
Birgitta Swedenborg (red): Makten över politiken: Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll

SNS Förlag, Stockholm, 1999, 176 s

Det talas ibland om lagar, förordningar och andra samhälleliga institutioner som de *spelregler* till vilka ekonomiska och politiska aktörer måste hålla sig, och om den stora betydelse dessa regler har för resultatet av social interaktion. Studieförbundet Näringsliv och samhälles författningsprojekt syftar till att undersöka om Sveriges spelregler, så som de kommer till uttryck i grundlagen, skulle kunna förbättras. Föreliggande samling essäer skall kanske, även om det aldrig sägs uttryckligen, ses som en teoretisk bakgrundsstudie inom ramen för detta projekt.

Särskilt intresse ägnas frågan om vilka konstitutionella begränsningar på politiskt beslutsfattande som skulle vara önskvärda. Det är värt att notera att vi idag har en grundlag som, när den väl definierat hur den politiska församlingen skall tillsättas och rent praktiskt fatta beslut, inte lägger några som helst begränsningar på själva innehållet i politisk maktutövning. Detta till skillnad från, till exempel, USAs konstitution med dess tillägg, som åtminstone skenbart uttryckligen förbjuder en rad olika typer av politiska beslut. Dessutom föreskrivs ett institutionellt system av maktindelning för att ytterligare begränsa möjligheterna till maktmissbruk.

Birgitta Swedenborg diskuterar i ett inledande kapitel teorier om statsmaktens roll i ekonomin, med särskilt fokus på sociala kontraktsteorier. Teorier om det sociala kontraktet anses ofta ha sitt ursprung i Thomas Hobbes *Leviathan* från 1651. Hobbes menar att det samhälleliga livet i avsaknad av en statsmakt skulle vara ett ständigt allas krig mot alla. Det ligger därför i varje individs intresse att uppge en del av sina rättigheter till en suverän statsmakt, i utbyte mot att statsmakten upprätthåller fred mellan medbor-

garna. Statsmaktens roll hos Hobbes är framför allt att vara ett så mycket större och mer välorganiserat hot mot varje enskild medborgare att denne skräms till lydnad. Senare författare har tagit upp idén om att förhållanden som inte tycks ligga i individens tillfälliga intresse ändå kan förstås som långsiktigt rationella för envar och försökt undersöka hur mycket ytterligare innehåll den kan ges. Ett prominent exempel i denna skola, och den som framför andra tas upp av Swedenborg, är James Buchanan. En stor del av Buchanans författarskap från sjuttioalet och framåt utgår från idén om en hypotetisk situation där en samling individer som avser starta ett samhälle gemensamt beslutar sig om vilka regler som skall styra det dagliga livet när samhället väl startat. Det är naturligt att tänka sig att alla beslut i denna prekonstitutionella situation är enhälliga, eftersom somliga individer annars inte kommer att delta. Den relevanta analogin är med bildande av ett aktiebolag eller annan organisation. Det är en förutsättning för att bolaget eller organisationen skall bli av som planerat att alla godkänner dess stadgar. Buchanan sysselsätter sig nu med två frågor. Å ena sidan, i vad mån kan existerande samhälleliga institutioner förstås som sådana man enhälligt skulle beslutat sig för om ett konstitutionellt möte som det beskrivna faktiskt ägt rum? Å andra sidan, vilka andra institutioner, som idag saknas, kan man härleda från ett sådant resonemang? Den första frågan kan förefalla vara positiv till sin natur, d v s den letar efter en förklaring till existerande förhållanden, medan den andra är uppenbart normativ. I själva verket är båda frågeställningarnas status tveksam, eftersom den hypotetiska premissen är falsk.

Swedenborg ger en initierad introduktion till Buchanan's kontraktsteori, och belyser dess slutsatser med exempel som önskvärdheten i konstitutionella begränsningar för underskottsfinansiering av statliga utgifter. Man får dock lätt intrycket att mycket tydliga rekommendationer direkt faller ut ur den kontraktsteoretiska analysen, i bemärkelsen att vissa typer av institutioner eller politiska beslut direkt kan uteslutas på dess grundval. Så är dock inte fallet, vilket läsning av ett bredare urval av Buchanan's skrifter också visar. Beroende på vad man antar om de preferenser de individer har som deltar i det hypotetiska konstitutionella mötet kan man "förklara", respektive rekommendera, snart sagt vad som helst. Detta är ett problem som alla politisk-filosofiska teorier som utgår från individuella preferenser lider av. Swedenborg, som i likhet med Buchanan själv ibland inte gör tydlig åtskillnad mellan det konstitutionella och det postkonstitutionella perspektivet, glömmer dessutom att ett av paradnumren i Buchanan's och Gordon Tullock's *The Calculus of Consent* från 1962 är ett konstitutionellt argument för tillämpning av majoritetsregler, snarare än enhällighet, vid postkonstitutionella beslut.

Det är värt att notera att den amerikanska konstitutionen, som tillkom på ett vis som kan tyckas påfallande nära det hypotetiska sociala kontraktsförfarandet, åtminstone på ytan genomsyras av helt andra föreställningar än de om konstitutionen som ett kontrakt. De amerikanska grundlagsfäderna var istället övertygade om att människan föds med vissa av naturen givna rättigheter, som alldeles oberoende av andras preferenser inte får kränkas. En av konstitutionens viktigaste uppgifter var att kodifiera dessa absoluta rättigheter.

Carl Johan Dahlman avser i sitt kapitel att sammanfatta vad som social choice-forskning har att säga om majoritetsbeslut. Det senare är en kollektiv beslutsform som av många uppfattas som synonym med demokrati. För Dahlman hand-

lar Arrows omöjlighetsteorem om röstcykler vid majoritetsbeslut. Författaren uppfattar möjligheten till röstcykler som ett fundamentalt demokratiskt problem. Men Arrows omöjlighetsteorem handlar inte bara, eller ens framför allt, om majoritetsbeslut. Tvärtom visar teoremet, och andra resultat i dess efterföljd, att det inte finns någon kollektiv beslutsregel som inte kan kritiseras utifrån något rimligt kriterium. Detta gäller naturligtvis också de alternativa "lösningar" som Dahlman föreslår, t ex att kräva kvalificerade majoriteter. Denna regel har det fundamentala problemet att det i val mellan två alternativ inte alltid existerar någon kvalificerad majoritet för endera alternativet, och kan därför knappast sägas lösa problemet med röstcykler. Den slutsats man bör dra (och som också diskuteras i förbifarten i Swedenborg's kapitel) är snarare att det är meningslöst att ens tala om något sådant som "folkviljan", eller vänta sig att någon kollektiv beslutsprocess skall ge uttryck för den.

Clas Wihlborg tar upp idéer från Friedrich Hayeks *Law, Legislation and Liberty* (framför allt volym 3, 1979) och föreslår ett hierarkiskt system där om två politiska åtgärder står i konflikt med varandra, den som mest liknar en lagregel skall gå före den andra. Med lagregel menar Wihlborg ett politiskt beslut som har en viss grad av generalitet, och t ex inte gynnar endast en särskild grupp individer. (Wihlborg anknuter här till Hayeks distinktion mellan *law* och *legislation*.) Detta skall kontrolleras av en författningdomstol. Det är intressant att se en del av Hayeks författarskap som ignorerats även av hans mest entusiastiska anhängare uppmärksammas på detta sätt.

Innan samhällsvetenskaperna specialiserades ansågs det naturligt att diskutera ekonomin och den politiska processen tillsammans. Först under 1900-talet blev det vanligt bland ekonomiska tänkare att lämna politiken utanför analysen. Den modell som fortfarande präglar grundläggande läroböcker i nationalekonomi ser

istället ekonomen som rådgivare till en upplyst despot med utilitariska böjelser och obegränsat handlingsutrymme. Grupper som t ex den Virginia-baserade sk public choice-skolan runt Buchanan och Tullock, som förvaltat den klassiska politisk-ekonomiska ansatsen, har betraktats med stor misstänksamhet. Först relativt nyligen har jultomteteorin om staten mera allmänt kommit att uppfattas som otillfredsställande. Det finns nu en växande litteratur om politik av ekonomer som inser att den politiska processen präglas av komplicerad interaktion mellan egenintresserade individer, precis som marknaden, men som ändå inte vill avskaffa sig själva helt som rådgivare. Lösningen är att placera den upplyste despoten en nivå högre än tidigare, så att man nu istället för direkta åtgärder kan föreslå institutionella former som förväntas leda till önskade resultat. I denna anda kontrasterar Torsten Persson, Gerard Roland och Guido Tabellini det pigovianska och (vad författarna återkommande kallar) det moderna politisk-ekonomiska synsättet på ekonomisk politik, med särskilt fokus på den europeiska unionen och de speciella problem som uppstår i en federal struktur.

Ett underförstått antagande i alla kapitel i denna bok är att konstitutioner har en faktisk förmåga att tvinga. Det är en elementär insikt från ekonomisk teori att det kan ligga i individens långsiktiga intresse att försöka undvika vissa kortsiktigt tilltalande aktiviteter, och att detsamma kan gälla grupper av individer. Men när är detta faktiskt möjligt?

Den individ som önskar sluta röka i sitt långsiktiga intresse kan genom att spola ned cigaretterna på toaletten åtminstone på kort sikt förbinda sig. Men kan en grupp individer genom att enas om skrivningen i en organisations stadgar, eller ännu hellre ett lands grundlag, förbinda sig själva och dessutom framtida deltagare? Många praktiska exempel visar på motsatsen. Till exempel visar sig den amerikanska konstitutionen inte vara riktigt så huggen i sten som man kanske vill

tro. Liksom alla lagar måste en grundlag tillämpas av en domstol. Det räcker inte med att den finns nedtecknad. I det amerikanska fallet är det Högsta domstolens uppgift att se till att konstitutionen efterlevs. Eftersom konstitutionen, liksom alla andra lagar, inte kan vara fullständigt uttömmande om alla tänkbara situationer den skall gälla för (d v s den är ett *ofullständigt kontrakt* i dagens terminologi), måste domstolen uttolka den innan den kan tillämpas. Detta lämnar stort utrymme för skiftande opinioner att göra sig gällande, och underminerar på många sätt hela konstitutionens idé. Ett välkänt exempel är synen på dödsstraffet, som ett tag av Högsta domstolen uppfattades som fallande under förbudet mot "cruel and unusual punishment" men som nu sedan en tid åter är grundlagsenligt. En grundlags tolkning skiftar med skiftande opinioner och maktförhållanden i samhället, något som omöjliggör den tvingande kraft som den sociala kontraktsteorin förutsätter. Därför brister också den sociala kontraktsansatsen som positiv teori om samhälleliga institutioner. Bättre teorier fokuserar istället på, å ena sidan, allmänt omfattade normer och värderingar som internaliserats av individer, och, å den andra, de faktiska maktförhållandena i samhället, eftersom all politisk makt ytterst vilar på möjligheten att ta till våld. En grundlag är bara papper, och kan därför knappast i sig definiera några spelregler. Det kan vara värt att erinra sig att även Hobbes påpekade att "covenants, without the sword, are but words, and of no strength to secure a man at all".

KARL WÄRNERYD
Handelshögskolan i Stockholm