitionen att vara argumenterande inför vetenskapssamfundet i övrigt (Hermansson 1994, s 25-26).

Legitimitet handlar om grunderna för den offentliga makten. Finns det något som gör att makten är "rätt", att den är förtjänt av att åtlydas? På vilket sätt skiljer sig t ex fastighetsskatten från de skatter som krävdes in av Sheriffen i Nottingham? Det är en fråga efter argument, dvs skäl att acceptera maktens krav på åtlydnad och skatteinbetalning.

Den offentliga maktens anspråk kan beskrivas som en presumtion att lagar ska lydas (Niklasson 1992). Med presumtion avses att den offentliga makten gör anspråk som normalt gäller i första hand, men som kan övertrumfas i tillspetsade situationer. Detta överensstämmer med uppfattningen att civil olydnad är ett undantag som måste motiveras med argument i den speciella situationen. "Huvudregeln" är att lagar ska lydas.

I den engelska debatten hanteras problemet som en fråga om det finns en förpliktelse mot det politiska systemet. John Rawls är typisk för politiska filosofer i slutsatsen att det inte går att underbygga en sådan: "There is, I believe, no political obligation, strictly speaking for citizens generally" (Rawls 1971, s 114). I all sin enkelhet är uttalandet sprängstoff, eftersom det underkänner den förpliktelse som anses vara grunden för medborgarnas "skyldighet" att lyda lagen och betala sina skatter.

2.1 Två frågor

En mängd olika argument har förts fram i idéhistorien, varav de mest relevanta för svensk skattedebatt är de som handlar om demokratins fundament och gränser, om förhållandet mellan väljare och valda, majoritet och minoritet. Jag kommer att behandla tre vanliga antaganden som används för att underbygga riksdagsmajoritetens rätt att besluta vad den vill. Ett underkännande av dessa argument leder över till en mer individualistisk syn på demokratin, mer i linje med anglosaxiska traditioner.

Det första av de tre antagandena som används till försvar för riksdagen rätt att besluta vad den vill är en sorts problemförnekelse. Man framhåller att makten är demokratisk, vilket är ett svar på fel fråga. Egenskapen demokratisk är i första hand ett svar på frågan om vilken offentlig makt som är bäst, inte på frågan om skäl för den enskilde att underordna sig lagar och skattebeslut mm.

Demokratiteorier handlar om hur makten förankras ”nerifrån och upp”, medan frågan om att lyda lagar och betala skatter handlar om maktens utövande ”uppifrån och ner”. William Nelson har uttryckt det på detta vis: ”Whether citizens in a democracy are morally required...to obey all of its laws is one question; whether democracy is a good solution to the problem of constitutional design is another” (Nelson 1980, s 131). Giovanni Sartori har gjort det på följande vis: ”...the fact that a democratic decisionmaking process blurs the dividing line between the governors and the governed does not entail that governing and being governed become mingled” (Sartori 1987, s 6).

Ibland låter det som att man vill dölja att även en demokratiskt vald riksdag utövar makt, men demokrati är en form av makt, om än smakligare än de flesta andra varianter. Politikens nerv är kampen om att få utforma de beslut som alla tvingas leva efter. Majoriteten får ett mandat, inte bara över sig själva, utan även över minoriteten. Thomas Nagel noterar att ”in politics,...we are all competing to get the coercive power of the state behind the institutions we favor – institutions under which all of us will have to live” (Nagel 1987, s 15).

Motsatsen är ett system där individer sluter sig samman frivilligt för att bestämma vissa saker och dessa individer låter andra göra på samma sätt. Två eller fler lösningar kan finnas samtidigt, även om det är fler som väljer den ena än den andra. Ett sådant system kallas

kontraktsfrihet och är kärnan i marknadsekonomin. Därmed dock inte sagt att verkligheten alltid är lika idyllisk som i den här beskrivningen.

”Sig själv beskatta”

Ett exempel på sammanblandning av frågorna om styrelseskicket och dess maktutövning finns i det gamla uttrycket om riksdagens rätt att besluta om skatter, att det handlar om ”svenska folkets urgamla rätt att sig själv beskatta” (Regeringsformen 1809, §57). Bokstavligen säger det att kollektivet beslutar och samma kollektiv betalar, vilket kan vara acceptabelt om kollektivet har fått dessa befogenheter, men det används om riksdagen och särskilt dess majoritet. Denna riksdagsmajoritet utövar makt över hela folket; det handlar således snarast om ”representanternas urgamla rätt att svenska folket beskatta”.

Påståendet innehåller en ”rätt”, vars grund tydligen har något att göra med ”sig själv”. Kollektivet har möjligen givit sig själv rätten, vilket är moraliskt tveksamt, särskilt om det bara är det lilla kollektivet (riksdagen) som har tagit sig rätten att besluta över det större kollektivet (folket). Det tycks vara styrelseskicket som rättfärdigar maktutövningen.

Man kan invända att det finns fler tolkningar, t ex att påståendet bara uttalar sig om etablerad praxis; eftersom vikingarna inte protesterade mot besluten på tinget (om de nu inte gjorde det), så är det rätt att våra dagars ting begär fastighetsskatt. Dock förefaller den tolkningen långsökt.

Det är naturligtvis bra att få vara med och fatta de kollektiva beslut som rör en själv, men det betyder inte att maktfrågan försvinner. En parallell skulle kunna vara enmansföretagaren som säljer sitt företag till ett större bolag i utbyte mot aktier i det köpande bolaget. Rätten att bestämma över de egna angelägenheterna har då bytts ut mot möjligheten att göra sin stämma hörd på bolagsstämman bland andra aktieägare. Företagaren har fått del i den kollektiva makten över sitt tidigare företag, samtidigt som han går in i rollen som anställd och ger upp den frihet han hade när det lilla företaget var hans eget. Han har nu två relationer till det stora företaget, där rollen som delägare löper parallellt med rollen som anställd. De två är inte samma sak.

Inte ens om alla anställda var delägare (och ingen annan var det), skulle de två rollerna bli identiska. Möjligen skulle man i ett partnerstyrt (”arbetarstyrt”) företag kunna tala om att

partnerna ålägger sig själva att jobba på visst sätt, att de har en rätt att "sig själv leda". Men även om de långsiktiga perspektiven skulle vara lika, så är det inte givet att de kortsiktiga perspektiven skulle vara det. Det är fortfarande två olika roller som råkat sammanfalla.

I exemplet är det någorlunda givet vilka befogenheter som aktieägarna har gentemot de anställda, men i fallet med demokratin är det just det som är uppe för diskussion. Bara för att rollerna sammanfaller betyder inte det att aktieägarna får bestämma vad de vill. Det måste till en motivering av varje anställds skyldighet att föga sig i besluten, att det står i anställningskontraktet eller liknande. En poäng är att det är den anställde som själv väljer att gå in i relationen, vilket normalt inte är fallet i förhållande till den politiska makten.

Problemet med uttrycket "sig själv beskatta" är att det som allt "nyspråk" gör det svårt att ens formulera invändningar. Man har definierat bort problemet med att rättfärdiga maktutövningen genom en hänvisning till maktens utformning. I det perspektivet framstår demokrati som den mest raffinerade härskartekniken. Vem kan invända mot folket självt? Tanken går till George Orwells "Djurfarmen" (1946).

En liknande sammanblandning finns i begreppet "folksuveränitet". Den som är suverän begränsas inte av någon annan makt. Folkmakten är således den högsta makten; "statsmakten ska kontrolleras av dem som styrs av den" (Hermansson 1999, s 11). Detta handlar om vilken karaktär makten ska ha, men ordet används också om maktens grund, som när man säger att "folksuveränitetens princip fastslås genom proklamationen att all offentlig makt utgår från folket" (Holmberg & Stjernqvist 1985, s 45). Då blir även detta ett begrepp som definierar bort konflikten mellan folket som kollektiv och den enskilde medlemmen av folket.

Problemet kan vridas ytterligare ett steg om det är så att makten ofta innehas av minoritetsregeringar, som i Sverige. Läger man dessutom till att ett parti i praktiken styrs av eliter och uppgörelser i slutna rum, så är risken stor att demokratin är ett förklätt minoritetsstyre. "Sig själv" kan i praktiken vara centralt placerade intressen och marginalgrupper som skor sig på flertalets bekostnad.

Detta ska inte förväxlas med att det faktiskt finns argument för att egenskapen demokratisk är ett skäl att lyda. Exempelvis kan man hävda att majoritetsregeln är den bästa beslutsregeln, att den samlade folkviljan kommer bättre till uttryck när den tillämpas än när var och en

bestämmer själv. Robert Dahl bygger sin argumentation för demokratin på fyra olika varianter av argumentet om majoritetsregelns förtjänster (Dahl 1989, s 138-144, jfr Hermansson 1994). Detta är svar på frågan om maktens grund, även om det är ett dåligt svar. Det förutsätter att man är enig om vilket tillämpningsområde som ska gälla, vilket nästa antagande handlar om.

2.2 Tillämpningsområdet

Det andra av de tre antagandena som används till försvar för riksdagen rätt att besluta vad den vill är en sorts övertalningsdefinition, där begreppet demokrati används som något med obegränsad räckvidd. Man utsträcker den positiva värdeladdningen i ordet demokrati så att det inte finns någon gräns för dess tillämpningsområde.

Argumentet säger ungefär att det inte finns något bättre styrelseskick och eftersom demokratin är så bra, så måste det väl vara bättre ju mer demokrati man har. Vem kan vara mot demokratin? Denna ”demokratism” eller totala (totalitära) demokratisyn är vid närmare påseende en förklädd kommunism. En allomfattande demokrati är en total kollektivism, där alla angelägenheter beslutas gemensamt.

”Demokratismen” yppar sig bland annat i en tankemodell där det demokratiska styrelseskicket blir det högsta värdet med omfattande krav på att olika aspekter av samhällslivet ska underordnas detta högsta värde. Kravet på lika inflytande i beslutsprocessen blir ett krav på likhet i opinionsbildningen, ekonomiska resurser osv. Hela samhället ska underkastas den demokratiska beslutsmodellen, ibland med argumentet att den annars inte fungerar.

Russell Hardin skriver att ”some on the participatory left want democracy to take greater control over government in order that government can take greater control over our lives” (Hardin 1999:177). Han fortsätter: ”some evidently merely want more democracy independently of what it does” (ibid).

Med detta synsätt finns det inget värde i oberoende maktcentra, ekonomins självständiga funktioner eller det civila samhället med dess självförvaltande medborgare. Intressant nog är det i den sista kategorin man hittar livaktiga små demokratier i form av föräldrakooperativa dagis och andra ekonomiska föreningar, men dessa blir i det här perspektivet bromsklossar för den totala demokratis tillämpning.

Det finns nog fall där även den totala demokratins förespråkare skulle göra halt. Ett sådant exempel utgör "äktenskapsmarknaden", där få skulle hävda att beslut ska fattas med majoritetsregel bland fler än de två inblandade. De flesta skulle föredra kontraktsfriheten och enhällighetsprincipen, där var och en gör upp med sin tilltänkta partner, utan att rådfråga majoriteten.

Majoritet och minoritet

Utsträckningen av demokratins domän berör frågan om relationen mellan majoritet och minoritet i en demokrati. Finns det någon gräns för hur majoriteten får behandla minoriteten? Västerfilosofen Brian Barry hävdar – i en uppsats översatt och utgiven av ett bokförlag som står arbetarrörelsen nära – att "lagar som systematiskt kränker en minoritets vitala intressen kan inte göra anspråk på att åtlydas mer än vad försiktigheten kräver" (Barry 1979, s 137). Det är visserligen oklart vad som ska räknas som "systematiskt" och "vitalt" och om detta inkluderar t ex fastighetsskatten, men det är ett intressant kriterium som svar på frågan om det finns någon lämplighetsgräns för skatter och lagar.

Innebörden av argumentet är att majoriteten måste ta hänsyn till minoritetens intressen. Därmed gör sig Brian Barry till tolk för uppfattningen att demokratins (majoritetens) beslutsområde inte är obegränsat. Argumentet är ett formkrav, en restriktion på riksdagens rätt att fatta beslut, men det är samtidigt otydligt på vilken grund argumentet står. Kanske kan det tolkas som att begreppet demokrati innefattar något slags krav på moderation, en respekt för både majoriteten och minoriteten. Argumentet hamnar då i samma kategori som yttrandefriheten ovan, att det är en förutsättning för att demokratin ska fungera.

2.3 Det apologetiska felslutet

Det tredje av de tre antagandena som används till försvar för riksdagen rätt att besluta vad den vill är ett logiskt felslut som säger att rättigheter är nonsens och att riksdagen därför får besluta vad den vill. Felslutet ligger i att man attackerar motståndaren utan att notera att även den egna ståndpunkten undergrävs.

Det föregående antagandet byggde på uppfattningen att demokratin omfattar allt. Det är en inställning som är naturlig bara om man utgår från uppfattningen att alla problem egentligen är kollektiva och all egendom kollektiv. Motsatsen är att hävda att individer har rättigheter som inte får kränkas. I viss mån bygger demokratin på en tanke om rättigheter, men tolkat

som en restriktion för det politiska beslutfattandet har rättighetstänkandet utsatts för omfattande kritik.

Vid närmare påseende bygger rättighetskritiken i många fall på en ohållbar argumentationslinje eller, snarare, en ologisk slutsats utifrån i och för sig rimliga premisser. I min avhandling kallade jag det för ett apologetiskt felslut, dvs något som urskuldar den offentliga maktutövningen (Niklasson 1992).

I vårt land är det Axel Hägerström som förknippas med kritiken av rättighetsbegreppet (se t ex Nordin 1983). I sin ursprungliga form handlar kritiken om att rättigheterna inte har någon grund i något av naturen givet. Rättigheter är värden och därför ovetenskapliga. I en variant är poängen att värderingar är språkliga tillrop; de betyder bara att den som använder dessa begrepp gillar dem.

De olika varianterna av det filosofiska argumentet gäller alla värden, både individuella rättigheter och statens anspråk på lydnad ("rätten att härska"). Innebörden är att makt är makt. Någon rätt i abstrakt, normativ mening finns inte. Senare teorier har noterat att många av värdena kan ha en sociologisk innebörd, som konventioner som människor anpassar sig efter. Det var alltså fel att kalla torghandel för ett exempel på trolldom, som en av de tidiga filosoferna lär ha gjort. Man kan förstå att fisk och pengar byter ägare oavsett vilken filosofisk ställning begreppet äganderätt har.

Felslutet var att man bara tillämpade resonemanget på individens anspråk att bestämma, dvs att slippa lyda. Uppsalajuristen Vilhelm Lundstedt skrev att "talet om individens rätt mot samhället måste sakna grund i verkligheten" (Lundstedt 1920-53, s 195-6). Men han skrev inte att samma filosofiska ståndpunkt innebär att talet om den offentliga maktens rätt mot individen också måste sakna grund i verkligheten.

Makt är makt

Argumentet hos Lundstedt och andra var att individuella rättigheter inte kan bevisas, alltså kan riksdagen besluta vad den vill. Möjligen kan man diskutera om de menade att riksdagen har rätt att besluta – vilket är ologiskt – eller om de bara menade att riksdagen har makt att besluta, som inte begränsas av någon rätt, vilket är logiskt.

Det senare hävdades av Ingemar Hedenius; ”som filosof kan man knappast komma längre än till denna truism: medan domstolarnas utveckling av rätten i allmänhet är bunden av hänsyn till de syften som redan kommit till uttryck i de existerande rättsreglerna, kan den lagstiftande makten i princip stifta lagar i vilka syften som helst” (Hedenius 1941/1963, s 120). Han säger inte att riksdagen får, utan bara att den kan stifta vilka lagar den vill. Rätt i filosofisk (normativ) mening finns inte, ”makt är makt”. Den starke bestämmer, men utan någon fernissa av ”guds nåde” eller liknande. Kejsaren är med andra ord naken.

Den vanliga tolkningen är dock den första, att filosoferna och juristerna tillbakavisade rättigheter och därmed lade en grund för en utsträckt offentlig makt. Makten är i den tolkningen inte bara en makt, utan den har något rättfärdigande dessutom. Vanligen åberopas dess demokratiska uppbyggnad. Bordet var dukat för reformismen, som Pål Wrange skrev i en kommentar i en modern debatt om Hägerström (Wrange 1988).

Den vanliga tolkningen syns också i statsvetarnas förklenande omdöme om rättighetsargumentation, att det är ”förlorarnas argument”, något som minoriteten tillgriper för att slippa foga sig i majoritetsbeslut. Underförstått är att det är något oschysst och felaktigt med att föra in normativa begrepp (rättigheter) som inte hör hemma i diskussionen. Det framstår som att maktens motståndare gör något som inte makten gör. Min poäng är att makten gör just de anspråk som dess filosofer inte låter motståndarna göra; den åberopar en rätt att bestämma.

3. En lösning

Diskussionen om värden, som berördes i det tredje antagandet ovan, blir i den politiska filosofin en fråga om vilka argument som kan anföras för presumtionen att lyda lagen. Det tycks som om bara en typ av argument fungerar, vilket får konsekvenser för vad den offentliga makten bör ägna sig åt.

3.1 Valsituationen

En central fråga är vad man kan utgå från i argumentationen om en presumtion att lyda lagen och därmed att betala skatter. I den tanketradition som bygger på idén om ett samhällskontrakt handlar det om att konstruera en valsituation där man väljer principer som alla borde acceptera. Om man då antar att individer är moraliska och opartiska tycks man i vissa fall kunna visa att de skulle välja omfattande välfärdspolitik, men om man inte gör det så är det

svårt att komma till sådana slutsatser. Argumentationen blir beroende således av vilka förutsättningar man ställer upp.

Argument för individer...

Vissa filosofer utgår från att individer har rättigheter (t ex Nozick 1974), men innebörden av kritiken ovan är att man inte gärna kan ta det som en given utgångspunkt. Det förefaller vara ett argument för de redan troende eller något som man kommer fram till i ett hypotetiskt samhällskontrakt utifrån någon mindre krävande utgångspunkt. Däremot borde alla kunna acceptera att det är individer som ska övertygas. Frågan om skäl att lyda lagen, som underbygger den offentliga maktens eventuella rätt att utöva densamma, vänder sig till individer. Det är individer som är moraliska subjekt och svaren måste i princip kunna accepteras av individer.

Bernard Williams framhöll att "practical thought is radically first-personal. It must ask and answer the question 'what shall I do'" (Williams 1985, s 21). Jeffrey Reiman har uttryckt samma tanke som att "practical reasoning...is inherently subjective, commanding only me" (Reiman 1990, s 59).

...som kan underbygga en presumption

Utrymmet för diskussion begränsas av att det är lagen som diskuteras. En vidare politisk diskussion kan handla om principer i allmänhet, t ex olika varianter av fördelningspolitik. Mycket av den politiska debatten handlar om skäl att acceptera olika normativa principer. Men i det här sammanhanget handlar det om nästa steg, att genomföra principer genom lag. Konsistensen kräver möjligen att den som omfattar en viss princip också accepterar dess genomförande genom lagar och skatter (Goodin 1989). Exempelvis bör utilitaristen inordna sig i en samhällsordning som maximerar lyckan i samhället och jämställdhetsivraren bör acceptera ett system för utjämning etc. Den offentliga makten skulle i båda fallen kunna ses som en mekanism att effektivt hantera förpliktelser som man från dessa respektive utgångspunkter anser att individer har mot varandra.

Ett problem är dock att gå från moraliska principer till ett försvar för hela den makt som utövas av det offentliga. Moralprinciperna kan inte underbygga en presumption att lyda alla lagar som en riksdag beslutar om. Exempelvis måste lagar som är kompromisser mellan olika principiella ståndpunkter förutsätta att det redan finns en grund för medborgaren att lyda alla

delarna av kompromissen. Om alla vore t ex utilitarister (av samma sort!) och riksdagen bara beslutade om lagar i överensstämmelse med principerna, så skulle alla ha ett skäl att lyda lagarna eftersom de blir ett instrument att uppnå det som alla i princip är överens om. Dock är det osannolikt att man alltid kommer att vara överens om hur principerna ska översättas i lagar och skatter. Möjligen skulle enstaka delar av maktutövningen kunna rättfärdigas på det viset, men det blir en makt som är ”rätt” i vissa fall, inte en makt med en presumtion att medborgaren ska lyda alla lagar.

Riksdagen kan förvisso ses som ett forum där man avgör med rösträkning vilka normativa principer som flertalet tycker bör gälla, men man måste visa för varje medborgare att det finns skäl att underordna sig det beslut som riksdagen kommer fram till. Någon koppling krävs till den enskilde, dvs något som gäller för alla lagar (presumtionen att lyda) och för alla som berörs av dessa lagar. Jag nämnde tidigare argument som åberopar majoritetsregelns egenskaper. Det är argument som skulle kunna rättfärdiga allt som beslutas av en demokratisk församling, men problemet är att visa hur den enskilde (minoriteten) blir bunden att underordna sig. Argumentet tycks förutsätta att man är överens om det som ska visas, nämligen vilket tillämpningsområde som gäller för majoritetsregeln.

3.2 Samtycke

Det finns bara ett argument som har en styrka som motsvarar lagens anspråk att vara en presumtion, nämligen att individen själv har samtyckt. Om individen kan anses ha samtyckt till den offentliga makten i stort, så följer att man har skäl att lyda lagar och betala de skatter som riksdagen beslutar om. Detta är dessutom det dominerande svaret i den politiska filosofin och det som står i fokus i den anglosaxiska traditionen.

Den tidigare nämnda diskussionen om en politisk förpliktelse handlar till stor del om vad som kan utgöra samtycke och om det finns sätt att kringgå kravet. Ett exempel på det senare är Russell Hardin som invänder mot idén om samtycket att det är så få som kan sägas ha samtyckt till den offentliga makten; ”...concern for workability...undercuts the entire consent school of political theory” (Hardin 1999, s viii). Men ”workability” är en politisk fråga, vilket Hardin verkar bortse från. Ur total-demokratens perspektiv är ett krav på samtycke ett hinder för maktens arbete, men ur den skeptiske skattebetalarens perspektiv ter sig situationen annorlunda.

Intressant i sammanhanget är att det inte finns någon tydlig svensk samtyckesträdion. Istället har vi en grundlag som säger att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket" (Regeringsformen 1974, 1:1). Det är folket som kollektiv som är källan till den kollektiva makten och det tycks inte ha funnits något behov att rättfärdiga sig inför den enskilde medborgaren, ens genom en folkomröstning när den nya grundlagen infördes i början av 1970-talet (jfr Holmberg & Stjernqvist 1985).

Kanske kan man säga att vår tradition är överhetsvänlig. Lars-Olof Larsson noterar i sin bok om Gustav Vasa att han varit något av en förebild för vår tids politiker; "1500-talets riksbyggare [har] blivit en ikon även för 1900-talets politiska kungstanke om ett tryggt folkhem i socialdemokratisk tappning. Han har om man så vill blivit en mytologisk riksgrundare, hushållare och landsfader med Hjalmar Branting, Per-Albin Hansson och Gunnar Sträng som sentida arvtagare" (Larsson 2002, s 9).

Begränsningar

Kravet på samtycke kan inte vara totalt. Det viktigaste undantaget gäller möjligheten att skydda sig mot aggression. Detta brukar anföras som det yttersta argumentet för den offentliga makten, ett bevis för att alternativet är ohållbart. Frågan är om man kan göra medlemskapet frivilligt. Kan man tänka bort den offentliga makten eller är den en förutsättning för all form av civilisation? För Robert Dahl blir det en empirisk fråga om det är möjligt att leva utan en stat (1989, kap 3). Är anarkismen en självförgörande och därmed ohållbar ståndpunkt? Sannolikt är den det. Exempelen som finns gäller små samhällen eller begränsade delar av det moderna samhället. Möjligen kan man tillägga att det inte gjorts något allvarligt försök heller att utveckla statslösa samhällen i modern tid. Men följer därav att vi befinner oss i en situation där kollektivets obegränsade makt gäller?

Dahl erbjuder bara två alternativ, anarki eller fullskalig demokratisk offentlig makt som vi känner den idag, svart eller vitt. Men den som vill undvika anarkin skulle sannolikt välja en minimal stat, en nattväktarstat, med ett begränsat offentligt åtagande. Det skulle vara en begränsad makt genom rättighetskataloger och krav på kvalificerade majoriteter etc.

Innebörden av detta är att grundläggande rättsfunktioner bör vara undantagna från kravet på samtycke av skälet att de är en förutsättning för en samhällsordning där individens val respekteras. Ett litet tvång skyddar mot ett större tvång. Detta är dock ett argument som

riskerar att "bakvägen" kräva omfattande politiska åtgärder för att garantera medborgarna maximala möjligheter och förmåga att välja. En omfattande debatt inom den politiska filosofin handlar om förmågan till autonomi och de materiella villkor som måste vara uppfyllda för att medborgarna ska ha ett reellt val. Den debatten är för omfattande för att kommenteras här. Istället ska jag nöja mig med, att om man i Rawls anda söker efter den största möjliga lika individuella friheten för alla, så är den uppenbara lösningen nattvaktarstaten med dess skydd för lag och ordning, men inte mer. Individer kan därefter samtycka till mer omfattande politiska ambitioner, som kan växa fram utöver det minimum som är tvingande för alla.

Olika former av samtycke

Debatten om samtycket har till stor del handlat om att hitta former av samtycke som gör att man kan säga att medborgarna samtyckt utan att göra det uttryckligen (jfr Hardin ovan). Mest fantasifullt är att åberopa grundlagsfädernas handlingar för länge sedan, att klanledarna underordnade sig Birger Jarl eller att dagens amerikaner är bundna av konventets beslut i Philadelphia. Ett av många problem är att visa hur slavarnas ättlingar blir bundna av de fria människans samtycke eller medverkan när den offentliga makten skapades.

En variant har varit att hävda att man gjort någonting annat som visar att man samtycker, t ex färdats på kungens vägar (Locke), dragit fördel av lagarnas existens (Sokrates) eller utnyttjat andra förmåner som vi borde återgälda (Rawls). Någonting liknande gör man när man parkerar sin bil, förutsatt att rätt skyltar är uppsatta. Då är det underförstått att man sluter ett avtal med markägaren som ger denne rätt att kontrollera avgifter och utfärda ett slags böter om man inte betalat. Problemet är att koppla en liten handling till att man accepterar ett omfattande paket av offentlig maktutövning. Den som färdas på vägar är kanske moraliskt bunden att betala för detta, men knappast mer. Vad har t ex fastighetsägaren samtyckt till som kan rättfärdiga en skatt som tvingar den boende att flytta?

Den andra huvudtypen är det hypotetiska samtycket. Genom idén om ett samhällskontrakt kan man konstruera ett val som alla antas acceptera. Som jag berört tidigare, är det en modell som är starkt beroende av vilka antaganden man gör. Den är intressant för politiska filosofer, men ger inga entydiga svar, särskilt inte sådana som tilltalar den vanlige medborgaren.

Det har funnits tillfällen när ett verkligt samtycke har varit en realitet. Det sägs att detta var ett alternativ som fanns i bakgrunden när Sokrates år 399 f Kr diskuterade varför han borde lyda lagen, vilket i hans fall handlade om att låta sig avrättas efter en dödsdom avkunnad i en skenrättegång. Sokrates hävdade att han hade förbundit sig att lyda lagen genom att han hade stannat kvar i Aten. Om han inte hade accepterat styret hade han ganska lätt kunnat flytta till kolonierna runt Medelhavet (Woozley 1979).

Implikationer

Ett sätt att hantera samtyckeskravet är att införa stegvisa former av självstyre som på sikt kan övergå i någon mer omfattande samtyckesmodell. Konkret handlar det om en utformning av den offentliga makten som ger medborgarna möjlighet att välja olika lösningar eller välja bort den offentliga lösningen. Ett stöd för ett sådant förfarande är att se det offentliga som ett tillfälligt åtagande, som ett stöd för att göra medborgarna myndiga. Visserligen tillkommer det hela tiden nya situationer som kräver rättsliga åtgärder, men det är ändå en viss skillnad om verksamhet bedrivs i avsikt att vara ett permanent offentligt åtagande eller om de syftar till att medborgarna ska klara sig själva. Goethe brukar tillskrivas åsikten att den bästa regeringen är den som lär oss att regera oss själva. (*Welche Regierung die beste ist? Diejenige die uns lehrt, uns selbst zu regieren.*)

En fråga är naturligtvis om medborgarna klarar att axla ett ansvar för ”system” med valfrihet. Det finns visst fog för att tro att ökat ansvar följs av ökad förmåga att axla detta ansvar. Troligen finns det ett samband mellan medborgarnas förmåga att klara sig själva och det utrymme som ges av det offentliga. Det finns undersökningar som visar att mängden socialt kapital ökar om medborgarna tränas att göra val. Exempelvis ökar förmågan att göra överlagda val på andra områden när man får välja skola till barnen (Schneider et al 1997).

De exakta detaljerna i ett program för en övergång till en samtyckesbaserad statsmakt kräver en långt utförligare undersökning än vad som är möjligt här. I korthet ska några tänkbara komponenter nämnas. En sådan är lösningar som minskar skattefinansieringen av offentlig verksamhet. Hit hör bl a den modell som lanserades av Knut Wicksell och som i modern tid utvecklats av James Buchanan (t ex Buchanan 1986). Wicksell ville dels koppla samman beslut om utgifter och intäkter, dels införa ett krav på enhällighet för ospecificerade intäktbeslut (skatter). Andra komponenter kan vara att hitta lösningar som ger större

utrymme att forma egna lösningar inom offentligfinansierade system av olika slag. Det kan också innefatta ökat utrymme för egna livsstilsval, dvs färre paternalistiska regleringar.

Det är också viktigt att den nya modellen kan beskrivas med positiva förebilder. Den modell som skisserats här kan leda till en livaktigare demokrati. De gemensamma angelägenheterna kommer att skötas med större engagemang när medborgarna har större utrymme att välja egna lösningar. På sikt kan de funktioner som idag är offentliga skötas med större demokrati och effektivitet än idag. Detta är vinster utöver den principiella vinsten, att tvångsmässiga skatter som den nuvarande fastighetsskatten kan minimeras.

Referenser

- Barry, Brian (1979) 'Is Democracy Special?' in Laslett, Peter & James Fishkin (eds): *Philosophy, Politics and Society*, 5th Series, Yale University Press, New Haven, svensk översättning 1991: 'Är det något särskilt med demokratin?', *Idéer om demokrati*, Tidens idéserie, volym 5, Tiden, Stockholm
- Brennan, Geoffrey & James Buchanan (1985) *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, Cambridge
- Buchanan, James 1986: *Den ekonomiska politikens grundregler. Nobelföreläsning den 8 december 1986*, återgiven i Buchanan, James M: *Maktens gränser*, Stockholm: Ratio, pp 117-133
- Connolly, William (red) 1984: *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven och London
- Goodin, Robert 1989: "The State as a Moral Agent" i Hamlin, Alan & Philip Petit (red): *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell, pp 123-39
- Hardin, Russell 1999: *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Harrison, Dick (2002) *Jarlens sekel. En berättelse om 1200-talets Sverige*, Ordfront, Stockholm
- Havamal
- Hedenius, Ingemar (1963) *Om rätt och moral*, andra utgåvan, Wahlström & Widstrand, Stockholm (original 1941, Tidens förlag, Stockholm)
- Hermansson, Jörgen (1994) 'Hur kan demokratin rättfärdigas?' i Sannerstedt, Anders & Magnus Jerneck (red) *Den moderna demokratins problem*, Studentlitteratur, Lund, pp20-54
- (1996) 'Demokratisk reformism och dess kritiker' i *Det offentliga åtagandet – en antologi*, RRV 1996:41, Riksrevisionsverket, Stockholm, pp 119-162
- (1999) 'Om att tämja folkmakten' i Shirin Ahlbeck et al *Maktindelning*, Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76, Stockholm, pp 9-42
- Holmberg, Erik & Nils Stjernqvist 1985: *Vår författning*, sjätte upplagan, Stockholm: Norstedts
- Larsson, Lars-Olof (2002) *Gustaf Vasa – landsfader eller tyrann?*, Prisma, Stockholm
- Lundstedt, Vilhelm (1920-53) *Föreläsningar över valda delar av obligationsrätten*, del III 2, Uppsala
- Mitchell, William C & Randy T Simmons (1994) *Beyond Politics. Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Westview Press, Boulder
- Nagel, Thomas (1987) 'Moral Conflict and Political Legitimacy', *Philosophy and Public Affairs*, 16(3), pp 215-240
- Nelson, William H (1980) *On Justifying Democracy*, Routledge & Kegan Paul, London

- Niklasson, Lars (1992) *Bör man lyda lagen? En undersökning av den offentliga maktens legitimitet*, Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen nr 115, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala
- Nordin, Svante (1983) *Från Hägerström till Hedenius. Den moderna svenska filosofin*, Doxa, Lund
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York
- Orwell, George (1946) *Djurfarmen*, Stockholm: Bonniers
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford
- Regeringsformen, 1809 års*
- Regeringsformen, SFS 1974:152*
- Reiman, Jeffrey H (1990) *Justice and Modern Moral Philosophy*, Yale University Press, New Haven och London
- Sartori, Giovanni (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, part 1, Chatham House Publishers, Chatham
- Schneider, Mark et al (1997) 'Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice', *American Political Science Review*, 91(1), pp 82-93
- Strömholm, Stig (1988) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, tredje upplagan, Norstedts, Stockholm
- Westerhäll, Lotta Vahlne (2003) *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000*, Norstedts Juridik, Stockholm
- Williams Bernard (1985) *Ethics and the Limits of Philosophy*, Fontana Press, London
- Wrange, Pål (1988) 'Tron på förnuftet hotar välfärdsstaten', *Dagens Nyheter*, 25 januari
- Woozley, AD (1979) *Law and Obedience. The Arguments of Plato's Crito*, Duckworth, London