

Riksbanken och demokratin

Göran von Sydow

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige har sedan början av 1970-talet haft stora problem med att bekämpa inflationen. Nu har fem av riksdagens sju partier enats om en institutionell reform som gör Riksbanken politiskt oberoende vilket ska underlätta inflationsbekämpningen. Endast miljöpartiet och vänsterpartiet är motståndare till reformen. Frågan om Riksbankens ställning är intressant genom att den belyser ett flertal problemområden angående svensk ekonomi, politik och demokrati. För det första finns bakgrunden att finna i den politiska sfärens problem att styra ekonomin. För det andra finns problemet med hur mycket makt politikerna kan delegera och i samband med detta politikernas förmåga att utöva kontroll. Dessutom knyter frågan an till en av den konstitutionella demokratins kärnfrågor, nämligen om vad som ska regleras i författningen.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att analysera den reformering av Sveriges Riksbank som fem av riksdagspartierna nått en uppgörelse om. Analysen skall besvara fyra huvudsakliga frågeställningar:

- *Vilka är argumenten för en självständig Riksbank?
- *Vilket är innehållet i reformen och är den föreslagna proceduren demokratisk?
- *Hur kan reformen tolkas i ett demokratiteoretiskt och författningspolitiskt sammanhang?
- *Vad får reformen för demokratiska konsekvenser?

1.3 Metod

För att analysera reformen används argumentationsanalys i kapitel två där bakgrunden tecknas och i kapitel tre där de institutionella förändringarna analyseras. När sedan reformen ska placeras in ett demokratiteoretiskt och författningspolitiskt sammanhang vidgas analysen till att omfatta även ej använda argument. Idéanalys beskriver bättre detta tillvägagångssätt där reformen kopplas till den demokratiteoretiska diskursen.

En alternativ metod vore att vända på ordningen och placera reformen i ett författningspolitiskt perspektiv från början och därigenom testa reformen utifrån olika teoribildningar. Detta skulle kunna ge intressanta och möjligtvis generella teoretiska slutsatser om vårt statsskick. Jag har emellertid valt en metod som är mer tillämpad till sin karaktär genom att jag låter 'texten', d.v.s. reformen, styra inriktningen på uppsatsen. På detta sätt låter man problemet växa in en kontext och diskurs istället för tvärtom. Därmed inte sagt att reformen är frikopplad från ursprunglig kontext.

1.4 Material och tidigare forskning

Det är främst ekonomer som har forskat kring ämnet. Denna forskning är emellertid mycket omfattande och har vuxit kraftigt på senare år. Ekonomernas argument och resultat är en viktig bakgrund till reformen och behandlas översiktligt i kapitel två. *Ekonomikommisionen*, som bestod av både ekonomer och statsvetare, föreslog i en av sina 113 punkter att Riksbanken skulle göras mer oberoende. Detsamma föreslog 1993 års Riksbanksutredning, vars förslag aldrig realiserades. EMU-utredningen argumenterar för en mer självständig Riksbank, i synnerhet vid ett utanförskap från EMU, för att göra penningpolitiken mer trovärdig. Statsvetare har inte, åtminstone inte i Sverige, riktat så stort intresse kring dessa frågor. Statsvetaren Jörgen Hermansson har i en bilaga till EMU-utredningen, *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*, berört centralbankens ställning. Hermanssons undersökning har vissa likheter med den här uppsatsen genom att den kopplar centralbankens ställning till demokrati- och författningsfrågor. Hermansson ställer två frågor: Är EMU demokratiskt? Är EMU bra för demokratin? Båda dessa frågor svarar han nekande på.

Överenskommelsen mellan de fem riksdagspartierna presenterades av den parlamentariskt sammansatta arbetsgruppen i en departementspromemoria, *Riksbankens ställning* (Ds 1997:50). Regeringens proposition, *Riksbankens ställning* (prop. 1997/98:40), överensstämmer helt med promemorian.¹ Dessa båda är därmed att betrakta som likvärdiga och man kan förvänta sig att de partier som står bakom promemorians förslag också stöder regeringens proposition. Jag har i huvudsak använt mig av propositionen då denna ger fylligare beskrivningar och förklaringar till förslagen.

1.5 Demokrati

¹En enda liten skillnad finns och det gäller vid vilken instans en ledamot av direktionen får föra sin talan vid eventuell avskedan. Skillnaden förefaller vara av ringa betydelse.

I huvudsak kan man skilja på demokrati som *procedur* eller som *substans*.² Procedurargument bygger på att sättet att fatta beslut legitimerar innehållet och beslutssubstansen blir av underordnad karaktär. Substansargument betonar i vilken utsträckning samhällsmedborgarna får sina behov uppfyllda.

Frågan om Riksbankens ställning innefattas av dessa frågeställningar. En mer självständig Riksbank förordas mest av ekonomer med konsekvens- och substansargument, d.v.s. att det ger bättre ekonomiska resultat. Det är därför av statsvetenskapligt intresse att undersöka huruvida proceduren är demokratisk vid ett arrangemang med en oberoende Riksbank. Det är också intressant att diskutera relationen mellan procedur och substans i en demokrati.

2 Problemet

Den första frågan som uppkommer i en uppsats av detta slag, där ett förslag eller ett beslut analyseras, blir ganska naturligt: varför har man lagt förslaget eller fattat beslutet? Intresset är här inte *hur* beslutet ska fattas utan *varför* man kommer fatta ett visst beslut. I detta fall är frågan inte helt lättbesvarad då det kan finnas olika skäl till varför man stöder reformen. De olika partierna kan dessutom ha inbördes olika skäl och motivera dessa på olika sätt. Riksbanken kan därmed föreslås bli mer självständig av i huvudsak ekonomisk-politiska skäl eller av hänsyn till de för Sverige bindande konvergenskrav som förberedelserna för EMU innebär enligt Maastrichtfördraget. Å andra sidan kan man konstatera att om det är hänsyn till EMU så har dessa kriterier skapats av samma ekonomisk-politiska skäl som kan anföras vid motivering till en mer självständig centralbank varhelst i världen. Detta gör att det är dessa ekonomisk-politiska skäl som är det första man bör studera vid en analys av detta slag. Att inte EMU tas med som motiv för reformen betyder inte att den europeiska dimensionen är helt irrelevant som vi senare ska se.

2.1 Ekonomisk teori om konstitutioner

"Constitutional economics" är ett forskningsområde inom nationalekonomin där man i huvudsak uppehåller sig vid frågor om vilket statskick eller politisk ordning som ger de mest gynnsamma ekonomiska resultaten. Bland de ledande inom detta område räknas James

²Lundqvist 1996 s. 62f. Larsson 1994 benämner skiljelinjen som en fråga om beslutsform eller beslutsinnehåll. s.18

Buchanan och Gordon Tullock, som också brukar förknippas med den så kallade Public choice-skolan.

Det finns en åtskillnad mellan de ekonomiska teorier som är i huvudsak normativa och de som är positiva. De normativa teorierna strävar efter att ge råd om hur man *bör* bedriva ekonomisk politik. De positiva teorierna försöker istället beskriva och förklara *hur* ekonomisk politik faktiskt bedrivs och vilka drivkrafter som politikerna har. "Constitutional economics" är i grunden en positiv teori som förklarar politik med ekonomiska termer, men ansatsen har också utvecklats till att bli normativ genom att man förespråkar olika konstitutionella arrangemang som ska ge bättre ekonomiska utfall.³ Denna forskningsinriktning representeras främst av ekonomer som gått i den rationalistiska skolans fader Anthony Downs fotspår. Downs utgår från att politiker har ett mål för sin verksamhet nämligen att nå makten och sedan behålla den. Vägen till makten går i en demokrati via röstmaximering av väljarnas röster.⁴ Vad har nu detta med frågan om en självständig centralbank att göra? Enligt denna teori om politikernas syften så antas också att när politikerna väl nått makten så gör de sitt bästa för att behålla den. Då använder politikerna de instrument som de har tillgång till och ett av dessa är den ekonomiska politiken. Den ekonomiska politiken kan användas för att styra konjunkturutvecklingen så att regeringen kan gå till val och hänvisa till den goda konjunkturen.⁵ Detta betyder att regeringen i dessa fall inte alltid bedriver en ekonomisk politik som är ekonomiskt motiverad utan snarare politiskt motiverad. Detta leder till att regeringen, under valåret, kommer expandera ekonomin även om konjunkturutvecklingen pekar åt att man borde strama åt ekonomin. Det innebär att man låter inflationen gå upp genom att använda penningpolitik (t.ex. sänka räntor) eller använda finanspolitik (t.ex. öka offentliga utgifter). Dessa åtgärder tenderar att vara inflationsdrivande och underminerar penningpolitikens trovärdighet. Lösningen på detta är enligt många, främst ekonomer, att låta penningpolitiken skötas av opolitiska tjänstemän som inte har några andra hänsyn att ta förutom att hålla inflationen nere. Det betyder att penningpolitiken ska skyddas från kortsiktiga motiv. Dessutom brukar det hävdas att penningpolitiken är ett så komplext område att den bör skötas av högt kvalificerade tjänstemän som helst är ekonomer.

2.2 Trovärdighet

³Åberg 1997 s.43-46

⁴Downs 1957 s.11-14

⁵Upphovsman till denna teori anses William Nordhaus vara genom sin artikel "The Political Business Cycle" (1975), *Review of Economic Studies*, 42. Persson 1993 s.240-242

En centralbanks huvuduppgifter är att bedriva penning- och valutapolitik samt att sörja för att ett stabilt betalningsväsen upprätthålls.⁶ För att lyckas med sina uppgifter är den gängse bilden att en centralbank behöver trovärdighet för sin penningpolitik. Detta har blivit än tydligare sedan mitten av 1980-talet då många länder, däribland Sverige, avreglerade sina kredit- och valutamarknader. Till följd av avregleringarna har de internationella finansmarknaderna expanderat mycket snabbt. Kapitalet rör sig över de nationella marknaderna och söker högsta möjliga avkastning och om ett land har låg trovärdighet för sin penningpolitik så kommer kapitalet flyttas någon annanstans. Storleken och den snabba rörligheten på kapitalet gör att nationalstatens förmåga att bedriva en självständig penningpolitik minskas. Framförallt minskar möjligheten att bedriva stabiliseringspolitik med traditionella penningpolitiska medel.⁷ Kraften i de oreglerade kapital- och valutamarknaderna fick Sverige erfara under kronkrisen 1992. Då hade regeringen och Riksbanken bundit sig till en fast växelkurs som norm. Trots denna norm, som ledde till att Riksbanken vid ett tillfälle höjde räntan till ofattbara 500%, så kunde ändå inte den fasta växelkursen bibehållas. Den främsta anledningen till detta var att trovärdigheten var låg och det fanns förväntningar om en devalvering. Stora mängder kapital flydde från Sverige som till slut var tvunget att låta kronan flyta.⁸

I den moderna nationalekonomin betonas att det är förväntningar som styr mycket av den ekonomiska utvecklingen. Om ett land har låg trovärdighet för att inflationen ska bibehållas låg så skapas inflationsförväntningar som fungerar självuppfyllande.⁹ Med en "politiserad konjunkturcykel" kan en regering för att styra konjunkturen t.ex. kraftigt expandera budgeten under valåret. Då uppkommer förväntningar om att regeringen kanske kommer att försöka inflatera bort underskotten och dessa förväntningar tenderar att vara självuppfyllande.

2.3 Empiriska resultat

De argument som förts ovan visar egentligen inte på något konkret sätt varför man egentligen vill ha en självständig centralbank. En reform av dylikt slag borde alltså föra med sig goda resultat. Man kan dela upp resultaten mellan ekonomiska och demokratiska konsekvenser. De demokratiska konsekvenserna sparas till senare i uppsatsen. Eftersom detta inte är en uppsats i ekonomi kommer här endast nämnas att många ekonomer har, i komparativa studier där man skapar ett index av komponenter som mäter centralbankens oberoende, nått resultatet att

⁶Penning- och valutapolitik är starkt sammankopplade med varandra. När uttrycket penningpolitik används i uppsatsen berör det även valutapolitiken.

⁷Hansson 1990 s.108

⁸SOU 1993:20 s.105-106, 138-139

⁹De är självuppfyllande genom att löneavtal träffas som kalkylerar med den förväntade inflationen och då höjs priserna för att täcka dessa kostnader. Mankiw 1997 s. 346-349

högre grad av oberoende ger lägre genomsnittlig inflation. Resultaten visar också att ett ökat oberoende på lång sikt inte leder till sämre tillväxt eller sysselsättning.¹⁰ Det finns klara problem med operationaliseringen av problemet eftersom det är svårt att isolera olika faktorer från varandra. Det är inte denna uppsats syfte att utvärdera dessa resultat utan de accepteras härmed i fortsättningen framförallt eftersom de är en mycket viktig utgångspunkt för att genomföra en institutionell reform där centralbanken ges ett betydande oberoende.

2.4 Sammanfattning

Det är uppenbart att de argument som framförts här endast ser till *substansen* eller *innehållet* i demokratiska beslut. Det är samhällets effektivitet som ska förbättras genom reformen. Detta faller sig också naturligt när argumenten framförs av ekonomer som endast ser till den samhällsekonomiska nyttan när man försöker skapa statens institutionella arrangemang. När utgångspunkten är vilket konstitutionellt arrangemang som ger de bästa ekonomiska resultaten är det därför inte nödvändigt att proceduren är demokratisk.

En sammanfattning av argumenten för en självständig Riksbank ser ut som följande:

- # Penningpolitiken behöver trovärdighet för att vara effektiv
- # En politiserad penningpolitik har låg trovärdighet
- # Trovärdigheten minskas av de kortsiktiga motiv som politikerna antas ha enligt röstmaximeringsteoremet
- # Penningpolitik är ett svårt och komplext policyområde
- # Vissa tvivel om politikernas kompetens råder
- # Empirin pekar mot att ett samband mellan centralbankens oberoende och inflationstakten finns

Slutsats: Penningpolitiken bör skötas av kompetenta och politiskt oberoende tjänstemän som arbetar helt utan politiska motiv.

3 De institutionella förändringarna.

3.1 Historisk överblick

Riksbanken grundades 1668 och var då världens första centralbank. Den nyskapade banken döptes till Riksens ständers bank och den var underställd riksdagen. Namnet ändrades i samband med ståndsriksdagens avskaffande 1866 till Sveriges riksbank.¹¹

¹⁰Persson 1993 behandlar dessa resultat s.237-240. Även Mankiw 1997 s. 376-377

¹¹SOU 1993:20 s 48

Att Riksbanken alltsedan dess grundande har stått under riksdagens huvudmannaskap är en i internationellt perspektiv avvikande ordning. Det normala är istället att regeringen har huvudmannaskapet. Det har av vissa tolkats som att denna ordning skulle vara ett utslag för den maktindelningstanke som genomsyrar 1809 års regeringsform.¹² Eftersom denna ordning inrättades innan 1809 kan det också tänkas att den gamla ordningen helt enkelt bevarats för att den uppfattats som funktionell.¹³ Att Sverige, tillsammans med Finland, har en säregen uppdelning mellan departement och ämbetsverk ger ingen klarhet om varför Riksbanken sorterar under riksdagen istället för att vara en myndighet under regeringen. Det är i sammanhanget anmärkningsvärt att just Finland är det enda land som har samma ordning att centralbanken lyder under parlamentet.

Stridigheter har emellertid uppkommit om inflytandet över Riksbanken. Konungen och riksdagen stred om inflytandet under 1800-talet och riksdagen utsåg Riksbanksfullmäktige som var det beslutande organet. 1897 beslutades att rätten att utse fullmäktiges ordförande skulle övergå till Kongl. Maj:t. Detta för att stärka regeringens inflytande över Riksbanken. Riksdagen förlorade formell kontroll, men inte reell.¹⁴ Till 1934 års översyn hade stora förändringar av det svenska statsskicket genomförts. Parlamentarismen hade befasts och regeringen var därmed beroende av ställningen i riksdagen. Nu övertog regeringen rätten att utnämna fullmäktiges ordförande. Skillnaden är att 1897 var regeringen konungens ministär, men 1934 är regeringen parlamentarisk. Rätten övertogs av riksdagen vid 1988 års revidering av riksbankslagen.

Att Riksbanken är en myndighet under riksdagen istället för under regeringen borde vara ett tecken på att den förhåller sig självständig från regeringsinflytande. Det är dock inte hela sanningen. Framförallt genom att riksbanksfullmäktiges mandatperioder överensstämmer med riksdagens så förutsätts att fullmäktige därigenom får en politisk sammansättning som överensstämmer med valutgången. Detta ger regeringen ett indirekt inflytande över penningpolitiken. *Ekonomikommisionen* menar att "under stora delar av efterkrigstiden fungerade fullmäktige som en avdelning inom finansdepartementet, eller ett riksdagsutskott, och enligt tillgänglig information fattades en del centrala penningpolitiska beslut på kortsiktiga grunder och som en del av en partipolitisk process."¹⁵ Det är inte endast genom att föra en expansiv penningpolitik under valåret regeringen kan försöka styra ekonomin. Den devalvering av kronan som den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen genomförde 1982 kan ses som ett valuta- och penningpolitiskt beslut som var resultatet av en ekonomisk strategi.¹⁶ Under de senaste åren har traditionen att endast riksdagsmän sitter i fullmäktige

¹²Hermansson 1996 s.14

¹³Montgomery 1934 s.7-14

¹⁴Montgomery 1934 s.75, 78-79

¹⁵SOU 1993:16 s. 39-40

¹⁶Bergström 1987 s. 109-112, 193-201

delvis frångåtts, men fortfarande rekryteras ledamöter i huvudsak utifrån politisk hemvist.¹⁷ I 1974 års grundlagsreform bibehölls ordningen med Riksbanken som myndighet under riksdagen och därigenom skulle regeringens inflytande vara ringa, men i realiteten har regeringens inflytande varit stort. Detta inflytande har emellertid successivt kommit att minska. Det märks bl.a. av att tidigare praxis att statssekreteraren i finansdepartementet sitter i fullmäktige avskaffats och att riksbankschefens mandatperiod förlängts till fem år. Dåvarande statssekreteraren i finansdepartementet, Olle Wästberg, ger en bild av att Riksbanken var svår att påverka redan 1993. Han skriver "under 1993 kom regeringen och Riksbanken på kollisionkurs. Inom regeringen ansåg man att Riksbanken agerade alltför försiktigt med att trappa ner räntan. Efter kompletteringspropositionen i april 1993 hade regeringen förväntat sig ett 'kvittens' i form av räntesänkningar, men fick den inte. Det stod helt klart att regeringen inte kunde påverka banken."¹⁸ Av denna anekdot kan två slutsatser dras. Dels kan den visa att regeringen väntade sig att de skulle kunna styra penningpolitiken och dels att det inte gick. Sammantaget visar det på att Riksbanken stärkt sitt oberoende under senare år.

3.2 Att mäta oberoende

Regeringen fastslår i propositionen om Riksbankens ställning redan i första meningen att "Riksbankens ställning skall stärkas."¹⁹ Det som åsyftas med stärkas är att göra den mer oberoende.²⁰ Det finns två former av oberoende, dels ekonomiskt och dels politiskt. Det ekonomiska oberoendet är redan stort för Riksbanken och inga förändringar föreslås beträffande detta. Det är heller inte av intresse i denna uppsats. Det politiska oberoendet är däremot av högst vitalt intresse. Det finns en mängd olika variabler som kan sägas mäta graden av institutionellt oberoende och bland dessa märks: Kontroll över penningpolitiska beslut, mandatperiodernas längd och möjligheterna att avsätta centralbanksledningen, förbud för myndigheter att ge instruktioner samt för centralbanksledningen att ta emot instruktioner.²¹ Ett oberoende är formulerat i förhållande till eller från något. Beträffande centralbankens oberoende gäller att valda politiker ska ha svårt att påverka banken i sina beslut. Detta gäller främst beslut på kort sikt.

Regeringen uppmärksammar sin proposition i huvudsak fyra aspekter vid mätning av oberoende. Den första är ett *institutionellt oberoende*. Det som främst åsyftas med detta är att förutom att lagstadga ett mål för penningpolitiken ska ingen ha möjligheter att påverka

¹⁷SOU 1993:16 s 40

¹⁸Wästberg 1997 s. 117

¹⁹Prop 1997/98:40 s. 1

²⁰Oberoende och självständig uttrycker samma arrangemang och används synonymt i denna uppsats.

²¹Nämns bl.a. i EMU-utredningen s. 129 och SOU 1993:20 s.110.

centralbanksledningens beslut. Den andra aspekten är att personerna som utformar penningpolitiken ska vara *personligt oberoende*. Med detta åsyftas att penningpolitiska beslutsfattare ska ha långa mandatperioder, omfattas av stränga jävsbestämmelser och vara mycket svåra att avskeda. För det tredje ska en centralbank vara *funktionellt oberoende*. Det funktionella oberoendet bygger på att en centralbank måste ha en entydigt formulerad målfunktion för penningpolitiken. Regeringen fastslår att "målet bör betona inflationsbekämpningen och vara offentligt och lagfäst".²² Det sista kriteriet är att en centralbank ska vara *finansiellt oberoende*. Detta kriterium är det enda av dessa som redan kan betraktas som väl uppfyllt av Riksbanken och därför lämnas det utanför den fortsatta analysen.

Alla dessa kriterier syftar till att minska det politiska inflytandet över centralbankens beslut. Kriterierna är inte helt invändningsfria, men de inringar de huvudsakliga reformer man kan tänka sig.

3.3 Reformens institutionella innehåll

Hittills har vi undersökt bakgrunden till reformen, den tidigare ordningen och ett försök att beskriva oberoende har gjorts. Det är nu dags att se på de faktiska reformförslagen.

3.3.1 Riksbanksfullmäktige

Fullmäktige, som utses av riksdagen, har tidigare varit det beslutande organet i penningpolitiska frågor. I regeringsformen lyder det för närvarande att "Riksbanken förvaltas av åtta fullmäktige".²³ Enligt den föreslagna ordningen ska fullmäktige få en enbart kontrollerande funktion. Den föreslagna ordningen lyder "Riksbanken har elva fullmäktige som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige."²⁴ Ökningen av antalet fullmäktige kan tolkas som att den politiska representativiteten ska stärkas. Detta går i sin tur att hänföra till att det i dagsläget finns sju partier representerade i riksdagen och om partiernas styrkeförhållanden ska återspeglas i riksbanksfullmäktige krävs en ökning av antalet fullmäktige. Detta nämns även i departementspromemorian som ligger till grund för propositionen.²⁵ Fullmäktiges mandatperioder ska även i fortsättningen överensstämma med riksdagens mandatperioder. Ett nytt fullmäktige utses med hänsyn till partiernas inbördes storlek i riksdagsvalet. Detta är alltså fortfarande ett starkt "politiserat"

²²Prop. 1997/98:40 s. 48

²³RF 9Kap. 12§

²⁴Prop. 1997/98:40 s.7

²⁵Ds 1997: 50 s. 88

organ och kan därmed inte sägas uppfylla de krav på oberoende som ställs. Men fullmäktige är i den föreslagna ordningen ett kraftigt försvagat organ med endast kontrollerande funktion. Dess huvudsakliga uppgift kommer att vara att välja och skilja ledamöter av direktionen från sin anställning.²⁶ Fullmäktige ska vara helt skilt från de penningpolitiska besluten förutom att dess ordförande och viceordförande får delta i direktionens sammanträden med yttranderätt, men utan röst- och förslagsrätt.²⁷

Jävsreglerna för fullmäktige ändras inte förutom att utöver att en fullmäktige inte får vara statsråd, ledamot i styrelsen för ett kreditinstitut, minderårig eller i konkurs så får en fullmäktige heller inte vara ledamot av direktionen. Ett ytterligare tillägg görs förvisso nämligen att en ledamot av fullmäktige inte får "inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga för uppdraget."²⁸ En så allmänt hållen regel ger utrymme för en hel del tolkningsmöjligheter som alltså riksdagen vid sina nomineringar till fullmäktige får ta hänsyn till. Det är svårt att inte anta att med en så allmänt formulerad regel öppnas möjligheter för ett visst godtycke i nomineringarna, men detta är självfallet endast spekulationer. Det viktigaste, när det gäller jävsreglerna, är att riksdagsledamöter kan vara fullmäktige. Fullmäktige kommer vara ett politiskt organ som är representativt sammansatt med hänsyn till partiernas ställning i riksdagen.

3.3.2 Direktionen

Direktionen är ett helt nytt organ som skapas i Riksbankens ledningsstruktur. Tidigare har fullmäktige varit det beslutande organet, men nu övertas det av sex heltidsanställda tjänstemän. Fullmäktige får i den nya ordningen endast en kontrollerande funktion och alla penningpolitiska beslut ska fattas av direktionen. 1993 års Riksbanksutredning föreslog att fullmäktige skulle ha kvar sina nuvarande uppgifter, men att valbarheten skulle minska kraftigt och därigenom skulle ledningens oberoende stärkas. Denna lösning har man frångått i regeringens proposition och istället föreslår man att uppgifterna delas upp mellan ett kontrollerande organ och ett verkställande. Detta kan tolkas som en kompromiss då svenska politiker värnat om det politiska inflytandet över Riksbanken, men detta har vid ett flertal tillfällen kritiserats av de s.k. konvergensrapporter som EMI ger ut.²⁹

Jävsreglerna för direktionsmedlemmar är hårdare än för fullmäktige. En direktionsmedlem får, förutom de regler som gäller för fullmäktige, inte: vara ledamot av riksdagen, vara

²⁶Prop 1997/98:40 s.64

²⁷Prop 1997/98:40 s. 77

²⁸Prop 1997/98:40 s. 14

²⁹EMI är det Europeiska Monetära Institutet och är den europeiska centralbanken, ECB's, förelöpare.

Novemberrapporten 1996 var starkt kritisk mot fullmäktiges politiska bundenhet. Detta enligt Prop 1997/98:40 s. 62.

anställd i regeringskansliet, vara anställd centralt av ett parti. Dessa regler syftar till att minimera det politiska inflytandet över direktionen och öka det personliga oberoendet. Mandatperioden föreslås vara sex år och rullande utnämningar ska praktiseras. En ny ledamot utses varje år och detta syftar till att föra in trögheter i systemet och för att minska incitamenten för direktionsledamöter att låta sig styras av opinionsläget. Anmärkningsvärt i sammanhanget är att rullande tillsättningar till fullmäktige användes innan 1974 års regeringsform.³⁰ De som hävdar att ändringen av författningen var en minskning av trögheterna i det politiska systemet och en ökning av folkviljans direkta genomslag borde genom detta konstaterande få vatten på sin kvarn.³¹ (se kap4&5)

3.3.3 Verksamhetsmålet

Enligt nuvarande ordning har Riksbanken inget verksamhetsmål, men detta ska ändras. I regeringens förslag införs att "Målet för Riksbanken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde."³² Målformuleringen är inte preciserad till ett visst procenttal som inflationen ska hållas vid eftersom detta antas göra penningpolitiken alltför inflexibel. Inga underordnade mål ska lagfästas. Ett tänkbart mål skulle kunna vara att Riksbanken ska stödja den allmänna ekonomiska utvecklingen, men detta mål skulle vara svårt att utvärdera och det skulle "ge utrymme för en godtycklig utformning av penningpolitiken."³³ Istället antas att Riksbanken, såsom myndighet under riksdagen, bör ha skyldighet att stödja den allmänna ekonomiska utvecklingen utan att åsidosätta inflationsmålet. Denna skyldighet ska alltså inte lagfästas. Att låg inflation lyfts upp till att vara ett centralt mål för den ekonomiska politiken är anmärkningsvärt. Det är tydligt att en betydande samsyn om den ekonomiska politiken i detta hänseende framvuxit under det senaste decenniet. Denna samsyn kan också sägas vara av avgörande betydelse för att reformen överhuvudtaget skulle komma till stånd. Det kan även finnas historiska skäl genom att Sverige sedan 1970-talet haft betydande problem med inflationsbekämpningen.³⁴ Det är värt att påpeka att det i stora delar av världen, i synnerhet Europa, på senare år lagts större vikt vid inflationsbekämpning än tidigare. Många länder bekänner sig också till en penningpolitik som baserar sig på normer.³⁵ Synen på penningpolitiken har utvecklats i en icke-ackommoderande riktning vilket innebär att

³⁰Dennis 1990 s. 29

³¹Bl.a. Carl-Johan Åberg driver linjen att den nya författningen möjliggör en "kortsiktighetens diktatur" (s.50). Åberg förespråkar (åter)införandet av trögheter i de politiska systemen.

³²Lag om Sveriges riksbank 4 § enligt förslaget i Prop 1997/98:40. Det är inte med nödvändighet som fast penningvärde är synonymt med låg inflation, men det är rimligt att anta att penningpolitiken inriktas på att hålla inflationen låg och stabil.

³³Prop 1997/98:40 s. 52

³⁴SOU 1993:16 s. 15, 27-30, 34-35

³⁵SOU 1996:158 s.121-122

penningpolitiken inte ska justera för andra tendenser i ekonomin såsom lönebildningen. Det har också, genom avregleringarna av kredit- och valuta marknaderna, blivit alltmer tydligt att man med penningpolitiska medel har svårt på lång sikt påverka andra ekonomiska variabler som sysselsättning och tillväxt.³⁶

Verksamhetsmålet är av avgörande betydelse för möjligheterna till ansvarsutkrävande som vi ska se framöver.

Om man lyfter in Riksbankens ställning i ett europeiskt sammanhang ser man att det kanske trots allt inte finns så många möjligheter att stifta andra verksamhetsmål än prisstabilitet. Detta till följd av att EG-rätten, på detta område såväl som många andra, gäller över den nationella lagstiftningen. "Enligt artikel 105 i EG-fördraget och artikel 2 i ECBS-stadgan skall huvudmålet för ECBS vara att upprätthålla prisstabilitet. / Riksbanken kommer att bli del av ECBS oavsett om Sverige kommer att delta i valutaunionen eller inte. Det innebär att Riksbanken kommer att omfattas av ECBS:s verksamhetsmål såsom det är formulerat i stadgan. Det är därför inte möjligt att fastställa ett verksamhetsmål som strider mot detta mål."³⁷ Detta förhållande ska vi titta närmare på i kapitel fem där de demokratiska konsekvenserna undersöks.

3.3.4 Instruktionsförbudet

I regeringsformen ska ett instruktionsförbud införas som lyder "Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik"³⁸ Regeringen räknas också som en myndighet i detta fall. Ett motsvarande förbud för direktionsledamöter att ta emot instruktioner förs in i riksbankslagen och om ledamoten begär instruktioner ska detta betraktas som en så pass allvarlig försummelse att det utgör grund för avsättning.

Instruktionsförbudet gör att de penningpolitiska beslutsfattarna garanteras ett starkt oberoende som liknar den relation som finns mellan rättsväsendet och den politiska makten. Det är lätt att se likheten med RF 11 kap. 2§ "Ingen myndighet, ej heller riksdagen får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall." Denna relation är förebilden för Riksbankens ställning. Regeringen skriver i propositionen angående domstolarnas oberoende att "ett liknande oberoende skall tillförsäkras Riksbanken i fråga om Riksbankens utövande av penningpolitiken. En uttrycklig bestämmelse som syftar till att garantera Riksbankens oberoende bör därför på samma sätt införas i regeringsformen."³⁹ Det betyder att man för ett

³⁶SOU 1996:158 s. 92-95

³⁷Prop 1997/98:40 s. 53

³⁸RF 9kap. 12§ enligt förslaget i prop 1997/98:40

³⁹Prop 1997/98:40 s. 76-77

område där politikerna tidigare haft ett starkt inflytande ut från den politiska sfären. Liksom relationen med rättsväsendet är det de folkvaldas uppgift att stifta lagar utifrån vilka de oberoende institutionerna sedan agerar. Förändringen är att politikerna inte kan agera i enskilda fall. Det är förvisso värt att poängtera att även den svenska förvaltningen har en självständig ställning till den politiska sfären vilket också regleras i regeringsformen "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun som rör tillämpning av lag"⁴⁰ Detta förbud borde vara tillräckligt även för att reglera Riksbankens oberoende, men det gäller endast myndighetsutövning mot enskild. Penningpolitik utövas inte mot enskild eller mot kommun utan är ett generellt politikområde. Det oberoende som förvaltningen tillmäts i detta avseende behandlar endast tillämpning och att tolka ovanstående paragraf som ett instruktionsförbud över generella frågor vore felaktigt. Regeringen kan fortfarande styra myndigheternas utövande. Rättsväsendet har en betydligt mer oberoende ställning genom att man är främste uttolkare av lagarna. Som diskuterats ovan har Riksbanken i realiteten varit starkt politiskt styrd, men detta bryts nu kraftigt genom instruktionsförbudet som alltså också berör generella ärenden. Detta är en viktig åtskillnad som gör att Riksbanken får en annorlunda ställning än andra myndigheter. Om riksdagen vill påverka Riksbanken så måste det ske genom lagändringar, inget annat är möjligt.

3.4 Demokratiskt perspektiv på proceduren

För det första kan man konstatera att den föreslagna reformen är en *mycket* långtgående delegering av penningpolitiken. Det går att notera att Riksbanken var på vissa sätt en relativt självständig institution redan tidigare. De nu lagda förslagen överensstämmer med de konvergenskrav som ställs för ett inträde i ECBS.⁴¹ Dessa krav är mycket strikta och långtgående och det är i huvudsak fullmäktiges roll som fått kritik från EMI.⁴² Efter denna kritik har också väsentliga ändringar tilltagits genom att fullmäktige endast har ett fåtal kontrollerande uppgifter. På ett område är Riksbanken även mycket mer självständig än de flesta andra europeiska centralbanker, nämligen valutapolitiken. I de flesta andra länder har regeringen ansvar för valutapolitiken, men i Sverige har Riksbanken haft ansvaret. Regeringen föreslår nu att regeringen ska ha ansvaret för de övergripande valutapolitiska frågorna, emedan Riksbanken har ansvaret för den praktiska tillämpningen.

⁴⁰RF 11kap. 7§

⁴¹European Central Bank System i vilket Sverige kommer ingå även om man inte deltar i EMU

⁴²EMI's yttrande den 7 november 1997 finns i bilaga 11 till Prop 1997/98:40.

När detta har konstaterats riktas nu blickfånget mot de proceduriella frågorna. Frågeställningen blir här: är proceduren demokratisk? Frågeställningen åsyftar inte huruvida den nya organisationen är *internt* demokratisk, utan på hur förhållandet till den politiska makten, och därigenom folket, förändras.

3.4.1 Demokratisk kontroll

Alla institutioner i en demokrati står inte under ständig demokratisk kontroll. Detta behöver inte medföra att demokratin försvagas på ett avgörande sätt. Det är även så att vissa organisationer inte är demokratiska i sig självt, men som ändå kan existera i en demokrati. Rättsväsendet är ett exempel på att vissa institutioner *ska* stå över politisk styrning och kontroll för att garantera rättsstatens oberoende.

För Riksbankens vidkommande innebär demokratisk kontroll att riksdagen har möjlighet att få insyn och ha kännedom om Riksbankens förehavanden. Denna möjlighet är begränsad till att 1) fullmäktige följer direktionens beslut 2) direktionen ska informera regeringen inför viktigare penningpolitiska beslut 3) Riksbanken ska två gånger om året lämna en rapport om den förda penning- och valutapolitiken. Regeringen föreslår att, för att Riksbanken inte ska agera i ett politisk vakuum, så ska regeringen informeras inför viktiga penningpolitiska beslut. Denna ensidiga information kan inte på något sätt bidra till att proceduren skulle bli mer demokratiskt acceptabel, även om den säkert har många praktiska och ekonomisk-politiska fördelar genom att förhindra konflikter mellan regeringen och Riksbanken. Dessa former av kontroll ger inte politikerna inflytande utan fungerar endast genom att de folkvalda får information av Riksbankens ledning. Å andra sidan så är syftet med att göra Riksbanken självständig och därmed stå över politisk styrning. Det relevanta när det gäller den demokratiska kontrollen är istället om ansvar går att utkräva av Riksbankens ledning och om man har tillräckligt med insyn och information för att kunna utkräva ansvar.

3.4.2 Ansvarsutkrävande

Det väsentliga huruvida ett arrangemang är demokratiskt acceptabelt är alltså inte graden av politisk kontroll, utan enligt många är det möjligheten till ansvarsutkrävande som är den springande punkten för demokratin.⁴³ Detta innebär att folket ska kunna utvärdera sina valda representanter samt att dessa ska kunna utkräva ansvar av dem man eventuellt har delegerat makt till. När det gäller Riksbankens ställning gäller alltså att det krävs en procedur enligt

⁴³Hermansson 1996 s. 22, 26-27. Jack Lively framhäver, enligt Hermansson, att kärnan i demokratin inte är att välja representanter utan möjligheten att välja om dem eller ej.

vilken politikerna kan utkräva ansvar av de penningpolitiska beslutsfattarna.⁴⁴ Möjligheten att utkräva ansvar hänger, i Riksbankens fall, enbart på att riksdagen lagstiftar om ett verksamhetsmål för penningpolitiken, nämligen låg inflation. Det enda ansvarsutkrävande som politikerna har möjlighet till är att avgöra om Riksbanken når inflationsmålet eller ej. Hade inget verksamhetsmål preciserats hade det överhuvudtaget varit omöjligt att utkräva ansvar. Det är alltså möjligt för politikerna att utvärdera huruvida det av dem uppställda verksamhetsmålet har nåtts eller ej. Nästa fråga blir då om man åstadkomma förändringar i ledningen och enligt förslaget blir avsättningsmöjligheter mycket begränsade. "Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse."⁴⁵ Detta gör att det är mycket svårt att utkräva både det personliga och det kollegiala för direktionen som helhet. För att en avsättning inte ska uppfattas som politiskt motiverad krävs bestämda regler för detta. Några sådana preciseringar gör inte regeringen och detta gör det i praktiken omöjligt att avsätta en ledamot av direktionen.

Dessutom har politikerna mycket begränsad insyn i Riksbanksledningens verksamhet och har därmed svårt att se eventuella missförhållanden. En påtaglig insyn får förvisso fullmäktiges ordförande och vice ordförande som har "rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt, men utan förslags- och rösträtt."⁴⁶ Det kan för övrigt finnas grogrund för en konfliktsituation mellan det stränga instruktionsförbudet och denna yttranderätt på direktionsmötena. Vem ska t.ex. avgöra om fullmäktiges ordförande har använt sin yttranderätt till att ge instruktioner eller utöva påtryckningar från regeringen?

Vidare kan man ställa sig frågan om Riksbanken i och med sitt verksamhetsmål är ensamma om att ha ansvar för inflationen. Om inflationen, vid fullmäktiges utvärdering, stigit kraftigt kan detta bero på en mängd faktorer som står utanför Riksbankens direkta kontroll. Det främsta området är kanske lönebildningen. Om exempelvis lönebildningen är kraftigt inflationsdrivande kan då verkligen politikerna utkräva ansvar av Riksbanksledningen. Det framgår av propositionen, som följer EG-fördraget, att man inte har tänkt sig att avsättningsmöjligheten skall finnas vid bristfällig måluppfyllelse.⁴⁷ Då återstår bara möjligheten att avsätta ledamot om den t.ex. blivit sjuk, jävig eller begärt instruktioner.

Även ansvarsutkrävandet för väljarna när de i val ska utvärdera regeringen kan få komplikationer som vi ska se i kapitel fem.

Slutsatsen blir att det skulle ha varit omöjligt att utkräva ansvar om inget verksamhetsmål lagstiftats, men ansvarsutkrävandet är inte helt tydligt med verksamhetsmål heller. Eftersom

⁴⁴Kenneth Kvist (v) poängterar att det ligger en ironi i att direktionens tjänstemän är "penningpolitiska beslutsfattare" då dessa endast indirekt är utsedda av folket. Ds 1997:50 s.135.

⁴⁵RF 9 kap. 12§ enligt förslag i Prop 1997/98:40.

⁴⁶Prop 1997/98:40 s. 77

⁴⁷Prop 1997/98:40 s. 78

avsättningsmöjligheterna är så starkt begränsade finns det få reella möjligheter till personella förändringar vid bristfällig penningpolitik.

3.4.3 Politisk styrning

Genom att det blir i lag förbjudet för regeringen, eller andra myndigheter, att ge instruktioner eller rekommendationer om hur man tycker att Riksbanken ska bedriva penningpolitiken finns inga möjligheter till direkt politisk styrning. En annan viktig förändring är avskaffandet av den samrådsmodell som tidigare fanns. Tidigare löd 42 § i lagen om Sveriges Riksbank att "Innan Riksbanken fattar beslut av större penningpolitisk vikt skall samråd ske med det statsråd som regeringen utser." Regeringens ändringsförslag lyder "Riksbanken skall inför alla viktiga penningpolitiska beslut informera det statsråd som regeringen utser." Förskjutningen från *samråd* till *information* är av betydande vikt eftersom det gör regeringen till en passiv åskådare inom penningpolitiken. Den enda form av politisk styrning är det lagstadgade verksamhetsmålet. Minimering av den politiska styrningen är också en av de viktigaste utgångspunkterna som diskuterades i kapitel två. Regeringen ska inte kunna använda penningpolitiken i kortsiktiga (röstmaximerande) syften. Enligt detta synsätt kan man säga att reformen uppfyller kraven på minimal politisk styrning. Man kan ifrågasätta om dessa strikta regler för politisk styrning i realiteten kommer att efterlevas. Det förefaller märkligt om Riksbanken skulle arbeta i ett politiskt vakuum helt separerad från den övriga ekonomiska politiken. Även om Riksbanken endast har inflation att ta hänsyn till verkar det tveksamt om regering och Riksbanksledning t.ex. skulle göra helt olika bedömningar av det ekonomiska läget, men det är inte helt omöjligt. Med tanke på de incitament som politikerna har enligt röstmaximeringsteoremet kan regeringen komma att utöva påtryckningar på Riksbanken under valåret. Det ska förvisso sägas att röstmaximering inte är helt okontroversiellt som beskrivning av politikernas verksamhet. Uppenbart är att konflikter om den ekonomiska politiken kan uppstå, men det ligger i Riksbanksledningens lagfästa uppgift att inte ta emot några som helst instruktioner. Detta gör på sätt och vis att Riksbanksledningen får tolkningsföreträde i vissa ekonomiska frågor.

3.5 Sammanfattning

Inga möjligheter för förtroendevalda att fatta eller påverka penningpolitiska beslut finns.
 # Fullmäktige är även i fortsättningen ett politiskt sammansatt organ, men har endast kontrollerande uppgifter. Direktionen är Riksbankens beslutande organ och består av tjänstemän.

Förutom det lagstadgade verksamhetsmålet finns inga möjligheter för politiker att påverka Riksbankens ledning. Det är dessutom förbjudet.

Formellt finns möjligheter att utkräva ansvar

Reellt finns små möjligheter att utkräva ansvar. Det är i princip omöjligt att avsätta en eller flera direktionsledamöter.

Demokratisk kontroll utövas genom information från Riksbanken till riksdag och regering. Det är fråga om en envägskommunikation.

Slutsats: Riksbanksreformen är mycket långtgående delegering av ett politikområde till en mycket självständig institution. Proceduren kännetecknas inte av goda demokratiska egenskaper genom att ansvarsutkrävandet är i det närmaste omöjligt.

4. Riksbanken och den svenska demokratin.

4.1 Demokrati

Som vi har sett tidigare kan man både se till proceduren demokrati och till beslutens konsekvenser. I detta läge vore det rimligt att försöka beskriva vad demokrati egentligen är. Det finns stora skillnader i utformningen av demokratiska system där skiljelinjerna i huvudsak går mellan valsystem och om samhället är organiserat genom maktsamling eller maktdelning. Arend Lijphart hävdar att de huvudsakliga skillnaderna mellan demokratier går att finna om man jämför demokratier som är majoritära och de som är konsociala.⁴⁸ Eftersom det varierar kraftigt mellan olika system hur demokratin utformas kan en minimidefinition utformad av Robert A. Dahl vara till hjälp:⁴⁹

#Den offentliga maktutövningen (lagstiftande och verkställande) ska kontrolleras av förtroendevalda.

#De politiska makthavarna utses i fria, rättvisa och regelbundna val.

#Praktiskt taget alla vuxna medborgare har rätt att rösta och kandidera i dessa val.

#Alla medborgare är fria att ge uttryck för sina åsikter, även när det handlar om kritik av de makthavande.

#Pressfriheten är garanterad, vilket ger medborgarna tillgång till alternativa informationskällor.

⁴⁸Lijphart 1984 s.4-16, 21-30

⁴⁹Dahl 1982 s. 10-11. Definitionen används bl.a. Demokratirådet och även Hermansson (1996) varifrån översättningen är hämtad s. 23-24.

#Likaså är organisationsfriheten garanterad, vilket ger medborgarna möjlighet att sluta sig samman och politiskt verka för sina idéer.

Demokratirådet anser att eftersom detta är en minimidefinition och Sverige är ett demokratiskt land så är den inte särskilt användbar utgångspunkt för att undersöka svensk demokrati.⁵⁰ I denna undersökning är det emellertid av intresse huruvida den första punkten uppfylls. Även det andra kriteriets *reella* innebörd beträffande de återkommande valen faller inom intresseområdet. Nyckeln till förståelse för den andra punktens relevans ligger i att makthavarna utses i regelbundna val. De återkommande valen gör ansvarsutkrävande möjligt. Det förefaller inte troligt att de formella valsystemet med fria och regelbundna val kommer avskaffas. Men om ansvarsutkrävandet får en annan karaktär genom att möjligheterna för regeringen att förverkliga sin politik ändras så får de regelbundna valen kanske en ny reell innebörd. (se kap. 5) Den första punkten väcker frågan om penningpolitiken, som en del av den verkställande maktutövningen, fortfarande kontrolleras av förtroendevalda. Relevansen bygger också på huruvida de förtroendevalda har handlingskraft att genomföra sin politik. Det finns en relation mellan de två kriterierna genom att det eller de partier som vinner valet inte ska hindras från att kontrollera den offentliga makten i form av eftersläpning från tidigare regeringen, som ju mist sitt förtroende. Detta är emellertid ett kriterium som kräver viss modifikation då det finns tidsinkontinens i beslut, d.v.s. de behöver inte nödvändigtvis upphöra verka bara för att de som fattat beslutet inte innehar regeringsposition. Detta behandlar frågan om folkviljans direkta genomslag i politiken. Med folkviljans direkta genomslag menas att inga hinder för majoritetens vilja att genomdrivas ska finnas. Det är detta som är kärnan i folksuveränitetstanken. Med demokrati menas ordagrant "folkstyre" och det innebär att folket styr sig självt. Detta förutsätter emellertid inte att demokratin är direkt utan den kan lika gärna vara representativ, men då krävs återkommande val. "Kärnan i den representativa demokratin är just möjligheten till ansvarsutkrävande. Demokrati är en metod för fredlig maktväxling under debatt och fri opinionsbildning. Till skillnad från andra styrelseformer innehåller demokratin fasta institutioner som gör det möjligt för medlemmarna att byta ut de styrande."⁵¹

Dahls minimidefinition som används ovan är i huvudsak proceduriell i sin utformning och tar inga hänsyn till politikens innehåll.⁵² Om man skulle göra det skulle vi få helt andra kriterier och ett annat sätt att utvärdera demokratin. I Sverige går betoningen på proceduren tillbaka till Herbert Tingstens idé om demokratin som överideologi och att man jämte demokrat kan

⁵⁰Rothstein m.fl. 1995 s.12

⁵¹Petersson m.fl. 1996 s. 37

⁵²Dahl förespråkar en proceduriell tolkning av demokrati. Se t.ex. "Demokrati som procedur" i Hansson och Hermansson 1992 s.33-67.

vara liberal, konservativ eller socialist.⁵³ Det betyder att demokratin utgör en form genom vilka olika åsiktsföreträdare kan genomföra olika program, men de gör detta med samma medel genom den demokratiska proceduren. Tingstens idé om demokrati som procedur har inte fått stå oemotsagd utan har ibland blivit hårt kritiserad. Under sextio- och sjuttitalen kom kritiken i huvudsak från vänster. Bl.a. förordade socialdemokraterna i förarbetet till 1974 års författningsreform att vissa målsättningsparagrafer borde tas in i konstitutionen. Man förde innehållsargument och förordade paragrafer som att samhällets uppgift är att verka för jämlikhet och rättvisa.⁵⁴ Det blev emellertid inte på detta vis, men i regeringsformens andra paragraf sätts vissa målsättningar som kan tolkas dra åt det innehållsiga betraktelsesättet. "Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten."⁵⁵ Dessa målsättningar binder inte makthavarna att de måste uppnå målen utan endast att de ska försöka uppnå målen. På senare år har krav rests på att skriva in innehåll i författningen från höger och då har det främst gällt frågor om äganderätt. Belysande i sammanhanget är också att moderata samlingspartiet har som krav att en författningsdomstol inrättas.⁵⁶

4.2 Demokrati i Sverige

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna."⁵⁷

Så lyder portalparagrafen i Regeringsformen. Den första meningen bekräftar att det är folksuveränitetsprincipen som är vägledande för förståelse av det svenska statsskicket. Genom den andra meningen fastslås att tekniken för att uppfylla folkstyrelsen är politisk jämlikhet, d.v.s. demokrati. Den följande meningen befäster att Sverige ska styras enligt parlamentarismens principer. Att parlamentarismen förs in grundlagen är den största förändringen från 1809 års regeringsform som hade maktdelningslära som sin principiella grund. Detta innebär inte att maktdelningsläran varit det reella styrelseskicket utan

⁵³Hermansson 1986 s.253-254

⁵⁴Larsson 1994 s. 33

⁵⁵RF 1 kap. 2§

⁵⁶Petersson 1997 s.11

⁵⁷RF 1 Kap. 1§

parlamentarismen har under större delen av seklet varit den ledande principen.⁵⁸ Skillnaden är att man 1974 grundlagsfäste att styrelseformen är monistisk istället för dualistisk.⁵⁹

Folksuveränitetsprincipen som ideal förstärktes ytterligare genom övergången till enkammarriksdagen. Den tidigare ordningen med två kamrar som valdes vid olika tillfällen gav en viss eftersläpning och tröghet i representationen. Genom att hela riksdagen utses på samma dag så är det folkviljans utslag på denna dag som legitimerar det politiska arbetet till nästa gång det är val.

Den sista meningen i paragrafen illustrerar att det, trots att folksuveränitetens princip gäller, finns begränsningar för den politiska maktutövningen. Den sker nämligen under lag. Att makten utövas under lag gör att även de som stiftar lagarna ska lyda under dessa. Lagbundenheten gör att demokratins form är befast. Detta gör Sverige till en konstitutionell demokrati. Eftersom folksuveräniteten i Sverige genomförs i ett representativt system så krävs regler och konstitutionella former för att förverkliga folkviljan.

Det finns en klassisk konflikt mellan folksuveränitetsidealet och idén om rättsstaten. Folksuveränitetsprincipen bygger på att majoriteten, genom sina valda ombud i en representativ demokrati, ska kunna genomdriva sin vilja. Rättsstatsidealet bygger å sin sida på att minoriteten inte ska kunna förtryckas. I en rättsstat har individerna ett omfattande rättighetsskydd som förhindrar majoriteten att kränka individens rättigheter. Dessa båda idéer har stått i konflikt med varandra många gånger, men de har också samexisterat i stor utsträckning. "Genom tankegången att staten binds av lagar som har sin grund i folkets vilja kan idéerna om rättsstat och folksuveränitet mycket väl kombineras."⁶⁰ Den svenska grundlagen ger i regeringsformens andra kapitel ett betydande skydd åt de politiska fri- och rättigheterna. Dessa är på vissa sätt en förutsättning för en fungerande demokrati då detta är ett pluralistiskt system som kräver fri åsiktsbildning. Åsikts- och yttrandefrihet kan därmed kombineras med folksuveränitetens majoritära princip. Olof Petersson skriver att "svaret på frågan om det kan finnas en demokrati utan rättsstat blir därmed dubbelt. Frågan kan besvaras jakande endast om man med demokrati avser en monolitisk, totalitär demokrati. Väljer man däremot en pluralistisk demokratitolkning kommer begreppen demokrati och rättsstat att i stor utsträckning sammanfalla. En pluralistisk demokrati kan inte existera utan rättssäkerhet, maktindelning och rättigheter."⁶¹ Författningen är i huvudsak ett proceduriellt dokument som inte ska fastslå några bestämmelser för politikens innehåll, men som påpekats ovan är det inte helt lätt att skilja på innehåll och procedur. Eftersom vissa grundläggande

⁵⁸Det tvistas om när parlamentarismen får sitt genombrott, men 1917 brukar vara det årtal från vilket de flesta hävdar att parlamentarismen är helt befast. von Sydow (1997) pekar på fr.o.m. 1919 s. 166, 247. Lewin (1996) pekar på fr.o.m. 1917 s. 40-41.

⁵⁹Holmberg & Stjernquist 1992 s 43-44

⁶⁰Hermansson 1986 s.258

⁶¹Petersson 1997 s.32

värderingar som de politiska fri- och rättigheterna kan sägas vara förutsättningar för ett demokratiskt styrelseskick så har dessa också ett grundlagsskydd.⁶² Med detta inte sagt att fri- och rättigheterna inte kan sätta hinder för majoritetens vilja. Dessa regler kan sägas vara en positiv konstitutionalism som "förstärker folkstyrelsen. Vissa regler kan till och med sägas bidra till ett slags förädling av folkviljan. Det demokratiska idealet rymmer inte enbart tanken att folket ska bestämma utan stipulerar dessutom att beslutsfattandet ska föregås av ett offentligt samtal där medborgarna ges möjlighet att reflektera över de alternativ som står på dagordningen. Helt följdriktigt har också de regler om yttrandefrihet och lagar om media en särställning i de flesta demokratier. Rätt utformad kan en författning förstärka beslutsprocessens inslag av deliberation - samtal och reflektion - och därigenom främja folkstyrelsen."⁶³ Den minimidefinition av demokrati som användes i stycket ovan medräknar inte de politiska fri- och rättigheterna. Frågan om dessa är en förutsättning för demokratin är omtvistad och diskuteras livligt.

En ytterligare dimension som är värd att beröra i detta skede är EG-rättens ställning i förhållande till den svenska lagstiftningen. Sverige kan enligt RF 10 kap. 5§ överlåta beslutanderätt till EG under förutsättning att det finns ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar regeringsformens. När riksdagen fattade beslut om anslutning till den Europeiska Unionen, i enlighet med Maastrichtfördraget, så överlät man normgivningsrätt till gemenskapsinstitutionerna. Det innebär att gemenskapsrätten har företräde framför den nationella rätten. Detta gäller även regleringarna som behandlar upprättandet av den ekonomiska och monetära unionen, EMU. "Sverige har således genom anslutningslagen införlivat de bestämmelser om EMU som finns i EG-fördraget och överlåtit rätten att fatta beslut i den omfattning som följer av dessa bestämmelser till EG. De gemenskapsrättsliga akterna inom detta område gäller därmed också före svensk nationell lagstiftning."⁶⁴ Det betyder att man inte behöver förändra den svenska lagstiftningen för att förändra Riksbankens ställning eftersom EG-rätten gäller över den nationella, men EG-fördragets artikel 108 lyder "Senast då ECBS upprättas skall varje medlemsstat säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med detta fördrag och ECBS-stadgan." De krav som ställs gäller medlemsstater som är med eller utanför EMU. Kraven gäller instruktionsförbud, mandatperiod för centralbankschef och kriterierna för avsättning av centralbankschef.⁶⁵ Eftersom EG-rätten är en integrerad del av den svenska rättsordningen och genom att EG-rätten redan reglerar de ovan nämnda kraven så krävs ingen förändring av den svenska författningen om denna inte strider mot de

⁶²Holmberg och Stjernquist 1992 s. 22, 54-55

⁶³Hermansson 1996 s. 33

⁶⁴Prop 1997/98:40 s. 47

⁶⁵Prop 1997/98:40 s. 46

gemenskapsrättsliga reglerna. Regeringens bedömning i propositionen är att "Anpassning av svensk lag bör ske så att svensk rätt återger de bestämmelser som är gällande i Sverige. Regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige styrs."⁶⁶ Det främsta argumentet för att införa i den nationella lagstiftningen regler, som man redan måste följa enligt EG-fördraget, är att den svenska författningen skall överensstämma med hur Sverige faktiskt styrs. Detta resonemang får också ytterligare betydelse genom att beträffande den svenska Riksbankens ställning så rör det sig om inbördes relationer mellan svenska organ. Maktrelationer mellan inhemska organ bör, enligt regeringen, regleras i svenska bestämmelser. Sambandet mellan den svenska författningen och EG-rätten gör att det svenska statsskicket får ytterligare en dimension. Att all makt utgår från folket är inte helt självklart när gemenskapsinstitutionerna kan fatta normgivande beslut. Det betyder att den svenska riksdagen i vissa hänseenden förlorar sin oinskränkta lagstiftningsmakt som man tidigare haft. "Grundlagsutredningen inför EG" kom till slutsatsen att "den bekännelse till folkstyre och demokrati, som kan utläsas ur 1 kap 1§ RF, alltjämt kommer äga sin giltighet om även Sverige blir medlem av EG."⁶⁷ Trots denna slutsats, som förvisso drogs innan Sverige blev EU-medlem, så är det av vikt när vi undersöker de demokratiska konsekvenserna av reformen att den europeiska dimensionen lyfts in i resonemanget.

4.3 Tolkningar av reformen

Det är inte alltid så att ett land styrs i exakt enlighet med sin författning, men vi ska ändå försöka undersöka om Riksbankens reformering på något sätt avviker från de demokratiska ideal som upptecknas i regeringsformen.

4.3.1 Maktsamling och maktdelning

Sverige styrs enligt parlamentarismens principer. Parlamentarismen innebär, något förenklat, att:

#regeringen är beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen.

#riksdagen utses av väljarna i valen.

#det finns ingen delning av makt mellan statschef och regeringschef.⁶⁸

Parlamentarism är ett system för maktsamling genom att den styrande makten, regeringen, inte har något eget folkligt mandat utan är beroende av folkrepresentationen, riksdagen, för sin existens.

⁶⁶Prop 1997/98:40 s. 49

⁶⁷SOU 1993:14 s. 104

⁶⁸von Sydow 1997 s.32

Kan man då tolka frågan om en självständig centralbank i termer av maktindelning? Svaret är nej då maktindelning går ut på att de centrala styrelseorganen är oberoende ifrån varandra i bemärkelsen att de ensidigt, genom att vara folkvalda, legitimerar sin egen existens. Organen behöver inte vara folkvalda, men de ska hämta sin legitimitet ur olika urkunder. T.ex. är USA's Högsta domstol inte folkvald, men dess mandat bygger på att man skiljer mellan lagstiftande, styrande och dömande organ. Riksbanken är ett verkställande organ och det finns ingen principiell åtskillnad mellan regeringens styrande och förvaltningens verkställande. Dessutom bygger maktindelning på att de olika organen kontrollerar varandra. Riksbanken kommer även fortsättningsvis vara en myndighet under riksdagen och har inget eget mandat som legitimerar sin verksamhet. Det är riksdagen som är ansvarigt inför folket för de beslut man fattar. Det är dessutom riksdagen som beslutar om Riksbankens ställning och dess verksamhetsmål. Man kan förvisso säga att en självständig centralbank kontrollerar politikerna genom att den ger vissa restriktioner för politikernas möjligheter att bedriva den politik de vill. (se 4.3.3) Det finns inga inslag av maktindelning i Montesquieus anda i reformen, men däremot skapas ett maktcentrum i direktionen som står utanför den politiska sfären. Det är här av stort intresse vem som har makten över det som brukar kallas dagordningen. Med den begränsade insyn som den politiska makten har i direktionen och förbudet för myndigheter att ge instruktioner och för direktionen att ta emot instruktioner förefaller det troligt att makten över den penningpolitiska dagordningen kommer till stor del ligga hos direktionen. Formuleringsmakten ligger hos de folkvalda genom att de lagstiftar om Riksbankens verksamhet. Detta gäller inte tillämpningen av penningpolitiken utan endast de övergripande målen.

4.3.2 Folksuveränitet och konstitutionalism

Vi har tidigare sett att rättsstatsidealet begränsar folksuveränitetens räckvidd genom att man lagskyddar vissa rättigheter. Frågan om Riksbankens ställning är inte direkt relaterad till rättsstaten, men i nära samband med rättsstaten finns andra bindningar av staten som är relevanta.

"Konstitutioner fyller två (överlappande) funktioner: de skyddar individers rättigheter och de utgör ett hinder för vissa politiska förändringar som skulle genomförts om majoriteten fått som de velat. Den senare funktionen fylls på många olika sätt: genom att förklara vissa förändringar icke-konstitutionella; genom att göra förändringsprocessen så komplicerad och krävande att få förslag kan klara dess hinder; eller genom att vissa uppgifter oåterkalleligen

delegeras till oberoende institutioner såsom centralbanken.⁶⁹ Konstitutionen ska t.ex. finnas för att en majoritet inte ska kunna fatta beslut om att avskaffa demokratin. Konstitutionalismen kan därmed sägas fungera bindande för folkviljan. "Limited government" är den engelska term som används för att beskriva denna bundenhet.⁷⁰ Bundenheten som konstitutionalismen innebär står i uppenbar konflikt med en puritansk tolkning av folksuveränitetsidealet. "Poängen med folksuveränitetsidealet ligger inte i att staten skall vara bunden utan i att dess agerande ska reflektera folkviljan."⁷¹

Det finns anledning att säga ett par ord om folkviljan i detta skede. Det är svårt att uttolka en "folkvilja". Dels är det frågan om det finns en enda folkvilja och hur den i såna fall tar sig uttryck. I Sverige förverkligas folkviljan vid de allmänna valen där medborgarna kan välja representanter till riksdagen. Frågan är om folkets vilja verkligen får ett definitivt genomslag eftersom folkrepresentationen kan sägas förvalta folkviljan tiden mellan valen. Ett parti som nått framgångar i ett val kan hänvisa till att de har folkets vilja bakom sig, men det är komplicerat att utröna vad exakt folkets vilja i olika frågor egentligen är. Det finns då ett folkomröstningsinstitut att tillta för att låta folket avgöra i enskilda frågor. Detta institut används emellertid sparsamt i den svenska demokratin. Frågan om Riksbankens ställning kommer inte avgöras genom att utlysa folkomröstning. Frågan är vad som händer om partier som är motståndare till låginflationspolitiken och vill ha en mer politiskt bunden Riksbank vinner ett val. (se nästa kapitel)

Det finns ett uppenbart demokratiskt problem inbyggt i konstitutionalismens princip om att staten skall vara bunden. Samtidigt kan man se konstitutionen som en förutsättning för att överhuvudtaget kunna förverkliga folkviljan i den representativa demokratin. Konstitutionen ska fungera neutral mot olika partiers program och därmed inte hindra en folkvald riksdagsmajoritet att genomföra sin politik (så länge det inte gäller att ändra just konstitutionen eftersom det då krävs två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val). Riksbankens reformering är ett uttryck för konstitutionell självbindning genom att den demokratiskt valda församlingen avsäger sig makten över ett politikområde och grundlagsfäster delegeringen av makt i författningen. Varför avsäger sig politikerna makt genom att binda sig? En förklaring är att man vill skydda sig mot sin egen irrationalitet. Irrationaliteten tar sig uttryck i att trots man att uppfattar låg inflation som ett bra värde klarar man inte att hålla den nere. Detta stämmer bra överens med de motiv för en självständig centralbank som ekonomer framfört. (kap.2) Enligt denna teori ska politikerna skyddas mot sina egna irrationella och kortsiktiga viljor. Jon Elster har liknat formen av

⁶⁹Elster 1992 s. 227

⁷⁰Limited kan på svenska både betyda bunden och begränsad. Begränsad för tankarna till statens dimension eller storlek och därmed brukar termen förknippas med liberaler som Robert Nozick eller Adam Smith som förespråkar en mycket liten stat. Statens omfattning är inte av intresse här.

⁷¹Hermansson 1986 s.258

bindningar av detta slag med äktenskap. Äktenskap innebär, enligt denna tolkning, att individerna binder sig till varandra och förlorar därmed ett visst mått av frihet. Bindningen skyddar individerna från att "handla överilat, i stundens hetta"⁷² Dessutom ska bindningen leda till att det blir lättare att fatta långsiktiga beslut. På detta sätt skall vinster finnas att hämta i bundenheten. I fråga om Riksbanken finns vinsterna i att inflationsbekämpningen, som är ett viktigt mål i den ekonomiska politiken, får en långsiktighet och därmed större effektivitet. Dessutom anser många att den inbyggda långsiktigheten, genom ökad trovärdighet, leder till att penningpolitiken kan användas kortsiktigt på ett sätt som en penningpolitik med låg trovärdighet inte kan.⁷³ Att bindningen skyddar politikerna från sin egen irrationalitet (d.v.s. problem med inflationsbekämpningen) borde då också betyda att det är ett rationellt beslut att delegera makten. Det får också innebörden att den mest rationella ekonomiska politiken är en inflationsbekämpande sådan. Detta aktualiserar frågan om demokratiska besluts relativitet eller icke-relativitet. En ekonomisk politik som baserar sig på vissa normer har ett inslag av universalism eller icke-relativism. Genom att man betonar värdet av vissa mål i den ekonomiska politiken ges intrycket att dessa mål (t.ex. låg inflation) skulle vara objektivt goda eller sanna värden. Det demokratiska systemet är, som konstaterades ovan, relativistiskt till sin karaktär. Det innebär att folkviljan ska kunna förverkligas oavsett dess innehåll, undantaget det skydd som minoriteter har via fri- och rättighetskatalogen.

4.3.3 Delegering

Att all makt utgår från folket och utövas av dess valda representanter behöver inte innebära att de folkvalda inte kan delegera ansvar och makt till andra organ. Att delegera makt till självständiga myndigheter är brukligt i Sverige. Något förenklat så verkställer förvaltningsorgan beslut fattade av de folkvalda. Förvaltningen påverkas genom styrning från politikernas sida.⁷⁴ Hur ska man se på Riksbankens ställning i fråga om delegering? Vissa debattörer har hävdat att en reformering av Riksbankens ställning ligger helt i linje med svensk förvaltningspolitisk tradition.⁷⁵ Sverige har en säregen konstruktion med myndigheter som är fristående från departementen, men detta innebär inte att de är helt oberoende och självständiga. Relationen mellan myndigheter och departement kännetecknas av politisk

⁷²Elster 1992 s. 231

⁷³SOU 1996:158 s. 130-134

⁷⁴Larsson 1994 s. 32

⁷⁵Lindbeck m.fl. 1993 Inlägget gällde 1993 års förslag till Riksbanksreform.

styrning från departement till myndigheter. Styrningen behöver inte vara aktiv utan den kan också vara reaktiv, d.v.s. det måste inte vara departementet som tar initiativet.⁷⁶ Riksbanken är förvisso en myndighet under riksdagen, men det är relationen uppdragsgivare (politiker) - utförare (tjänstemän) som är intressant. Riksbankens nya ställning kännetecknas snarare av *bindning* än av *styrning*. Bindningen finns på båda sidorna. Riksbanken blir enligt den nya ordningen kraftigt bunden till att bekämpa inflationen. Detta binder Riksbankens mandat till att endast försöka uppfylla det lagstadgade verksamhetsmålet. Den andra bindningen gäller de folkvalda politikernas möjligheter att bedriva den politik man önskar. Genom att Riksbanken ges ett mycket strikt inflationsmål får detta även konsekvenser för regeringens arbete. Regeringen har fortfarande ansvaret för finanspolitiken även om man delegerat penningpolitiken. Problemet är att dessa två områden inte är från varandra isolerade. Om regeringen beslutar om en expansiv finanspolitisk åtgärd så kan det fungera inflationsdrivande och Riksbanken, vars uppgift är att hålla inflationen nere, kan då höja räntan för att hålla inflationen nere. Regering och Riksbank driver i detta fall motsatt politik, den ena sidan expanderar och den andra stramar åt ekonomin. Resultatet av den ursprungliga åtgärden kan i värsta fall bli status quo. På detta sätt fungerar alltså delegeringen bindande även för den politiska makten. Delegeringen blir bindande för regeringen genom att Riksbankens uppgifter sätter på detta sätt gränser för regeringens handlande. Åtminstone om man vill att åtgärderna ska ha en reell effekt på ekonomin. Situationen kan därmed sägas vara mer komplex än en vanlig delegering av implementering till myndigheter. Delegeringen får nämligen återverkningar även för regeringen. Det förefaller inte helt otroligt att konflikter, eller åtminstone olika tolkningar, mellan regeringen och Riksbankens ledning om den ekonomiska läget kan uppkomma. Eftersom Riksbanksledningen inte är beroende av politiska majoritetsförhållanden så gör det antagligen att den inte behöver vidta politiska hänsyn eller försiktighetsåtgärder. Detta får helt klara konsekvenser för maktförhållandena och inflytandet över den ekonomiska politiken. Erfarenheter från länder med mer politiskt oberoende centralbank visar att centralbankschefens betydelse är mycket stor när det gäller formuleringsmakten om den ekonomiska politiken.⁷⁷

4.3.4 Demokrati-meritokrati

Med demokrati menas ursprungligen folkstyre. I en representativ demokrati är det folkets representanter som förvaltar och representerar folkets vilja eller viljor. Inom något som brukar

⁷⁶SOU 1990:44 s. 251-252. Larsson 1994 s.32

⁷⁷Bundesbanks chef Hans Tietmeyer och Federal Reserves chef Alan Greenspan är uppenbara maktfaktorer i sina respektive länder.

kallas demokratisk revisionism, till vars främsta representanter Schumpeter och Dahl räknas, har man påvisat att det inte är helt med verkligheten överensstämmande att hävda att den moderna demokratin är folkstyre. Man har istället hävdats att polyarki är en bättre definition. Med polyarki menas att det finns olika eliter som konkurrerar om folkets röster.⁷⁸ Det betyder att demokrati inte med nödvändighet behöver betyda att folket beslutar om allt och det behöver inte innebära att folkets viljor exakt avbildas i det politiska beslutsfattandet. Den representativa demokratin fungerar i viss utsträckning som ett expertstyre så de flesta politiska beslut fattas av folkvalda professionella politiker. Detta är dock inte samma sak som verkligt expertstyre eller väktarstat. "Den grundläggande tanken med väktarstaten är nämligen att väktarna styr oberoende av något som helst folkligt mandat, medan såväl (direkt) som byråkrater (indirekt) regelbundet underställs en folklig dom i den representativa demokratin. Oaktat att en demokratisk stat är starkt beroende av experter, är således dess politiska viljeinriktning ytterst grundad på folkets ställningstaganden i de allmänna valen."⁷⁹ Platons idealstat är det kanske mest kända exemplet på ett försök att kunskapsmässigt underbygga ett elitstyre. I Platons stat var filosoferna de mest lämpade att besluta om statens angelägenheter tack vare sin bildning.

Bo Södersten, professor i nationalekonomi, tog nyligen till orda i två debattartiklar och hävdade att beslutsfattandet inom ett antal politikområden borde överlämnas från politikerna i riksdag och regering till meriterade experter inom dessa områden.⁸⁰ Argumentet framfördes med hänvisning till delegeringen av penningpolitiken till en oberoende centralbank. Det hävdades ovan att folkvalda politiker är ett slags experter genom att de är professionella politiker, men enligt Södersten ska dessa inte ha tillräcklig kompetens för att få ansvara för vissa politikområden. I dessa resonemang tas inga hänsyn till den demokratiska proceduren utan det ses endast till beslutens substans. Detta är klara uttryck för en vilja att ha mer meritokrati i samhället. Det är emellertid inte samma sak som att helt avskaffa demokrati. För att ett område ska avpolitiserats med trovärdighet krävs, som vi tidigare sett, att oberoendet är svårt att återkalla och därmed närmar man sig ett meritokratiskt styre över vissa områden. Kompetens är ett självklart värde i alla myndigheter, men de flesta myndigheter är påverkbara genom styrning från politikernas sida.

Regeringen föreslår inga kriterier för vilka som ska kunna väljas till ledamöter av direktionen, "men utgår från att fullmäktige vid sina val beaktar att lämplig kompetens finns företrädd i direktionen."⁸¹ Direktionsledamöterna kommer därmed troligtvis väljas på meriter som är av huvudsakligen ekonomisk natur. Tillsammans med de stränga jävsreglerna som omfattar

⁷⁸Hansson i Hansson och Hermansson 1992 s. 27-29

⁷⁹Hermansson i Hansson och Hermansson 1992 s. 77

⁸⁰Södersten 1997a och 1997b

⁸¹Prop 1997/98:40 s. 71

direktionen (kap 3.3.2) får detta antagligen till följd att direktionen i huvudsak kommer att bestå av professionella ekonomer.

Denna relation, med en mycket självständig grupp experter som ensamt beslutar inom ett avgränsat område utan politikens inblandning, påminner om den relation som finns mellan rättsväsendet och den politiska sfären som diskuterats tidigare. Det får konsekvenser för vilka det är som har formuleringsmakten när det gäller den ekonomiska politiken. Eftersom olika ekonomisk-politiska åtgärder inte är isolerade får penningpolitiken även konsekvenser för andra områden. Genom att Riksbanksledningens institutionella oberoende stärks är det därför inte orimligt att anta att dess uppfattningar om ekonomisk politik får stort genomslag. Torsten Svensson har analyserat beslutet om att avreglera kreditmarknaden 1985 och kommit till slutsatsen att beslutsprocessen drevs på av Riksbankens ledning.⁸² Det fanns när man fattade detta beslut ingen fullständig överblick vilka konsekvenserna skulle bli, i synnerhet inte från politikernas sida. Svensson skriver att "problemet, dagordningen och förslagen har formulerats av Riksbankens tjänstemän."⁸³ Avregleringen har fått mycket stora konsekvenser för den ekonomiska politiken som de ansvariga vid den tidpunkten inte insåg. Detta illustrerar att redan i den relativt osjälvständiga ställning som Riksbanken hade vid tidpunkten alltså kunde utöva betydande inflytande. Svensson skriver vidare att det framträder en bild "av en finans- och kreditpolitisk maktelit. Genom sin avskildhet, relativa oberoende och därtill stora samsyn i ekonomiska och politiska frågor kan de ses som en järntriangel eller politiskt-ekonomiskt segment som under avregleringen kunde utgöra en viktig politisk maktfaktor vid sidan av den folkvalda kanalen."⁸⁴ Svensson spekulerar i att om Riksbanken får en mer oberoende ställning och om den styrs av "väktare" som inte delar politikernas åskådningar finns en risk att folkstyret hamnar i en "ständig 'offside'-position."⁸⁵ I nästa kapitel ska vi diskutera dessa eventuella konflikter.

4.4 Sammanfattning

#Konstitutioner är i huvudsak regelverk för den demokratiska proceduren

#Det finns en konflikt mellan rättsstatsidealet och folksuveräniteten

#Sveriges författning utgår från folksuveränitetsprincipen och demokratin förverkligas genom parlamentarism

#Författningen föreskriver i huvudsak bara den demokratiska proceduren, men inslag av innehållsbetonning finns genom de politiska fri- och rättigheterna

⁸²Svensson 1996 s.66

⁸³Svensson 1996 s. 145

⁸⁴Svensson 1996 s.150

⁸⁵Svensson 1996 s.150

#Riksbanksreformen är inte ett uttryck för maktindelning även om den nya ledningen kan bli ett starkt maktcentra

#Konstitutionella bindningar kan komma i konflikt med folksuveränitetsprincipen

#Reformen är en långtgående delegering av penningpolitiken

#Delegeringen sker i formen av bindning snarare än styrning

#Inslag av meritokrati finns i den nya ledningsstrukturen

Slutsats: Den svenska författningen förändras inte på något avgörande sätt av reformen. Reformen är uttryck för en konstitutionell bindning. EG-rätten har stor betydelse för det svenska statsskicket.

5. Demokratiska konsekvenser

5.1 Regeringens möjligheter att styra landet

"Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." Så lyder sjätte paragrafen i regeringsformen. Det är av stor vikt i ett parlamentariskt system att regeringen verkligen kan styra riket och att det inte finns några hinder för detta. En regering som fått folkets förtroende måste även för det politiska ansvarsutkrävandet haft möjligheten att genomföra sin politik. Det ska inte finnas konstitutionella hinder för detta. I vad regeringens styrande funktioner består är enligt regeringsformen något oklart. I viss mån är den styrande makten en "restfunktion först och främst i relation till riksdagens funktioner."⁸⁶

Trots denna tveksamhet om i vad den styrande makten består är det uppenbart att politikens handlingskraft i mångt och mycket är avhängigt på regeringens handlingsförmåga. SNS Demokratiråd använder handlingskraft som en av sina indikatorer vid sina mätningar av den svenska demokratin. De använder tre underindikatorer: kontroll över gemensamma resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförandet. Det är normalt att förklara eller försvara diktaturer genom att hänvisa till handlingskraft, men demokratier är inte självklart beroende av sin handlingskraft. Detta är dock något förenklat. Ett politiskt systems effektivitet är nära förknippat med handlingskraft genom att "demokratins effektivitet är detsamma som medborgarnas förmåga att genom gemensamt agerande under demokratiska former förverkliga kollektiva mål."⁸⁷ Om medborgarna röstar fram ett visst parti till regeringsmakten så förväntar de sig också att detta parti ska ha handlingskraft nog att genomföra sitt program. På detta sätt blir demokrati även en fråga om innehåll. Lyckas inte det demokratiska systemet förverkliga medborgarnas önskemål så undergrävs också den demokratiska procedurernas trovärdighet genom att ansvarsutkrävandet blir diffust.

⁸⁶Holmberg & Stjernquist 1992 s. 51

⁸⁷Petersson m.fl. 1996 s. 28

Det finns här anledning att göra en distinktion mellan *handlingskraft* och *handlingsfrihet*. Det kan tyckas att dessa är en och samma sak och på vissa sätt är det också det, men viss åtskillnad finns dock. Med *handlingsfrihet* menas här att regeringen är tillåten eller har möjlighet att föra den politik de vill. Det kan låta självklart att så måste vara fallet, men det kan föreligga problem om t.ex. författningen föreskriver en viss politik. Detta är en fråga om demokratin som relativistisk eller icke-relativistisk i förhållande till vissa värden, d.v.s. huruvida det finns vissa värden som är objektivt goda och därmed borde inskrivas i författningen. Med *handlingskraft* åsyftas att regeringen ska ha så god styrförmåga att de ska kunna uppfylla de mål som de vill såtillvida att inga konstitutionella hinder föreligger.

5.1.1 Styr regeringen landet nu?

Frågan ska inte besvaras i den här uppsatsen, men man kan påvisa vissa uppenbara problem med styrförmågan som förekommit de senaste åren. Problemen har till stor varit förknippade med den stora statsskulden och de stora underskott i budgeten som landet dragits med de senaste åren. Om regeringen, i ett sådant läge, väljer att expandera ekonomin genom att öka de offentliga utgifterna så har detta en tendens att räntorna stiger. Detta kyler av ekonomin och den ursprungliga expansionen äts upp. Detta sker genom att förväntningar om att regeringen kan komma att inflatera bort underskottet uppkommer och då stiger räntorna. Detta begränsar kraftigt regeringens handlingskraft. På senare år har många politiker vittnat om hur deras handlingsfrihet varit starkt begränsad och hur de varit "hunsade" av den s.k. marknaden. Göran Persson, i skrivande stund statsminister, skriver i en nyutkommen bok följande: "När marknaden via höjda räntor styr den ekonomiska politiken i ett skuldsatt land förstår ju medborgarna att politikerna inte längre har så mycket att säga till om."⁸⁸ Man kan även, som tidigare omnämnts, delvis se Riksbanksreformen mot bakgrund av den bristande handlingskraft och trovärdighet som ibland kallas "politikens kris". Den ökade internationaliseringen av ekonomin betraktas i allmänhet som en omständighet som försvagar det nationella beslutsfattandet. Det är vissa hänseenden alltså tveksamt om regeringen verkligen har den handlingskraft och styrförmåga som regeringsformen stipulerar. Detta gör också att väljarnas utvärdering och ansvarsutkrävande blir oklart om politikerna hävdar att de inte haft möjligheten att bedriva den politik man fick väljarnas mandat att bedriva.

5.1.2 Styr regeringen landet efter reformen?

⁸⁸Persson 1997 s. 23

Vissa problem med handlingskraften finns redan idag har vi alltså sett, men vad händer när penningpolitiken delegeras? Det första och mest uppenbara är att regeringen förlorar ett instrument att bedriva stabiliseringspolitik med. Detta behöver emellertid inte vara en så stor förlust som man kan tro. Vi har tidigare (kap 2) sett att penningpolitiken för att vara effektiv behöver en trovärdighet som det förefaller att centralbanker är bättre på att få än regeringar. Det är alltså inte med nödvändighet så att regeringen förlorar ett effektivt instrument när man delegerar penningpolitiken.

Den bindning som vi diskuterade i föregående kapitel får naturligtvis konsekvenser för regeringens handlingskraft och styrförmåga. Om man med en enkel tankelek tänker sig att ett eller flera partier som är motståndare till dels centralbankens oberoende och dessutom inte prioriterar låginflation.⁸⁹ Tankeleken förefaller inte vara helt osannolik eftersom det var två partier som ställde sig utanför överenskommelsen, miljöpartiet och vänsterpartiet. I reservationerna ställer sig båda partierna sig kritiska till både det institutionella arrangemanget och prioriteringen av låg inflation.⁹⁰ Vänsterpartiet har tydliggjort sitt missnöje med låginflationspolitik genom att november 1997 i en valplattform tydligt betona att man föredrar arbetslöshetsbekämpning före låg inflation.⁹¹ Pondera att vänsterpartiet (eller något annat parti med liknande inställning) skulle nå stora valframgångar och det skulle leda till att man, av riksdagens talman, fick uppdraget att bilda en regering. Skulle denna regering kunna bedriva sin politik och därmed styra landet? Nu förefaller detta scenario inte särskilt troligt eftersom hela fem av riksdagens partier har enats om reformen, men det gör inte problematiken mindre relevant från ett demokratiteoretiskt eller författningsmässigt perspektiv. Frågan är om delegeringen fungerar hämmande för folkstyrelsen och dess representanter. En regering som får folkets mandat för att helt och hållet inrikta sig på att bekämpa arbetslösheten och inte inflationen skulle få stora bekymmer. De har, genom instruktionsförbudet, inga möjligheter att direkt påverka Riksbankens penningpolitik. De får också svårt att bedriva en effektiv finanspolitik genom de samband mellan finans- och penningpolitik som tidigare beskrivits. Om regeringen vill bedriva den politik som man fått mandat för så har de möjligheten att bekämpa arbetslöshet genom att expandera ekonomin via ökade offentliga utgifter. Om Riksbanksledningen uppfattar det som att inflationsförväntningarna ökar så är sannolikheten stor att man kyler av ekonomin via räntehöjningar. Detta betyder att regeringens politik inte får den förväntade effekten. Då får detta liknande negativa effekter på ansvarsutkrävandet för väljarna som problemen med

⁸⁹Med att vara motståndare till låginflationspolitik åsyftas att man i huvudsak vill uppnå full sysselsättning. Att det finns ett utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet (den s.k. Phillipskurvan visar sambandet) har på senare år blivit ifrågasatt. Framförallt ifrågasätts sambandet på lång sikt i ekonomin.

⁹⁰Reservationer av Peter Eriksson (mp) och Kenneth Kvist (v) i Ds 1997:50 s 134-142

⁹¹DN 1997-11-10

bristande handlingskraft i dagsläget som diskuterades ovan. Regeringen kan på detta sätt gå till val och hävda att de inte hade möjlighet att bedriva den politik man ville.

Denna beskrivning av läget ger skäl till att reformen fungerar som en konstitutionell bindning som är hämmande för folkstyrelsen. Som tidigare påpekats får bristande handlingskraft inte bara innehållsliga konsekvenser genom dåliga resultat utan det leder också till att folkets förtroende för den representativa demokratins procedur kan komma att undergrävas. Om regeringen, i dagsläget med bristande handlingskraft eller efter reformen med bristande handlingsfrihet, till väljarna hävdar att de inte haft möjligheten att styra landet enligt det mandat de fått av väljarna får detta allvarliga konsekvenser för ansvarsutkrävandet.

Jörgen Hermansson iakttar två sidor av konstitutionalismen: "Den *negativa* sidan kommer till uttryck i sådana författningsregler eller stadgar som motverkar eller förhindrar att folkviljan eller, snarare, majoritetsuppfattningen ska få genomslag. Det handlar om regler satta av tidigare generationer som hämmar det gemensamma politiska handlandet för dagens medborgare. Konstitutionalismen innebär här en begränsning av folkstyrelsen."⁹² Vid en första anblick förefaller denna negativa sida av konstitutionalismen få ett klart uttryck i Riksbanksreformen om man betänker att folkviljan inte längre skulle stödja den politik som stipuleras genom reformen. Då har man förvisso inte iakttagit möjligheten för, en av folket framröstad, majoritet kan ändra det fattade beslutet. Vad finns det då för möjligheter till detta?

5.1.3 Kan reformen omprövas?

Kan då en regering, med stöd av en riksdagsmajoritet, ändå riva upp reformen och bedriva den politik man vill? Regeringen kan inte ge instruktioner till riksbanksledningen om att de ska lägga om penningpolitiken eftersom instruktionsförbudet är grundlagsfäst. Detta är ett allvarligt demokratiskt problem: Pondera att ett parti, något osannolikt, går ut med att man vill ha en politiskt styrd Riksbank som enda (eller huvudsaklig) valfråga. Om detta parti får en majoritet av rösterna, vilket innebär att de kan sägas representera majoritetens vilja, så förväntas enligt folksuveränitetsprincipen att denna folkets vilja kan förverkligas. Med detta mandat skulle denna regering försöka riva upp reformen. Det första problem man stöter på är att en del av oberoendet är grundlagsfäst i regeringsformen. Dessa delar är instruktionsförbudet och de begränsade avsättningsmöjligheterna (RF 9kap.12§). Sverige har en inbyggd tröghet i grundlagskonstruktionen som skyddar den konstitutionella ordningen genom att grundlagarna endast kan ändras genom två, med mellanliggande val, likalydande riksdagsbeslut. Detta betyder att den nyvalda riksdagsmajoriteten inte kan ändra grundlagen

⁹²Hermansson 1996 s. 32-33

under mandatperioden. Det betyder att man inte kan göra Riksbanken mer politiskt styrd när det gäller det *institutionella* eller det *personliga oberoendet*. Däremot kan en riksdagsmajoritet ändra verksamhetsmålet, d.v.s. låginflation. Verksamhetsmålet stiftades för att göra Riksbanken mer *funktionellt oberoende*, men detta oberoende försvinner inte bara för att man lagstiftar om ett annat mål, t.ex. att penningpolitiken ska bidra till att upprätthålla full sysselsättning. En riksdagsmajoritet kan förvisso ge Riksbanken ett nytt mål för penningpolitiken och sedan utvärdera om det uppnåtts. Om direktionen inte lyckas att uppnå de nya målen så kan de avsättas. Detta är som vi tidigare sett mycket svårt att genomföra i realiteten. Det är dessutom ett betydande problem med tidsdimensionen genom att det tar viss tid innan man kan utvärdera penningpolitikens resultat.

Detta betyder alltså att om en majoritet av svenska folket röstar på partier som är mot Riksbankens självständighet och är mot låginflationspolitiken så får den regeringen mycket svårt att föra sin politik. Nu är detta scenario inte troligt eller helt realistiskt, men "för att förstärka det demokratiska styrelsesättets legitimitet måste emellertid dessa konstitutionella arrangemang ytterst sett vara grundade på något slags demokratisk legitimitet. De ska kunna omprövas."⁹³ *Nukan* den konstitutionella bindningen omprövas eftersom riksdagen är det lagstiftande organet i Sverige och kan därmed alltid återta den delegerade makten. Exemplet ovan visar att det finns ett flertal praktiska problem behäftade med konstruktionen. Än mer anslående hade det varit om även låginflationsmålet hade skrivits in i regeringsformen. Det hade inneburit att man för en lång tidsperiod framåt bundet sig att föra en viss ekonomisk politik och detta skulle stå i uppenbar konflikt med idealet att konstitutionen ska stå neutral inför olika partiers program. Det skulle också innebära att författningen klart tog ställning för ett innehålls- eller substansargument. Grundlagen skulle alltså vara normativ genom att föreskriva att inflationen ska bekämpas. Nu är detta inte fallet, men klart är att vissa konstitutionella svårigheter finns ändå.

5.1.4 EG-fördraget och omprövning.

Det finns emellertid ytterligare en dimension när det gäller regeringens handlingsfrihet som är värd att iaktta nämligen förhållandet mellan de svenska lagarna och EG-rätten. Kan riksdagen i realiteten förändra Riksbankens ställning eller verksamhetsmålet? Som tidigare poängterats har EG-rätten företrädare framför svensk lag inom flera områden. Genom anslutningsfördraget till EU har Sverige förbundit sig att följa de krav som gäller EMU.⁹⁴ Det

⁹³Hermansson 1996 s. 35

⁹⁴Det har ingen betydelse att det i dagsläget (enligt regeringens EMU-proposition 1997/98:25) verkar som att Sverige ska stå utanför valutaunionen vid dess start. Sverige har inte som Danmark förhandlat till sig undantagsbestämmelser när det gäller EMU.

finns här anledning att undersöka vad som sägs i Maastrichtfördragets sjätte avdelning som behandlar ekonomisk och monetär politik. När det gäller politikens inriktning så föreskriver redan artikel två i första delen att "Gemenskapen skall... främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens...." Eftersom EG-fördraget gäller över svensk rätt har Sverige förbundit sig att föra en ekonomisk politik som överensstämmer med gemenskapens. Detta betyder att man inte utan vidare kan lägga om den ekonomiska politiken. Det hela kompliceras ytterligare av att gemenskapsinstitutionerna kan vidta åtgärder mot medlemmar som driver en avvikande politik. Vi kan använda oss av exemplet ovan med en regering som inte vill bedriva låginflationspolitik för att belysa problematiken. Anta att denna regering, som till varje pris vill få ner arbetslösheten, väljer att kraftigt expandera den offentliga sektorn och inte finansiera detta. Stora budgetunderskott skulle därmed uppstå. Första punkten i artikel 104c i fördraget säger att "Medlemsstaterna skall undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser." Den ekonomiska bakgrunden till varför man inte accepterar stora budgetunderskott går delvis att finna i att dessa tenderar att vara inflationsdrivande. Enligt artikel 104c punkt 6 är det ministerrådets uppgift att besluta om alltför stora underskott föreligger. Rådet kan då ge medlemsstaten rekommendationer på hur man bör åtgärda problemen. Den svenska regeringen kan ignorera dessa rekommendationer och fortsätta sin politik. Då kan rådet "förelägga böter av lämplig storlek"⁹⁵ Detta betyder alltså att ett land kan bli bötfällt om det inte bedriver en ekonomisk politik som är i linje med vad EG-rätten föreskriver. Det är inte enbart att man kan bli bötfälld utan det strider också mot fördraget som, efter inträdet, är en del av den svenska rättsordningen.

Vi tog ovan upp de inhemska problemen med att ändra Riksbankens ställning. I det inhemska fallet var ett av problemen den konstitutionella bindning som författningens inbyggda tröghet, d.v.s. att två likalydande beslut med mellanliggande krav krävs vid ändring, leder till att folksuveränitetsidealet har svårt att göra sig gällande. Medlemskapet i EU är också uttryck för en omfattande konstitutionell bindning. Den svenska författningen kan omprövas, men det är behäftat med ett flertal praktiska problem. EG-fördraget kan också omprövas, men inte ensidigt av svenska folkvalda utan det är en gemensam angelägenhet för medlemsstaterna. Den tidigare slutsatsen angående den inhemska ordningen var att verksamhetsmålet kan läggas om med ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen. Det svenska systemet skiljer på grundlagar och andra lagar och grundlagarna ska stå neutrala genom att författningen endast ska reglera den demokratiska proceduren i Tingstenska anda. Om verksamhetsmålet skrivits in i författningen hade det varit att föra in ett innehållsligt värde i författningen. EG-rätten gör

⁹⁵Romfördraget - i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget. Artikel 104c punkt 11. Möjligheten att bestraffa olydiga medlemmar preciseras i Amsterdamavtalet, men dessa finns inte med här.

ingen åtskillnad i den bemärkelsen mellan olika typer av artiklar, men fördraget har en starkare innehållslig karaktär. Med innehållslig menas att fördraget föreskriver hur medlemsstaterna ska bedriva sin politik som på den ekonomiska politikens område genom bestämmelserna kring EMU prioriterar låg inflation.⁹⁶ Det är inte så att låginflationspolitiken är den enda delen av EU's ekonomiska politik. Som exempel på den balans man ofta försöker uppnå är det nyinrättade Euro-X-rådet vilket är en politisk institution bestående av EMU-medlemmarnas finansministrar som ska balansera ECB's makt.

På vissa sätt blir härmed den tidigare diskussionen om Riksbanksreformen som en konstitutionell bindning artificiell genom att medlemskapet i EU redan har bundit Sverige vid vissa institutionella ordningar och föreskrivit vissa innehållsliga påbud. Det är också viktigt att poängtera att detta inte enbart har med EMU att göra. "Det politiska trycket på Sverige att genomföra en stram ränte-, finans- och växelkurspolitik kan bli stort även om Sverige inte skulle delta. Styrningen av den svenska ekonomin, enligt detta argument, blir väl så stark utanför EMU som inom EMU."⁹⁷ Det är inte den här uppsatsens syfte att undersöka det rättsliga förhållandet mellan EU och Sverige, men det kan konstateras att detta förhållande tillför en ny dimension och en komplexitet till ämnet. Det irreversibla draget i ECBS's konstruktion gäller i mångt och mycket större delen av samarbetet i unionen eftersom det är svårt att förändra fördraget. Förändringar av EG-fördrag föregås av långa förhandlingar medlemsstaterna emellan och bidrar till att bygga in en tröghet i systemet.

Vad får då detta för konsekvenser för det politiska ansvarsutkrävandet? Den regering som röstats fram som inte ställer sig bakom de föreskrifter som EG-stadgan får uppenbara svårigheter bedriva den politik de vill och vid tidpunkten för den demokratiska kontrollen vid nästa val infinner sig vissa demokratiska problem. Regeringen kan då säga att de inte haft möjlighet att handla enligt RF 1 kap 6§ d.v.s. de har inte kunnat styra landet. Till detta har de inte haft möjlighet och det kan även infinna sig en situation där regeringen kan ha blivit bötfälld för den politik de bedrivit. Det politiska ansvarsutkrävandet blir i denna situation klart försvagat och komplext.

Folksuveräniteten får i det föreställda fallet stå tillbaka för konstitutionalismens bundenhet. Att reformen i princip inte går att ompröva, åtminstone inte nationellt, gör att den kvalificerar sig som en negativ konstitutionell självbindning.

5.1.5 Kan regeringen vinna makt genom att delegera?

⁹⁶Fördraget betonar andra mål än endast inflation, men när det gäller reglerna för EMU förefaller det vara så att de konvergenskriterier som skapats i Maastrichtfördraget har utformats för att i huvudsak bekämpa inflationen.

⁹⁷Hinnfors & Pierre 1996 s. 37

Exemplet ovan visar på de problem som en regering som varken stödjer en oberoende centralbank eller det verksamhetsmål Riksbanken givits. Eftersom fem av riksdagens partier står bakom reformen är det också sannolikt att ett eller flera av dessa kommer inneha regeringsansvaret i framtiden.⁹⁸

Vi har tidigare uppmärksammat att reformen har konsekvenser i makthänseende. Då spekulerades det i att Riksbankens nya oberoende kan leda till att vissa maktförskjutningar äger rum. Det som kan verka mindre uppenbart är att regeringen också kan öka sin makt. Det låter som en motsättning att regeringen skulle kunna vinna makt genom att avsäga sig makt. Detta underliga sker genom att regeringen stärker sin handlingskraft. Om Riksbankens oberoende skänker mer trovärdighet åt den ekonomiska politiken så kan regeringen få ett större manöverutrymme. Detta sker genom att finanspolitiken får större effektivitet. Riksbankens ställning bidrar med en trovärdighet som s.a.s. tyglar den s.k. marknadens misstro mot politiken. Sambandet mellan finans- och penningpolitik har vi tagit upp tidigare. Regeringen kan dra nytta av den trovärdighet som en självständig Riksbank förväntas få inom penningpolitiken. Detta sker genom att finanspolitiken blir effektiv, d.v.s. man blir av med de effekter i form av räntesvängningar som tidigare förtog effekter. Finanspolitiken är det stabiliseringspolitiska medel som riksdagen och regering traditionellt haft direkt makt över. Enligt detta scenario skulle två ineffektiva instrument under direkt politisk kontroll bytas ut mot två effektiva instrument. Ett som är delegerat och ett som regering och riksdag har kvar. Enligt dessa resonemang kan en regering som stödjer riksbankens penningpolitik få ett ökat handlingsutrymme. Detta gäller alltså inom ett visst ekonomiskt paradigm, d.v.s. man delar synen på den ekonomiska politikens utformning. Det konstaterades ovan att en regering som inte delar den syn på ekonomin som framträder i Maastrichtfördraget och i regeringens proposition om Riksbankens ställning får svårt att genomföra sin politik. Detta går att problematiseras något. Är denna syn på ekonomin helt revolutionerande? Med tanke på att fem av riksdagens sju partier står bakom reformen förefaller en betydande samsyn om den ekonomiska politiken finnas för närvarande i svensk politik.⁹⁹ Handlingsförmågan i ett demokratiskt system, i synnerhet ett med många partier, handlar i står utsträckning om beslutsförmåga. I Sverige är minoritetsregeringar vanliga och detta kräver god kompromissvilja i parlamentet för att uppnå god beslutsförmåga. Det har hävdats att Sverige sedan övergången till enkammarriksdagen och 1970-talets författningsreform har kännetecknats av en ökande konfliktgrad i politiken. Författningen anses också av vissa fått

⁹⁸Det är i detta sammanhang värt att notera att de två socialdemokratiska ledamöterna i 1993 års Riksbanksutredning, Jan Bergqvist och Anita Gradin, reserverade sig mot utredningens förslag. Eftersom den utredningen föreslog ganska liknande förslag som det som nu läggs förefaller en ökad samsyn uppstått i riksdagen.

⁹⁹I skrivande stund har dessa fem partier 309 av riksdagens 349 mandat. Detta motsvarar ca. 88%.

konsekvenserna att politiken blivit mer instabil och kortsiktig.¹⁰⁰ Om det stämmer att Riksbanksreformen tillsammans med andra tecken indikerar en större grad av samsyn kring den ekonomiska politiken hos de flesta partierna då borde handlingskraften kunna stärkas. Om man delar synen på den ekonomiska politiken kan man också förvänta sig att kompromissviljan kan öka eller åtminstone konfliktgraden minska. Bara för att flera partier står bakom reformen behöver de med nödvändighet inte dela synen på den ekonomiska politikens alla aspekter. Skattefrågan berörs exempelvis inte av förändringarna. Däremot kan konstateras att när det gäller inflationsbekämpningen finns det en bred enighet som inte tidigare funnits. Även det normtänkande som finns i Maastrichtfördraget har betydelse för på vilket sätt man uppfattar att ekonomisk politik bör bedrivas. Handlingskraften kan också öka indirekt av denna samsyn. Om det finns en ökad samsyn kan det också leda till en viss konvergens mellan partiernas politik och därmed skulle regeringsskiftet inte leda till att stora omläggningar av politiken vidtas. Trovärdighet och långsiktighet i den ekonomiska debatten får en allt mer framskjuten roll och detta kan komma att främjas om politiska kursomläggningar minskas. "I realiteten avgörs beslutsförmågan av regeringens möjligheter att med stöd av andra partier föra en konsekvent och långsiktig politik."¹⁰¹ Möjligheten att kunna fatta långsiktiga beslut borde onekligen öka om en bred majoritet har samma verklighetsuppfattning.

Reformen skulle på detta sätt kunna öka graden av långsiktighet i svensk politik. Den tröghet som införs i det svenska politiska systemet kan vara hämmande för folkviljans genomslag, men detta kanske endast är ett kortsiktigt val. Carl-Johan Åberg har nyligen utkommit med en skrift som ifrågasätter den nya svenska författningen. Han går i den rationalistiska skolan och hävdar att politikerna bara röstmaximerar och detta leder till en kortsiktighet i politiken. Han förordar att trögheter införs när folkviljan ska förverkligas. Detta skulle kunna ge upphov till en större grad av långsiktighet. Riksbanksreformen kan ses som en tröghet i det svenska systemet genom att den binder politiken. Den hindrar också politikerna, genom bankens oberoende, från att använda penningpolitiken i kortsiktiga politiska och röstmaximerande syften.

5.2 Demokrati som beslutsform eller beslutsinnehåll

Det har tidigare konstaterats att reformen inte kan förordas med enbart procedurargument. (kap. 3) Frågan är om detta ensamt kan avgöra att reformen är förkastlig. Även om den demokratiska proceduren kan fungera legitimerande för olika arrangemang i samhället så finns det ett par problem. En konflikt står mellan rationalitet och demokrati. Rationellt kan

¹⁰⁰Åberg 1997 s.94

¹⁰¹Petersson m.fl. 1996 s.29

man resonera sig fram till att vissa uppgifter verkar det demokratiska samhället genom dess representanter ha svårt att fullgöra. Det förefaller vara rationellt att delegera makt om politikernas ansträngningar ständigt leder till dåliga och oönskade konsekvenser. Ska man då behålla detta arrangemang trots dess dåliga konsekvenser? Det är nog antagligen så att det motverkar det demokratiska systemet om de folkvalda upprätthåller ett system som är ineffektivt och leder till dåliga konsekvenser. Riksbanksreformen kan därmed förordas med substansargument. Dessa är ekonomiska och står inte för behandling i den här uppsatsen. Däremot kan det positiva innehållet (trovärdigheten) också leda till att det politiska systemet vitaliseras genom ökad handlingskraft. Även om proceduren inte är demokratisk kan alltså reformen finna sin legitimitet i dess goda konsekvenser. Riksbanken får på det sättet legitimitet genom att vara framgångsrik. Så långt allting gott, men problemet är att det ligger i demokratins natur att beslut ska kunna omprövas. Något som uppfattas rationellt idag och som har folkets stöd idag behöver inte av nödvändighet ha det om tio år. De problem att ompröva reformen som påvisats tidigare är därmed av relevans. Det kan också sägas att det beslutsinnehåll som nu förordas, d.v.s. den ekonomiska politikens innehåll, kan komma att förändras över tid. En dag kanske ekonomkåren och politikerna vill ha hög istället för låg inflation. Det betyder att en reform som ter sig rationell idag mycket väl kan uppfattas som irrationell imorgon och då det finns formmässiga hinder att ompröva reformen uppstår problem.

Detta resonemang syftar till att visa på det samspel mellan demokratins form och dess innehåll. Inga generella slutsatser dras i det här avseendet.

5.3 Sammanfattning

- #Regeringsformen säger att regeringen ska styra riket
- #Vissa problem att vara handlingskraftiga har senare års regeringar uppvisat
- # En regering som inte stöder Riksbankens verksamhet eller ställning får svårt att styra riket och har begränsad *handlingsfrihet*
- #Detta försvåras ytterligare av EG-rättens ställning och dess innehåll
- #EG-rätten förefaller göra reformen irreversibel
- #Detta hämmar folksuveräniteten och binder staten
- #Det försvårar i förlängningen väljarnas ansvarsutkrävande
- #En regering som stöder Riksbankens ställning och verksamhet kan dra nytta av penningpolitikens nyvunna trovärdighet och därmed vinna makt genom ökad *handlingskraft*
- #Ökad handlingskraft förstärker demokratin och underlättar väljarnas ansvarsutkrävande
- #Den ökade samsyn om ekonomisk politik som reformen verkar innebära kan leda till ökad kompromissvilja och långsiktighet

#Detta ger också ökad handlingskraft

Slutsats: När det gäller de demokratiska konsekvenserna är slutsatsen inte helt entydig: Reformen kan öka den politiska handlingskraften och därmed stärka demokratin, men den kan också minska den politiska handlingsfriheten och därmed försvaga demokratin.

6. Sammanfattning

Sammanfattningar och vissa slutsatser har dragits i anslutning till delkapitlen. Det finns här anledning att summera upp och försöka dra några slutsatser.

De huvudsakliga argumentet för en oberoende Riksbank är att penningpolitiken blir mer effektiv om centralbanken är politiskt oberoende. Den föreslagna reformen är en mycket långtgående delegering av penningpolitiken till en mycket självständig Riksbank. Förslagen syftar till att stärka Riksbankens institutionella, funktionella och personliga oberoende. Dessa mål uppnås genom reformen. Det betyder minimalt inslag av direkt politisk styrning. Det finns därtill ingen procedur som gör ansvarsutkrävande eller demokratisk kontroll reellt möjlig. I den demokratiteoretiska kontexten svarar reformen för en konstitutionell självbindning. Delegeringen kännetecknas av bindning för både Riksbanken och den politiska sfären. Förhållandet till EG-rätten gör att bundenheten redan fanns innan reformen föreslogs. Bindningen får genomslag både i form och innehåll genom att förutom att vissa konstitutionella förändringar binds också politikens innehåll till vissa kriterier. Detta begränsar den demokratiska handlingsfriheten och därmed folksuveräniteten. Därmed skulle det vara uttryck för en icke-relativistisk hållning. En regering som delar reformen och EG-rättens föreskrifter kan däremot vinna handlingskraft och därmed stärka demokratin. Frågan är om man betonar demokrati som procedur eller om man lägger vikten vid beslutens substans. Reformen kan inte förordas med procedurargument, men kan möjligtvis göra det med substansargument. Substansargumenten har inte utvärderats i uppsatsen.

Resultaten i sig är inte direkt möjliga att generalisera då analysen berör ett specifikt beslut. Däremot är det författningpolitiska och demokratiteoretiska sammanhanget tillämpligt på andra frågor. Diskussionen om konstitutionalismens bundenhet är högst central i demokratin och är dessutom synnerligen relevant genom det speciella rättsförhållande som EG-rätten innebär. Resultaten väcker snarare frågor om statskicketets fundament än ger svar som är möjliga att generalisera. En intressant fråga som väcks i uppsatsen är den om folkviljans genomslag och till denna är kopplad vilka bindningar som är förenliga med folksuveränitetsprincipen. Dessutom väcks frågan om relationen mellan folkstyre och expertstyre, som om man får tolka debatten verkar väckas till liv av vissa igen. Relationen

mellan demokrati som beslutsform eller beslutsinnehåll får här ingen lösning, men det är tydligt att beslutsinnehåll är det som prioriteras i det här förslaget.

Slutligen kan konstateras att frågan om Riksbankens ställning är under intensiv diskussion och reformen får ett stort inflytande på ekonomi, politik, demokrati och författningsfrågor.

7. Litteratur

Wästberg, Olle (1997), EMU - ett demokratiskt dilemma? i Arvidsson, Claes (red.) *EMU och Sveriges vägval*, Ekerlids, Stockholm.

Bergström, Hans (1987), *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*. Tidens förlag, Stockholm.

Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven.

Dennis, Bengt (1990), *Riksbanken - för stark eller för svag? Några tankar kring centralbankens ställning*, Göteborgs universitet.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.

Ds 1997:50, *Riksbankens ställning*,

Elster, Jon (1992), Konstitutionalism och demokrati, i *Idéer om demokrati*, Tiden, Stockholm.

Hansson, Göte (1990), Den internationaliserade ekonomins autonomi i Hansson, Göte och

Stenelo, Lars-Göran (red.) (1990), *Makt och Internationalisering*, Carlssons, Stockholm.

Hermansson, Jörgen (1986), Demokrati i västerländsk mening. *Statsvetenskaplig tidskrift* 89, s. 253-264.

Hermansson, Jörgen (1996), *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen (SOU 1996:158)

Hermansson, Jörgen och Hansson, Sven-Ove (red.) (1992), *Idéer om demokrati*, Tiden, Stockholm.

Hinnfors, Jonas och Pierre, Jon (1996), *Autonomi, suveränitet och ekonomisk politik: EMU-medlemskapets inverkan på svenskt politiskt beslutsfattande*. Bilaga 18 till EMU-utredningen (SOU 1996:158)

Holmberg, Erik och Nils Stjernquist (1992), *Vår författning*. Åttonde upplagan. Norstedts juridik, Stockholm.

Larsson, Torbjörn (1994) *Det svenska statsskicket*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund.

Lewin, Leif (1996) *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*, Norstedts juridik, Stockholm.

Lijphart, Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.

Lundquist, Lennart (1991), *Förvaltning och demokrati*. Norstedts, Stockholm.

- Mankiw, Gregory N. (1997 (1992)), *Macroeconomics*, Worth Publishers, New York.
- Montgomery, Arthur (1934), Riksdagen och Riksbanken efter 1809, i *Sveriges Riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning, Senare avdelningen Band XIII*. Viktor Petterssons bokindustriaktiebolag, Stockholm.
- Persson, Göran (1997), *Den som är satt i skuld är icke fri. Min berättelse om hur Sverige återfick sunda statsfinanser*. Atlas, Uddevalla.
- Persson, Torsten (1993), Centralbankens ställning - teori, erfarenheter och slutsatser för Sverige. Bilaga 2 till *Riksbanken och prisstabiliteten*, SOU 1993:20.
- Petersson, Olof (red.) (1996), *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. SNS förlag, Stockholm.
- Petersson, Olof (1997), *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Publica, Stockholm.
- Riksbankens ställning*, Regeringens proposition 1997/98:40.
- Romfördraget - i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget*. Utrikesdepartementets handelsavdelning.
- Rothstein, Bo (red.) (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. SNS förlag, Stockholm.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993:14, *EG och våra grundlagar*, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Betänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 1993:20, *Riksbanken och prisstabiliteten*. Betänkande av Riksbanksutredningen.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen.
- Svensson, Torsten (1996), *Novemberrevolutionen - Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. Rapport till ESO, Ds 1996:37.
- von Sydow, Björn (1997), *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Gidlunds förlag, Södertälje.
- Åberg, Carl-Johan (1997), *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk politik?*, SNS förlag, Stockholm.

Tidningsmaterial

- Lindbeck, Assar, Torsten Persson och Lars E O Svensson (1993) "Låg inflation hotar ej jobben." DN 1993-09-14
- Södersten, Bo (1997a), "Begränsa demokratin!" DN 1997-12-14
- Södersten, Bo (1997b), "Vår demokrati drabbar svaga." DN 1997-12-30
- DN 1997-11-10

