

ERIK MOBERG:

## Frihetssamhället

*Med utgångspunkt i en nyutkommen bok av Robert Dahl, Democracy and its Critics, tar Erik Moberg upp de författningspolitiska grundproblemen. Hur skall samhället styras och hur skall individens rättigheter bäst skyddas?*

De författningspolitiska grundproblemen kan ses ur två skilda perspektiv. Det ena utgår från samhället i dess helhet och huvudfrågan är hur det, samhället, bör styras. Det andra tar sin utgångspunkt i individen och individens rättigheter och huvudfrågan är hur dessa rättigheter bäst skyddas.

Båda perspektiven har sitt berättigande. En författningspolitisk diskussion som renodlar det ena perspektivet på det andras bekostnad löper stor risk att gå vilse. Men även om båda perspektiven är nödvändiga så förs diskussionen inte alltid så, kanske inte ens i allmänhet.

Med risk för att tappa en del väsentliga nyanser vill jag hävda att det tidigare perspektivet, det med inriktning mot den lämpliga styrelseformen, i modern tid framför allt företräts av statsvetare och statsrättsligt orienterade jurister. Välkända skandinaviska namn är Herbert Tingsten och Alf Ross. Bland nu verksamma företrädare för inriktningen bör kanske framför allt den amerikanske statsvetaren Robert A Dahl nämnas.

Det senare perspektivet, det som är inriktat mot individens rättigheter, representeras på ett intressant sätt av en del ekonomer. Som exempel kan Friedrich A Hayek och Milton Friedman nämnas. Dessa forskare har visserligen inte haft ett konstitutionellt huvudintresse. Som ekonomer har de istället studerat marknader och marknaders funktionssätt. Detta leder emellertid lätt över till frågor om individen och individens rättigheter och därigenom har ekonomernas analyser blivit av stor betydelse också i rent konstitutionella sammanhang.

Det är sant att det också finns samhällsforskare som representerar den

*Erik Moberg är fil lic i statskunskap*

önskvärda syntesen mellan de båda perspektiven, t ex James M Buchanan liksom fö också Hayek och Friedman i en del sammanhang. Trots detta lider emellertid den grundläggande författningpolitiska diskussionen av betänklighets slagsida. Orsaken är att de författare som huvudsakligen och uttryckligen intresserar sig för just de konstitutionella frågorna ofta tillhör den statsvetenskapliga traditionen och renodlar det styrelseinriktade perspektivet.

### Democracy and its Critics

En nyutkommen bok, *Democracy and its Critics* (Yale University Press, 1989), av Robert Dahl ger ett gott exempel på det sagda. Dahl, som nu är professor emeritus, kan kanske beskrivas som den amerikanska statskunskapens "grand old man". Han har i ett stort antal arbeten behandlat det demokratiska styrelseskicket och den nu utkomna volymen kan till en del ses som en syntes av hans livsverk.

Det skall omedelbart sägas att det är fråga om ett inom sina ramar omfångsrikt och intresseväckande arbete som präglas av stor lärdom. Dessa aspekter lämnar jag emellertid åt sidan här. Min avsikt är inte att recensera boken utan istället, och eftersom boken är representativ för den statsvetenskapliga traditionen, att använda den som utgångspunkt för ett resonemang om de två perspektiven. Jag kommer därför enbart att lyfta fram och diskutera några av fundamenten i Dahls framställning. Den som vill ha en nyanserad beskrivning och helhetsbedömning av boken får söka den någon annanstans.

Dahl är klart förankrad i det första av de båda perspektiven och hans grundfrå-

ga gäller sålunda den lämpliga styrelseformen för ett samhälle. Han ställer två huvudalternativ mot varandra, nämligen demokrati och elitstyre (guardianship). I det tidigare fallet styr hela, eller praktiskt taget hela, folket sig självt. I det senare fallet är det istället en på något sätt tillkommen elit som styr.

Redan i utgångsläget förutsätter alltså Dahl som en outtalad självklarhet att ett samhälle måste styras. Varför detta är nödvändigt säger han ingenting om, ja han anger knappast ens vad styrandet innebär. Genom hela boken används verbet "styra" (rule, govern) utan närmare precisering, som om innebörden vore uppenbar.

Men behöver ett samhälle verkligen styras? Och vari bör styrandet i så fall bestå? Det är framför allt med hänsyn till dessa frågor som det andra perspektivet, det som utgår från individen och som därmed också lätt får en påtaglig marknadsorientering, är av betydelse. För att klargöra dessa sammanhang lämnar jag Dahl ett tag, men blott för att så småningom komma tillbaka till honom.

Låt oss utgå från att varje människa är utrustad med förmåga att handla, att göra saker och ting, och också med en benägenhet att värdera resultaten av det egna handlandet som goda, dåliga, önskvärda, ointressanta, o s v. Individen kommer alltså ständigt att söka åstadkomma sådant som den värderar högt. Det kan t ex gälla att förbättra de materiella villkoren för sig själv och sina närmaste, men ingenting hindrar att strävandena också kan vara av mer andlig eller altruistisk karaktär. Strävan kan också vara att göra så lite som möjligt, att ha mycket fritid och i största allmänhet leva lättjefullt. Vad vi antar är

alltså i grunden bara att det åtminstone i huvudsak är meningsfullt att beskriva individerna som präglade av en egen, målriktad strävan – inom ramen för detta är sedan alla typer av beteenden tänkbara.

### Individens okränkbarhet

I anslutning till denna syn på individens egenskaper är det nu lämpligt att också formulera en rättvisepincip som spelar en fundamental roll i de samhällsfilosofier vi intresserar oss för, nämligen principen om individens okränkbarhet. Principen säger att ingen har rätt att driva sina egna strävanden så långt att det på något påtagligt sätt går ut över andra människors strävanden. Principen kräver alltså, för att uttrycka saken något annorlunda, att människornas handlingsutrymmen balanseras mot varandra.

Antag nu att vi har ett laglöst samhälle i vilket människorna är helt fria att göra vad de kan och vill. Uppenbarligen kommer deras strävanden under sådana förhållanden lätt i konflikt - vad den ene gör kan försvåra eller förhindra vad den andre eftersträvar. Principen om individens okränkbarhet kräver därför någon form av gemensamt och för alla bindande regelsystem som förhindrar individerna att kränka varandras intressen. Ett tänkbart sådant system kan bestå av lagar som anger hur rättigheter, bl a äganderätter, uppstår; hur rättigheter kan överföras genom avtal, t ex köpeavtal; och hur kränkning av rättigheter beivras. För att lagarna skall bli effektiva är det rimligt att de ytterst upprätthålles med statliga maktmedel.

Ett samhälle med de nämnda lagarna kan sägas vara en renodlad marknads-

ekonomi. På det hela taget bör det vara ett ganska gott samhälle att leva i. Argumenten härför är i själva verket mycket starka. I stora drag handlar det om att människor är skyddade mot kränkningar av skilda slag, att de kan ägna sig åt vad de vill i den mån det inte går ut över andra, och att de fritt kan byta t ex produktionsresultat och ägodelar med varandra. Grundelementet i de ständigt pågående utvecklings- och omvandlingsprocesserna är det ömsesidigt fördelaktiga och därför också ömsesidigt frivilliga bytet.

Speciellt kan tillfogas att de totala resurserna förvaltas bättre i ett samhälle av det beskrivna slaget än i någon annan samhällstyp. I grunden beror detta på den snabba och effektiva spridningen av information om konsumtionsönskemål och produktionsmöjligheter via prissystemet.

Men även om det beskrivna samhället i huvudsak är bra så kan det möjligen göras ännu bättre genom att kompletteras i vissa avseenden. Om det t ex finns yttre fiender kan det vara nödvändigt med en gemensam försvarsmakt i offentlig regi. Det kan också finnas ett behov av välfärdspolitiska åtgärder, ett socialt skyddsnät. För att ta ett extremt exempel så kan det finnas människor som är så fattiga och samtidigt så utsatta för sjukdomsrisker att en marknadsmässig sjukförsäkring skulle ruinera dem. Att hjälpa sådana människor kan mycket väl ses som en allmän angelägenhet, d v s som något som alla eller praktiskt taget alla är intresserade av, och även om hjälpen inte behöver åstadkommas genom offentliga åtgärder så är det i varje fall en tänkbar möjlighet att så sker.

Den minimala offentliga apparat som består av ett rättssystem för ägande, avtal och kränkningar kan alltså behöva kom-

pletteras. Att mera i detalj avgöra vilka kompletteringar som är rimliga är naturligtvis ett omfattande problemkomplex som det är omöjligt att ge sig in på här, men dessbättre är det inte heller nödvändigt.

Tvärtom har jag nu kommit så långt att det är möjligt att dra några för den fortsatta diskussionen väsentliga slutsatser om den lämpliga funktionsfördelningen mellan offentligt och privat.

### Funktionsfördelningen

Beslut om *vad* som skall göras, t ex beslut om olika verksamheters inriktning och omfattning, bör fattas i decentraliserade former av de berörda själva, d v s av individer och företag som agerar på marknader. Statlig inblandning i sådana angelägenheter kommer för det första, och eftersom det är svårt att uppnå allas samtycke, nästan oundvikligen i konflikt med principen om individens okränkbarhet. För det andra resulterar det praktiskt taget alltid, och beroende på att statliga ingrepp definitionsmässigt sker utan fullgod marknadskontakt, i resursslöseri av större eller mindre omfattning.

Statens roll bör istället begränsas till att stifta och med sin makt upprätthålla de lagar och regler som är erforderliga. Viktigast är de centrala lagar som preciserar äganderätten och avtalsrätten och beivrar kränkningar, men även andra lagar kan aktualiseras. Den statliga uppgiften att utforma och upprätthålla ett regelsystem är naturligtvis av fullständigt avgörande betydelse, men samtidigt i viss bemärkelse starkt begränsad.

Kanske kan den åsyftade funktionsfördelningen till en del åskådliggöras med

hjälp av distinktionen mellan form och innehåll. Man skulle då säga att människorna i allt väsentligt bör ha möjlighet att själva skapa innehållet i sina liv, medan staten ges ett ansvar för de grundläggande formerna. Eller kanske man kan tillgripa liknelsen med ett spel och dess regler. Staten skulle då formulera reglerna, medan individerna utför själva spelet. Hur som helst så blir det individerna som står för sådant som har med fantasi, skapande, handling och aktivitet att göra. Naturligtvis kan resultatet bli utpräglat pluralistiskt.

För att nu återgå till frågan om styrandet så ser vi att den roll vi tilldelat statsmakten, nämligen att utforma och tillämpa lämpliga lagar, visserligen är oändligt viktig, men likväl i viss bemärkelse så passiv att det knappast är rimligt att använda verbet "styra" i sammanhanget. Ordet leder tankarna mot styrmän vid statsroder, mot hövdingar som leder sina undersåtar mot gemensamma mål, eller mot företagsledare som strukturerar sin organisation och får alla anställda att gå i samma riktning.

Men något sådant bör det alltså inte vara fråga om i statens fall. Samhället eller nationen är inte något företag. Det målinriktade beteendet i ett samhälle bör individerna själva, antingen enskilt eller i frivilliga organisationer, stå för. Nationella mål har ingen rimlig uppgift att fylla. Föreställningen att ett samhälle behöver styras är på det hela taget, och med reservation för speciella fall som t ex krig, ohållbar. Vad som behövs är goda lagar och en tillämpning av dessa. Detta är statens uppgift.

Med denna preciserade syn på statens roll är det nu möjligt att återgå till de grundläggande författningsproblemen.

Det kan synas självklart att en diskussion om de samhälleliga beslutsformerna underlättas av kännedom om vad för slags beslut det gäller. Likväl är emellertid Robert Dahl, för att åter ansluta till honom, inte särskilt klar på den punkten. Han skiljer egentligen inte på olika besluts-kategorier, t ex offentliga beslut och marknadsbeslut. Ordet marknad förekommer knappt i hans bok och än mindre någon diskussion om vilka uppgifter marknaden och marknadsaktörerna bör ha. Istället talar Dahl bara vagt om behovet av kollektiva beslut och på de mycket få ställen i boken där han nämner vad sådana beslut kan avse finner man att det är fråga om stora och oklart avgränsade områden.

### Demokrati eller elitstyre

I den grundläggande frågan om styrelseskicket är, som jag redan nämnt, Dahls två huvudalternativ demokrati och elitstyre. Med Dahls definitioner skiljer sig de båda styrelseformerna åt genom att åtminstone den goda demokratin ger alla, eller praktiskt taget alla, vuxna invånare likvärdiga möjligheter att delta i den samhälleliga beslutsprocessen. De har alla bl a hyggligt inflytande över vilka frågor som kommer upp på dagordningen; de har alla likartade möjligheter att bilda sig en genomtänkt uppfattning om frågorna som kommer upp; de har alla tillfredsställande möjligheter att ge uttryck åt sina uppfattningar; och de har alla samma rösträtt. Vid elitstyre förbehålls dessa rättigheter en på något sätt avgränsad mindre del av befolkningen.

Dahl förespråkar naturligtvis demokratin. Grundstenarna i hans demokrati-

försvar är ett par principer som är mycket nära släkt med principen om individens okränkbarhet, framför allt principen om människors lika inre värde (the idea of equal intrinsic worth). Det är lätt att inse att det demokratiska samhället, så som Dahl definierar det, står i nära samband med principer av detta slag.

Men samtidigt känner Dahl sig tvungen att försvara demokratin även på andra sätt. Framför allt vill han bemöta den invändning som kommer från anhängarna av elitstyre och som säger att människor i allmänhet inte har de kvalifikationer som krävs för att styra ett land.

Dahl diskuterar invändningen genom att tala om olika typer av kvalifikationer, bl a moralisk kompetens (moral knowledge) och faktiska kunskaper om skilda samhällsförhållanden. Beträffande det första hävdar Dahl, och naturligtvis med all rätt, att de flesta människor besitter en respektabel känsla för vad som är rätt och fel i mellanmänniska relationer. I det hänseendet lämnar han därför den elitistiska invändningen utan avseende. När det sedan gäller kunskaper om faktiska omständigheter, t ex sakförhållanden och orsaks-sammanhang, så menar Dahl att många människor faktiskt kan rätt mycket, att de har god förmåga att lära sig, att en offentlig förvaltning kan anlita specialister utan att det för den skull behöver bli fråga om elitstyre, o s v. Även härvidlag anser han sig alltså kunna avvisa elitisterna.

Det förefaller mig som om Dahl här hänger sig åt önsketänkande. Trots vad han säger tycks det mig närmast självklart att kunskapsproblemen vid kollektivt beslutsfattande måste bli betydande.

Det är ju inte bara specialistkunskaper av skilda slag som saken gäller. Till stor

del måste problemen också gälla kunskaper om de enskilda individernas personliga förhållanden i olika avseenden, d v s kunskaper av privat karaktär. Sådana kunskaper kan inte, knappast ens teoretiskt, med bibehållen nyansrikedom föras över från en individ till en annan. Till stor del är det kunskaper som rent principiellt bara de berörda individerna själva kan vara bärare av. Ett system som innebär att samhällsmedlemmarna i möjligaste mån fattar egna beslut är därför, och med hänsyn till den här anlagda aspekten, bättre än ett system i vilket för alla giltiga gemensamma beslut är vanliga. Eftersom människorna inte fullständigt kan sätta sig in i varandras förhållanden, uppstår med nödvändighet kunskaps- eller kompetensproblem i det senare fallet. Den information som finns spridd bland gräsrotterna blir inte fullständigt utnyttjad. Självklart blir dessa problem större ju mer omfattande den kollektiva verksamheten är.

Men insikten om detta bör naturligtvis inte leda till att man ger efter för elitisterna. Dahl har förstås rätt i sitt engagerade försvar för demokratin, även om hans argument inte är helt igenom övertygande. Slutsatsen av de möjliga kompetensproblemen bör istället vara att de offentliga aktiviteterna beskärs. Ju mer den statliga verksamheten begränsas till de centrala lagstiftande och rättsuppehållande uppgifterna desto mindre blir rimligen problemet med medborgarnas kunskaper i olika avseenden, och ju mer kan man i försvaret för demokratin förlita sig på medborgarnas allmänna rättsmedvetande. Sedd på det viset blir demokratin mindre ett system för att processa information och fatta beslut och mer ett system

för att ge folklig legitimitet åt dem som hanterar de yttersta maktmedlen. Demokratins huvuduppgift blir inte att tillhandahålla goda beslut utan att förhindra diktatur.

Den här förfäktade synen på statens roll får konsekvenser för själva beslutsreglerna, men låt oss först se vad Dahl säger på den punkten. Det är då intressant att någon beslutsregel, t ex majoritetsregeln, inte ingår i hans definition av demokrati. Det enda som sägs i definitionen är, som vi sett, att alla vuxna skall ha samma rösträtt. Hur rösterna skall vägas samman blir för Dahl en separat fråga.

#### Olika majoriteter

De huvudalternativ som Dahl ställer mot varandra är naturligt nog enkel majoritet och olika typer av kvalificerad majoritet, inklusive enhällighet. När han förordar den enkla majoriteten som den generellt bästa beslutsregeln är huvudargumentet att regeln kvalificerad majoritet skulle ge minoriteter möjlighet att blockera förändringar, d v s avgöra frågor till sin fördel i de fall då de föredrar status quo. Man kan också säga att en regel om kvalificerad majoritet gynnar status quo. Dahl finner detta otillfredsställande och förordar därför enkel majoritet.

Om detta finns en hel del att säga. Framför allt är Dahl märkligt okänslig för den nedröstade minoritetens problem. Det är som om han tillämpar principen om individens okränkbarhet enbart när han definierar demokratin och i det sammanhanget kräver lika rösträtt. Men om beslutsregeln sedan är sådan att 49 % kan bli överkörda av 51 % så tycks det inte bekymra honom nämnvärt. Det verkar som

om det viktiga är att individen har en egen röst – att rösten skall påverka beslutsresultatet förefaller däremot mindre angeläget.

Det är intressant att på denna punkt jämföra majoritetsbeslut med marknadsbeslut. Vid marknadsbeslut är det alltid ett antal parter som skall komma överens. Beslutet föregås därför av förhandlingar där det ges och tas och i vilka *alla* berörda deltar. För att det skall bli ett avtal måste varje part finna överenskommelsen gynnsam för egen del. I marknadsbeslutet respekteras alltså principen om individens okränkbarhet på ett sätt som aldrig sker vid majoritetsbeslut.

Insikten om detta fick ekonomen Knut Wicksell att på sin tid föreslå enhällighet i kollektiva, och alltså bl a statliga, beslut. Att människor deltar i kollektiv beror enligt detta synsätt på att de hoppas få ut någonting av det, kollektivet skall vara av värde för alla. Men i detta ligger då också att de inte skall bli överkörda i voteringar. Man kan säga att Wicksell betraktade kollektiva beslut som marknadsbeslut med väldigt många parter.

Principiellt har detta betraktelsesätt en väsentlig poäng samtidigt som det är klart att de rent praktiska svårigheterna, bl a med förhandlingarna, skulle bli oöverkomliga. För att uttrycka sig i modern ekonomjargong så skulle ett krav på enhällighet leda till orimligt höga transaktionskostnader.

### **En intressant kompromiss**

Detta för oss in på den intressanta kompromiss som regeln om kvalificerad majoritet utgör. En sådan regel gör transaktionskostnaderna drastiskt lägre än enhäl-

lighetsregeln, samtidigt som principen om individens okränkbarhet upprätthålles långt bättre än med regeln enkel majoritet.

Än intressantare blir regeln om kvalificerad majoritet om man också tar hänsyn till den funktionsfördelning mellan offentligt och privat som förespråkas här. De statliga uppgifterna att skapa och upprätthålla centrala rättsregler ställer ju knappast några krav på snabba beslut och den relativa tröghet som ett krav på kvalificerad majoritet medför behöver därför inte vara något problem.

Visserligen behöver ett lagsystem successivt förändras och moderniseras. Den tekniska utvecklingen aktualiserar t ex fortlöpande äganderättsproblem som måste lösas. För att ta ett historiskt exempel så var äganderätten till strömmande vatten fram till slutet av förra seklet relativt ointressant och därför också oklar. När tekniken gav möjlighet att använda vattnet för elproduktion aktualiserades emellertid ägandefrågorna och krävde laglig precisering. Resultatet blev att vattenlagen utvidgades och skrevs om. Ett aktuellt exempel är äganderätten till mänskliga organ. För inte så många år sedan var denna fråga utan större betydelse och därför också lagligt oreglerad. Med utvecklingen av transplantationstekniken har äganderättsfrågorna blivit brännande, och behovet av lagstiftning starkt. Efter hand som den tekniska utvecklingen gör det möjligt att utnyttja eller påverka något blir det alltså angeläget, det är den grundläggande principen, att precisera vem som är ägare.

De successiva förändringar av lagsystemet som det här är fråga om bör emellertid kunna genomföras i lugn och ro under

kravet på kvalificerad majoritet. Lagstiftare har knappast någonsin något försvarbart behov av att kunna agera snabbt som t ex aktörerna på en marknad. Tvärtom har en tröghet i lagstiftningen ett egenvärde. Det talas ju ofta, och enligt min mening högst befogat, om behovet av fasta spelregler. Detta önskemål skulle i hög grad främjas av ett krav på kvalificerad majoritet.

Det förefaller alltså, och för att speciellt ta upp den svenska riksdagen, som om argumenten för att kräva kvalificerad majoritet i samtliga beslut är mycket starka. En sådan regel skulle dessutom i sig själv starkt bidra till att tvinga fram de begränsningar i de statliga verksamheterna som enligt det här anlagda betraktelsesättet är önskvärda. Med ett generellt krav på kvalificerad majoritet finns det ju inte så mycket annat än allmänt önskad lagstiftning som riksdagsmännen kan ägna sig åt. Utrymmet för att i riksdagen driva olika gruppintressen skulle minska drastiskt. För att till slut också ta upp argumentet att kravet på kvalificerad majoritet ger vetorätt åt minoriteter så är det vid närmare betraktande kanske inte så starkt. Vetorätten gäller ju förändringar, och följaktligen gör den minoriteten stark bara i de fall då den förordar status quo, dvs då den är överens med en tidigare kvalificerad majoritet. Det är svårt att kalla detta för minoritetsvälde.

### Tre fundamentala punkter

Inledningsvis talade jag om författningsfrågans två perspektiv. Jag menar mig nu ha visat att de författningspolitiska slut-

satserna påverkas kraftigt på åtminstone tre fundamentala punkter när det individ- och marknadsorienterade perspektivet på allvar förs in i resonemanget.

- Statens roll i samhällslivet blir mera begränsad, men för den skull inte mindre väsentlig. Huvuduppgiften blir att stifta och upprätthålla lagar om elementära rättigheter.
- Försvaret för demokratin får en annan tyngdpunkt och blir mera övertygande. Man slipper hänge sig åt önsketänkande om medborgarnas kunskaper i olika frågor. Huvudsaken blir istället deras allmänna rättsmedvetande.
- Argumenten för den kvalificerade majoriteten som beslutsregel vinner i styrka.

Möjligen har resonemanget också visat att demokratin och marknadshushållningen står ännu närmre varandra än vad vi i allmänhet föreställer oss. Det är ju lätt att utifrån den här förda diskussionen se de båda fenomenen som nära nog oskiljaktiga sidor av samma sak, nämligen tillämpningen i olika sammanhang av principen om individens okränkbarhet. Om det är så skulle demokratin och marknadshushållningen åtminstone i det långa loppet och bortsett från övergångsperioder, vara oskiljbara — alltså bådadera eller ingetdera. I så fall vore det också följdriktigt att istället för att säga att ett samhälle är demokratiskt *och* marknadsekonomiskt rätt och slätt tala om ett frihets-samhälle. Synsättet kanske förklarar den styrka som denna samhällstyp nu dagligen ger oss prov på.