

Bokanmälningar

Friedrich A Hayek:

Law legislation and liberty. Volume 3. The political order of a free people*

Budskapet, förmedlat av Hayeks omfattande arbete sedan andra världskriget,¹ är att det nuvarande politiska systemet inom västerländska demokratier med nödvändighet kommer att framkalla ökat tvång mot individer från staten, privata sammanslutningar och företag, och att parlamentariska beslut i ökad utsträckning kommer att stå i motsatsställning till majoritetens uppfattning. Hayek hävdar i tredje volymen av *Law, legislation and liberty (LLL)*. *The political order of a free people*, (Routledge and Keagan Paul, London, 1979, 243 s, £5.95) att statens obegränsade makt (suveränitet) är en nödvändig betingelse för denna utveckling. Ett förslag till författning presenteras, vars ändamål är att skydda demokrati och frihet genom att konstitutionellt begränsa statens makt.

De två tidigare volymerna av LLL lägger grunden till analysen av den politiska processen i volym 3. Den senare kan emellertid läsas fristående. Volym 1, *Rules and Order*, analyserar regler och lagar i ett "fritt" samhälle, dvs ett samhälle i vilket ingen individ kan tvingas att agera i enlighet med andras vilja. Lag måste representera allmänt accepterade principer om lämpligt beteende. Tvång får endast användas för att genomdriva sådana allmänna principer som gäller för alla individer. Volym 2, *The Mirage of*

Social Justice, diskuterar begränsningarna för förnuft och rationellt tänkande i socialt skapande, och omöjligheten av att definiera social rättvisa.

Den "förhandlande" demokratin

Statens absoluta makt att ge förmåner till somliga grupper på bekostnad av andra, jämte verkställandet av allmänt överenskomna principer är källan till vad Hayek kallar "det demokratiska idealets misslyckande" (s 98). Denna makt gör det möjligt och fördelaktigt för grupper att förhandla sig till speciella förmåner via parlamentariska beslut i utbyte mot stöd för andra gruppers förmåner eller lagförslag av mer principiell natur. I båda fallen står utomstående grupper för den större delen av kostnaderna. Därtill är det sannolikt att välorganiserade intressen kan tillägna sig oproportionerlig vikt i den demokratiska processen – "det finns ingen gräns för den utpressning som staten kommer att vara föremål för" när "ingen högre myndighet kan förhindra lagstiftaren från att bevilja särskilda

* Recensionen har tidigare publicerats av University Chicago Press i *Journal of Political Economy*, 1981, vol 89, no 31.

¹ Detta arbete inkluderar sådana klassiker som *The Road to Serfdom* [1944] och *The Constitution of Liberty* [1960].

grupper privilegier" (s 11).² Det slutgiltiga resultatet av den demokratiska processen behöver därvid inte överensstämma med någons åsikt om vad som är rätt och riktigt eller med majoritetens vilja. Det är möjligt och även troligt att den fördelning av förmåner om vilken en majoritet beslutar, samtidigt bryter mot de allmänna principer som samma majoritet förespråkar. En allmän beskattningsprincip kan t ex bli godtagen medan speciella förmåner (såsom tullar och subventioner) med underförstådda positiva eller negativa skattemotsvarigheter utfärdas av samma församling med följden att den överenskomna principen bryts. Hayek hävdar att majoritetens vilja endast kan uttryckas i form av allmänna regler och principer.³ Allmänna reglers incitamentseffekter går förlorade och majoritetens vilja kan inte tolkas när representanter beslutar *både* om allmänna regler (lagar) och om speciella förmåner med syftet att ändra resultatet av individers aktiviteter som utövats under dessa regler.

En författningsmodell

Hayek skisserar en författning som är avsedd att skapa bättre överensstämmelse mellan den demokratiska processens utfall och majoritetens vilja och att minimera graden av tvång i samhället. Förslaget är mycket enkelt: Skilj mellan lagstiftning av allmänna regler och principer och beslut beträffande användandet och storleken av medel till statens förfogande genom att dela upp de två funktionerna i två åtskilda representativa församlingar, som väljs under två helt olika procedurer. Gör den andra enheten till föremål för de allmänna regler och principer som fastställs av den lagstiftande församlingen. Hayeks modell innehåller också en allmän deklaration av rättigheter och en viktig definition av vad som kvalificerar som lag. Detta är en allmän regel om lämpligt beteende som inte är riktad mot identifierbara individer eller avsedd att uppnå konkreta ekonomiska resultat. En konstitutionell domstol skulle skapas för att granska lämp-

ligheten av lagstiftarens beslut i förhållande till en dylik lagdefinition.

Den *lagstiftande församlingen* skulle vara ansvarig för massan av straffrättsliga och civilrättsliga lagar, beskattningsprinciper, allmänna regler om säkerhet och hälsa, regler för att säkerställa konkurrens, associationsrättsliga lagar och dylikt. Statens tvingande makt skulle begränsas till verkställandet av dessa allmänna regler och principer.

Den *regerande eller administrativa församlingen* skulle besluta om användandet av materiella och mänskliga tillgångar, som blivit anförtrodda den allmänna sektorn. Storleken av det allmänna syftet med utgifterna skulle begränsas endast indirekt genom de allmänna regler och lagar som fastställs av den lagstiftande församlingen och genom folkets villighet att betala skatt. De allmänna beskattningsprinciperna som fastställs i den lagstiftande församlingen skulle göra medborgarna medvetna om deras del i betalningen för specifika statliga tjänster. Detta skulle förhindra nuvarande praxis som söker dölja skattebördan för att "göra de som slutgiltigt måste bära den så lite medvetna om den som möjligt" (s 127).

Vart leder Hayeks förslag? Eftersom författaren endast tillhandahåller allmänna och abstrakta ledtrådar ska jag här försöka åskådliggöra några tankbara konsekvenser genom att relatera förslaget till ett par ekonomisk-politiska spörsmål.

Tendensen till inflation inom nuvarande demokratier har utgjort ett tema i Hayeks tidigare verk och är klart knutet till amnet i denna volym, eftersom inflation är ett sätt för staten att dölja den sanna skattebördan. Författningsförslaget kan bidra till att försvaga inflationstendenserna genom att centralbankens

²Ett förslag som Milton och Rose Friedmans [1980] att lagligen förbjuda användandet av tullar till förmån för speciella intressegrupper kan uppenbarligen inte komma till roten av problemet med demokratin enligt Hayeks åsikt, eftersom staten fortfarande innehar den tvingande makten att använda ett flertal alternativa sätt att skapa speciella förmåner för samma grupper.

³Detta argument är utvecklat i volym 2 av LLL.

oberoende av staten garanteras eftersom direktiv till centralbanken måste ta formen av allmänna regler utan förhållande till specifika politiska och ekonomiska omständigheter.⁴ Inflationära påtryckningar från olika grupper skulle också reduceras inom den föreslagna författningen, eftersom staten skulle vara oförmögen att åta sig kostnaderna för specifik arbetslöshet och företagsmisslyckanden. Detta följer av att de flesta marknadsingripanden i form av subventioner till individer och företag i speciella situationer sannolikt måste bryta mot tex allmänna konkurrensfrämjande principer som staten måste åttlyda. Detta skulle kunna bidra till större löne- och prisrörlighet. Vidare måste staten mera noggrant övervaga sina utgifter, då den motsvarande skattebördan för varje individ har fastställts av lagstiftaren.

En mer kontroversiell följd av den föreslagna författningen skulle vara att produktion, konsumtion och inkomstfördelning kan vara sådana att en majoritet misstycker, men står utan makt att påverka situationen såvida en allmän princip eller lag inte har brutits. Resultatet av ekonomiska aktiviteter kan emellertid ge nytt ljus åt en särskild lagprincip och leda till en förändring i denna. De utomordentligt långtgående följderna av omöjligheten att påverka *utfallet* av ekonomiska aktiviteter kan illustreras med immigrationslagar och statliga stråvanden att uppnå inkomstjämlighet.

Invandringsrestriktioner förefaller att vara författningsvidriga, liksom tullar och importkvoter under Hayeks författningsmodell. Sådana åtgärder är klart riktade mot identifierbara individer för att uppnå konkreta ändamål, dvs ekonomiska förmåner åt landets invånare och företag. Att öppna upp de västerländska industrialiserade länderna för obegränsad invandring skulle leda till en social transformation av enorma mått. De flesta invånare där finner troligen detta omöjligt att acceptera. De skulle ändå vara tvungna att acceptera invandring som "majoritetens vilja" om de inte kan definiera en *allmän* lag, som motverkade invandring utan att förhindra andra öns-

kade resultat såsom export och import av varor.

Många åtgärder som är avsedda att utjämna inkomster för individer eller grupper måste också ges upp av den representativa församling som måste underställa sig allmänna principer. Diskriminering är nödvändig för att garantera resultatet av en individs ekonomiska aktiviteter. Detta illustreras i volym 2 av LLL med en avslöjande och satirisk analys av innehållet i Förenta Nationernas "Universal Declaration of Human Rights". Denna innehåller positiva rättigheter (till resultat av ekonomiska aktiviteter) såväl som traditionella medborgliga rättigheter (till lika behandling inför lagen såsom definierad av allmänna principer för beteende). Dessa två typer av rättigheter står helt enkelt i motsatsförhållande till varandra. Antingen behandlar staten olika människor lika, åttlydande allmänt accepterade principer, eller också behandlar staten olika människor olika för att säkerställa särskilda resultat. Det enda tillgängliga medlet för att påverka inkomstfördelningen i Hayeks modell tycks vara den allmänna skattestrukturen. En negativ inkomstskatt skulle tex kunna införas i stället för stora delar av det sociala bidragssystemet.

Dessa exempel är tillräckliga för att visa att Hayeks författningsmodell är långtifrån politisk möjlig i en förutsebar framtid. Det finns förmodligen inte någon politisk grupp i någon demokrati som hellre baserar sina politiska mål på allmänna principer och lagar än på önskade resultat. Därtill tar förslagen inte upp frågan om huruvida alla resultat av en viss princip är godtagbara. Är det tex inte nödvändigt att diskriminera i syfte att säkerställa överlevandet av en individ som spenderar de negativa inkomstskattebetalningarna omedelbart vid mottagandet? Skulle sjukhusvård förnekas de individer som valt att inte investera i sjukförsäkring? Hayek har tidigare föreslagit sätt att lösa dessa frågor med ett

⁴Hayek har tidigare föreslagit denationalisering av rättigheten att utge pengar (Hayek [1976]). Detta är emellertid inte en del av föreliggande förslag.

minimum av statligt tvång (Hayek [1960]). Det är emellertid inte helt klart att dessa lösningar står i överensstämmelse med en strikt följsamhet av de författningsenliga principer som skisserats här. Trots sådana frågeställningar förtjänar Hayeks förslag ett allvarligt betraktande såsom en utgångspunkt för fortsatt arbete av ekonomer och sociala filosofer. En fundamental författningsändring kan verkligen vara den enda vägen för att förhindra ytterligare utarmning av demokratiska värden och individuell frihet. Hayek har hävdat, övertygande i min mening, att den tvingande makt som tilldelats staten i tron om att framsteg kan och ska vara planerade och styrda, är orsaken till en självgenererande process som leder till förstörelse av decentraliserade marknadsekonomier i vilka en hög grad av individuell frihet förblir möjlig.⁵

Hayeks författningsförslag förutsätter helt enkelt att vi ger upp idén om att styra och planera den framtida inriktningen av sociala och ekonomiska aktiviteter. I stället skulle vi fråga oss hur vi kan skapa ett system av allmänna principer genom vilket mänsklighetens kun-

nande kan tillförsäkra framsteg till maximal förmån för alla. Med Hayeks ord: "Att låtsas veta den önskade inriktningen av framsteg förefaller mig att vara höjden av arrogans. . . Allt vi kan göra är att skapa fördelaktiga förutsättningar därför, (framsteg) och sedan hoppas på det bästa" (s 169).

Ph D Clas Wihlborg
Assistant professor
New York University

Referenser

- Friedman, M., and R., [1980] *Free to choose: A personal statement*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York
- Hayek, F.A., [1944], *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago
- [1960], *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago
- [1976], *The denationalization of money*, The Institute for Economic Affairs, London
- [1973], *Law, legislation and liberty, Volume 1, Rules and order*, University of Chicago Press, Chicago
- [1976], *Law, legislation and liberty, Volume 2, The mirage of social justice*, University of Chicago Press, Chicago
- Wihlborg, C., [1976], Löntagarorganisationerna, staten och friheten, *Ekonomisk Debatt* årg 4, nr 8

⁵Jfr Wihlborg [1976].