

Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning

Hans Agné

Introduktion

Den offentliga makten i en demokrati kontrolleras av folket eller dess representanter. En sådan ordning rymmer i och för sig möjligheten att makten utövas av samhällsinrättningar som inte är folkvalda, exempelvis privata företag, organisationer eller enskilda myndigheter. Men från en demokratisk synpunkt måste man tillägga att makten då har lånats ut från det folkvalda organet som aldrig förlorar sitt maktanspråk. Enligt den demokratiska normen kan makten delegeras men inte alieneras från folket (Dahl 1982:6,47-53).

Den som håller med Robert Dahl i detta resonemang ställer sig förmodligen frågande till den europeiska centralbankens konstitutionella särställning. Maastrichtfördraget tillåter varken Europaparlamentet, Ministerrådet, Kommissionen eller Domstolen att återföra den penningpolitiska makten från bankens beslutande organ till folket eller dess representanter. Och för att omförhandla själva fördraget krävs godkännande från samtliga femton medlemsstater och nationella parlament, vilket innebär att inte heller den möjligheten kan sägas stå öppen för en majoritet av folket eller dess representanter som vill återkräva den penningpolitiska makten. Om man accepterar förutsättningen att enskilda länder faktiskt ska vara med i EU och inte ständigt förbereda sig för utträde förefaller ECB vara ett allvarligt demokratiskt problem.

I det följande presenteras den mer överraskande uppfattningen att centralbankens konstitutionella särställning faktiskt kan rättfärdigas demokratiskt, trots problemen som pekas ut ovan. Resonemanget skymtade förbi mycket hastigt i den svenska EMU-utredningen från 1996 och bygger på ett så kallat *informellt ansvarsutkrävande*, som skulle vara bättre anpassat till dagens europeiska politik än det traditionellt formella ansvarsutkrävandet. Någon vidare diskussion av det informella ansvarsutkrävandet förekom emellertid inte i rapporten. Syftet med föreliggande framställning är att i någon mån utföra både det normativa och det demokratiteoretiska resonemang som utredningens författare överlät till sina läsare.¹

¹ Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2 s 139-161

Vad innebär det informella ansvarsutkrävandet? Först och främst tror jag det ska uppfattas mot bakgrund av vad utredningen sa om nya former för demokratisk kontroll (SOU 1996:158 sid. 257), eller nya demokratimodeller som skiljer sig från den traditionella (ibid. 262). Dessa formuleringar om nya former för demokratisk kontroll passade väl in i rapporten, eftersom den anslöt och hänvisade till en viss inriktning inom europaforskningen som påstår att EU är något *unik* i den politiska historien (ibid. 234), en formation *sui generis*. Utredningarna verkade alltså föreställa sig att den demokratiska styrelseformen inte ska uppfattas på samma sätt i ett europeiskt sammanhang som i ett traditionellt nationellt eller federalt. Genom EU står vi inför en organisation som kan förverkliga demokratins idé på ett nytt och annorlunda sätt. En rimlig tolkning av det informella ansvarsutkrävandet skulle bli att det exemplifierar den nya typ av demokratiska mekanismer som man gör bäst i att uppmärksamma om man vill förstå EU i termer av demokrati.²

Formuleringen kring det informella ansvarsutkrävandet är mycket kortfattad och kan citeras i dess helhet:

Man får förmodligen räkna med en viss politisk lyhördhet hos centralbanksledningen. Detta kan antas gälla särskilt i krisituationer som har anknytning till penningpolitiken. Man kan därmed tala om möjligheten till ett slags informellt ansvarsutkrävande, som vilar på antagandet att centralbanksledningen väljer att inte föra en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären. (ibid. 260-61)

Utredningens antagande att ämbetsmännen i centralbanksledningen inte kommer att föra "en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären" innebär emellertid något synnerligen radikalt på det penningpolitiska området. Romfördraget, i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget, påstår nämligen inte alls att ämbetsmännen i ECB ska undvika konflikt med den politiska sfären. Däremot säger artikel 105 att *prisstabiliteten* är det övergripande mål som inte under några omständigheter får åsidosättas av ECB. Att ämbetsmännen antas undvika "en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären" måste därför tolkas så att ämbetsmännen i strid med Romfördraget frångår målsättningen att upprätthålla prisstabiliteten om den politiska sfären skulle misstycka alltför intensivt om denna målsättning, ty annars skulle det inte göra någon penningpolitisk skillnad om man tog hänsyn eller om man inte tog hänsyn till den politiska sfären, eftersom prisstabilitetsmålet i båda fallen skulle styra verksamheten (och vi får väl anta att utredningens författare med diskussionen om informellt ansvarsutkrävande inte gav utrymme åt en från det egna perspektivet helt betydelselös synpunkt). Kort sagt antas ämbetsmännen i ledningen för ECB överge prisstabilitetsmålet och därmed *bryta lagen*, om detta är enda sättet att undvika konfrontation med den politiska sfären. I den mån som denna mekanism praktiskt fungerar och politiker kan påverka ämbetsmännens beslut, föreligger enligt min tolkning ett informellt ansvarsutkrävande.³

Att den nya demokratin verkar genom att ämbetsmannen ställer sig över lagen är för mig ett överraskande påstående. Någon kanske skulle avfärda det helt och hållet och säga att den nya demokratin inte är någon riktig demokrati

och att det informella ansvarsutkrävandet inte utgör någon demokratisk mekanism överhuvud taget. I det följande ska jag dock ta frågan på ett större allvar och bygga upp och försvara den doktrin som EMU-utredningen verkade underförstå. Utan att själv ta ställning i sakfrågan – om resonemanget kring det informella ansvarsutkrävandet lyckas eller inte lyckas rättfärdiga EMU demokratiskt – vill jag hjälpa utredarna fram till en ståndpunkt som är värd att ställa i centrum för en kritisk diskussion. I bästa fall blir ståndpunkten så väl underbyggd att utredningens statsvetare vågar gå i öppen diskussion med den av utredningens egna expertbilagor som hade att särskilt granska den demokratiska legitimiteten i EMU och som kom fram till en mycket tydligare och annorlunda slutsats i jämförelse med huvudrapporten, nämligen att EMU har en i grunden odemokratisk uppbyggnad, inverkar negativt på demokratin i dess helhet och inte heller kan rättfärdigas på något annat sätt (Hermansson 1996). Om huvudrapportens författare vill ta den diskussionen offentligt skulle hypotesen om en ny form av europeisk demokrati för första gången kunna utsättas för verklig prövning, vilket skulle ha vetenskapligt intresse långt utanför Sveriges offentliga utredningar och nationella gränser. Det är alltså med förhoppningen om en diskussion kring demokratins eventuellt förändrade innebörd mot bakgrund av europeisering och internationalisering som jag i det följande vill bygga upp ”a position really worth attacking.” (Popper 1957:3)

Den europeiska centralbanken

Den europeiska centralbanken kommer enligt Romfördraget att ha tre beslutande organ: ECB-rådet, Direktionen och Allmänna rådet, varav det sistnämnda har betydelse endast så länge vissa länder är undantagna från valutasamarbetet varför detta råd inte behandlas vidare här. Artikel 109a i Romfördraget lyder i sin helhet:

1. ECB-rådet skall bestå av ECB:s direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna.

2 a) Direktionen skall bestå av ordföranden, vice ordföranden och fyra andra ledamöter.

b) Ordföranden, vice ordförande och de övriga direktionsledamöterna skall på rekommendation av rådet, som skall ha hört Europaparlamentet och ECB-rådet, utses genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå bland personer vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkända.

Deras mandattid är åtta år; mandatet kan inte förnyas. Endast medborgare i medlemsstater får vara direktionsledamöter.

Kompetensfördelningen mellan de båda organen är enligt stadgan för det europeiska centralbankssystemet (ECBS-stadgan) artikel 12 att Direktionen ska genomföra den monetära politiken medan ECB-rådet fattar beslut om riktlinjer i enlighet med de krav som uppställs i fördragstexterna. Vidare förbjuder man i Romfördraget artikel 107 alla organ inom ECB att begära eller ta emot instruktioner från något håll. Det välkända målet för verksamheten inom ECB –

att upprätthålla prisstabilitet – ges i Romfördraget artikel 105, där man också hänvisar till de mer övergripande principerna i första delen av fördraget.

Den enda möjligheten att avsätta en direktionsledamot ges av artikel 11.4 i stadgan för ECBS: ”Om en direktionsledamot inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse, får Domstolen på begäran av ECB-rådet eller Direktionen avsätta honom.” De nationella riksbankscheferna som ingår i ECB-rådet kan endast avsättas nationellt, men artikel 14 i stadgan reglerar ändå proceduren för ett avsättande, som förutsätter att riksbankschefen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna fullgöra sina uppgifter; ett nationellt beslut om riksbankschefens avsättning kan också överklagas till Domstolen.

En demokratiskt legitim penningpolitik

Den övergripande uppgiften för ECB – att upprätthålla prisstabilitet – indikerar omedelbart att syftet med institutionen inte är att utveckla demokratins omfång. Målet är istället att främja en effektiv resursfördelning (ECBS-stadgan artikel 2). Att en institution saknar demokratisk målsättning befriar den emellertid inte från demokratisk granskning. Den första undersökningen som vi måste företa, utifrån syftet att demokratiteoretiskt underbygga utredningens ståndpunkt om ett informellt ansvarsutkrävande, riktas därför mot de krav som är rimliga att ställa på en institution som ECB. Målet är att det demokrativillkor som vi ställer ska vara dels tillräckligt i demokratiteoretiskt hänseende, dels ska kunna uppfyllas genom det informella ansvarsutkrävandets mekanism.

Ett relevant demokrativillkor

En del statsvetare vill koppla samman demokrativärdet med ekonomisk *effektivitet* eller handlingskraft (Scharpf 1999; Gidlund 1998; Petersson m.fl. 1997; Wessels 1996). Skulle denna sammankoppling göras fullt ut är analysen klar från början: under förutsättning att ECB är det bästa instrumentet för att uppnå en effektiv resursfördelning så är institutionen också demokratiskt legitim. Men ett så enkelt påstående tror jag inte någon skulle vara beredd att göra, eftersom det ju helt skulle reducera demokrativärdet till ett ekonomiskt värde. Visst kan man göra en avvägning mellan de olika typerna av värde, man kan tvingas välja mellan välfärd och en rättvis beslutsprocedur, men för att en sådan avvägning mellan demokrati och ekonomi överhuvud taget ska kunna ske, något som vi nog uppfattar som betydelsefullt, krävs det att man inte helt reducerar det ena till det andra. Att ECB eventuellt är ekonomiskt effektiv är således inte något tillräckligt skäl för dess demokratiska legitimitet, även om en effektiv ekonomi är bra för demokratin.

Kunde man för att pröva en ny ingång till den demokratiska legitimiteten tänka sig att *representativiteten* utgör ett väsentligt krav på en institution av det här slaget, att ECB blir demokratiskt legitim om den representerar till exempel

olika europeiska nationaliteter? Det är möjligt att fördragets instiftare har tänkt så, eftersom det högsta beslutande organet består av en person från varje land. Men oavsett detta är representativiteten inte något lämpligt krav i det här sammanhanget. För att politisk representation ska ha något med demokrati att göra måste representanten vara fri att företräda de representerades intressen. Förvisso innebär den representativa demokratin också att representanten är fri att frångå de representerades intressen. Men om representanten överhuvud taget inte har något manöverutrymme, därför att politiken är inskriven i den lag som representanten har att följa, då blir maktutövningen inte demokratiskt legitim för att den utförs av en grupp människor vars nationella och sociala sammansättning är densamma som hos folket. I sammanhanget har representativiteten ingen politisk betydelse.

Ett annat klassiskt demokrativillkor är möjligheten att *utkräva ansvar*, vilket mer konkret innebär att en offentlig makthavare ska kunna avsättas från sin post (Gustavsson 1997:120). Ofta tänker man sig nog att det är folket eller folkrepresentationen som ska utkräva ansvaret. Men ett sådant krav skulle vara alltför strängt i det här sammanhanget. Anledningen till att ECB gets sin nuvarande konstruktion är ju att den ordningen antas gynna långsiktigt välgrundade beslut som i det mer kortsiktiga politiska spelet är alltför svåra att ta. Mot bakgrund av önskemålet om långsiktigt välgrundade beslut vore det olämpligt att göra ECB direkt ansvarigt inför en politiskt tillsatt församling. Observera att man också utifrån Robert Dahls perspektiv, som inledde uppsatsen, kan föreslå en ordning där makthavarnas ansvar inte går att utkräva. Så är fallet inom fackföreningar, domstolar och det privata näringslivet. Under sådana omständigheter, då ansvaret inte går att utkräva, måste den aktuella offentliga maktutövningen emellertid stämma överens med folkrepresentationens uppfattning eller på något vis kunna bringas i en sådan riktning (Dahl 1982:50).

I termer av ett demokrativillkor skulle EMU-utredningens författare kunna formulera sin position så att den demokratiska legitimiteten i ECB inte ska mätas utifrån i vad mån ansvarsutkrävande är möjligt, utan i den mån som penningpolitiken är *reversibel* (begreppet hämtat från Zürn 1996 via Gustavsson 1997:119). Innebörden av detta villkor är att det i en demokrati måste gå att fatta nya beslut om man inte är nöjd med de gamla. Visserligen kan demokratin för att skydda medborgarna från deras egen kortsynthet ställa upp konstitutionella begränsningar med syftet att motverka risken för oöverlagda och ödesdigra beslut. Men i princip måste medborgarna vara bemyndigade att fatta nya beslut, annars skulle jorden, för att låna en formulering från den amerikanske presidenten och grundlagsfadern Thomas Jefferson, tillfalla de döda och inte de levande (Hermansson 1996). Till skillnad från möjligheten att utkräva ansvar fordrar inte reversibiliteten att makthavaren ska lämna sin post vid en viss nivå av politiskt missnöje; vad saken gäller är politikens innehåll, som något så när ska stå i överensstämmelse med folkviljan.

Frågan är nu om ECB skulle kunna sägas uppfylla detta villkor, att besluten inte är tagna en gång för alla utan att folkviljan kan ge politiken en ny riktning. Naturligtvis föreligger det stora svårigheter i det här avseendet: för att ändra den politiska inriktningen krävs en omförhandling av hela fördraget, med

godkännande av samtliga medlemsstater enligt deras respektive konstitutionella ordningar.⁴ Utifrån en konstitutionell synpunkt verkar det alltför svårt att fatta beslut om en ny politisk inriktning i ECB, som därmed inte skulle uppfylla det demokratiska kravet om reversibilitet. Dock ska jag i det följande söka förklara den motsatta ståndpunkten, att ECB förmodligen uppfyller ett minimikrav med avseende på reversibilitet, och därmed även uppfyller ett minimikrav på demokratisk legitimitet för detta slag av institution.

Jag betraktar reversibiliteten som ett nödvändigt och tillräckligt villkor för demokratisk legitimitet i ECB. Kunde man inte tänka sig fler och andra villkor? Jo, den möjligheten finns alltid. Vilka demokratiska krav som man ska ställa är en avvägning mellan, å ena sidan, att acceptera alla institutioner som demokratiska eftersom det är systemet i dess helhet som ska värderas, och å andra sidan, att inte acceptera någon institution som demokratisk eftersom det ligger i sakens natur att den inte kan uppfylla alla krav som man ställer på systemet i dess helhet (folkvald styrelse och självständig kontroll av agendan, till exempel). Jag har försökt att vara samtidigt generös och sträng, i och med att jag accepterar begränsningen av penningpolitisk handlingsfrihet och att ingen politiskt tillsatt församling utkräver ansvar, utan att jag för den skull släpper kravet på reversibilitet. Två helt andra legitimitetsgrunder har jag medvetet uteslutit: maktindelning och kompetens, vilket beror på att de inte har någon självklar koppling till Dahls grundläggande precisering av demokrati som en styrelseform där fria medborgare styr sig själva under jämlika former (1989:1), en precisering som jag så gott det går vill hålla mig till för att inte den nya europeiska demokratin ska kunna avvisas som en lek med ord. Möjligen vill någon invända att inte heller reversibilitetskravet uttalas i Dahls definition. Svaret blir då att villkoret ligger underförstått. Ingen skulle hävda att medborgare styr sig själva om de inte har rätt att frångå ett tidigare beslut. Därvidlag skiljer sig reversibiliteten från maktindelning och kompetens, eftersom man mycket väl kan hävda att medborgare styr sig själva även om de är inkompetenta och utövar makten från en enda församling.

Demokrativillkoret aktualiseras

Så länge alla är nöjda med den politik som förs, finns det inget behov av reversibilitet. Vi ska därför föreställa oss den omvända situationen, att den förda penningpolitiken har orsakat ett brett folkligt missnöje och att en stabil majoritet av medborgare är övertygade om att orsaken till den svåra situationen till största delen ligger i en orubblig och centraliserad penningpolitik. Jag tillåter mig hjälpa fram läsarens associationer om vad en sådan svår situation praktiskt skulle kunna innebära: efterfrågan på varor och tjänster har den senaste tiden stigit kraftigt i de södra delarna av Europa samtidigt som de norra delarna dras med sociala problem och är på väg in i en depressionsliknande lågkonjunktur; i enlighet med fördragen höjer ECB räntan för att kyla ned ekonomin i södra Europa och därmed motverka en förväntad inflation i valutaområdet som helhet; de ekonomiska problemen i norra Europa förvärras som en följd av den högre räntan och bland annat OECD och de olika utlåningsinstituten ställer

krav på snabba nedskärningar i de offentliga utgifterna; dock drabbas Tyskland samtidigt av en social kris och man tvingas till ett underskott i budgeten större än de tre procent av BNP som den monetära unionen tillåter; detta agerande från tysk sida väcker bestörtning i Bryssel, kommissionens ordförande talar om "århundradets svek" och för att inte fler länder ska lockas till samma "oansvariga beteende" beslutar Ministerrådet att statuera ett exempel genom att bötfälla den tyska staten enligt Romfördraget 104c med tre miljarder euro i månaden tills underskottet är hävt, ett beslut som leder till stor förbittring bland den tyska allmänheten, varpå någonting händer: en tysk nynazistisk rörelse tar initiativ till kampanjen "D-marken till Folket!" och får i ett slag med sig stora delar av den arbetslösa massan, närmare fyrtio procent i de östra delarna, och samtidigt kommer rapporter om nya företagsnedläggningar, och den allmänna meningen bland sociologer är att orsaken till den sociala krisen ligger i arbetslösheten, som ekonomerna i sin tur förklarar med en i den tyska kontexten alltför restriktiv penningpolitik, och även från bedömare i södra Europa kommer nu uppmaningen att ECB ska sänka räntan – *och tillfälligt släppa inflationsmålet* – för att rädda Tyskland och därmed Europa undan det omedelbara ekonomiska och sociala hotet, en uppmaning som från och med detta ögonblick ständigt förs fram under lång tid framöver, framförallt från Europaparlamentet, mer och mer intensivt ju svårare sociala och ekonomiska problem som Tyskland ställs inför, samtidigt som fördragen och därmed penningpolitiken inte ändras, eftersom en av Europas mindre och till följd av den monetära unionen mest expansiva stater lägger in sitt veto.

Naturligtvis skulle man kunna tänka sig ett än mer tillspetsat scenario, där enskilda länder försöker inskränka strejkrätten, arbetsrätten eller till och med rösträtten i syfte att stoppa kritiken och rädda valutasamarbetet.⁵ Men jag tror att ovanstående variant är tillräcklig: om en förändring av politiken är fullständigt utesluten också under sådana omständigheter så brister ECB ifråga om reversibilitet och uppfyller inte det demokratiska minimikravet.

För att ECB ska uppfylla kravet på reversibilitet måste man under extrema omständigheter kunna frångå uppgiften att hålla penningvärdet stabilt, även om inte fördragen ger någon sådan möjlighet. Min uppgift är nu att förklara (1) hur ett brott mot fördraget kan rättfärdigas och (2) hur brottets utförande kan kontrolleras och garanteras, vilket innebär en precisering av vem som är bäst lämpad att ta ansvaret och ett troliggörande av att någon är beredd att utföra detta brott.

Den första av ovanstående uppgifter motiveras av två skäl: (1) demokratin skulle tappa sin politiska relevans om den förutsatte en handling som inte kan rättfärdigas – demokratin blev då normativt ointressant; (2) rättfärdigandet av en handling utgör beroende på hur övertygande det är en del av metoden för att få handlingen utförd. Motivet bakom den andra uppgiften förefaller självklart.

Den teoretiska positionen i följande avsnitt bygger jag till stor del upp med hjälp av Lundquist (1998), även om denne gör klart att han rör sig med helt traditionella demokratiföreställningar (Lundquist 1998:74,270). Det är för att nå fram till en så bra position som möjligt åt utredningens författare, i termer

av detaljerad beskrivning och underbyggnad, som jag tillåter mig att föra in Lundquists analys i ett internationellt sammanhang som han själv inte har valt.

Offentligt etos

I sin bok *Demokratins väktare* (1998) argumenterar Lennart Lundquist för uppfattningen att den demokratiska styrelseformen ställer särskilda krav på sin förvaltning och förutsätter en ämbetsmannakår som kritiskt värderar, vågar ifrågasätta och tar moraliskt ansvar för innehållet i de politiska besluten. Utifrån i första hand svenska förhållanden behandlas de offentliga värden som Lundquist påstår att ämbetsmannen har till uppgift att verka för i en västerländsk nationell demokrati.

Det grundläggande begreppet för Lundquists normativa analys är *offentligt etos*, som avser ”de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Det omfattar verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoses.” (Lundquist 1998:53) Detta offentliga etos försöker Lundquist rekonstruera genom att iakttä diverse paragrafer från svenska grundlagar och en del andra texter som kodifierar den offentliga maktutövningens värden. Som exempel kan nämnas regeringsformens inledningsparagraf, om att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vad han sammanfattningsvis kommer fram till är att vårt offentliga etos har två delar: (1) ekonomivärdena: funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet och (2) demokrativärdena: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik (ibid. 63).

Eftersom vårt ämne inte är den nationella svenska förvaltningen, utan en mycket specifik institution inom den europeiska, är det inte nödvändigt att reda ut i detalj vad detta offentliga etos innefattar enligt Lundquist. Viktig att undersöka däremot är den grad av stabilitet som man kan lägga in i ett offentligt etos. Hänvisningen till ett sådant måste kunna rättfärdiga en viss politisk handling, utan att man samtidigt riskerar rättfärdigandet av den motsatta handlingen. Lundquists ståndpunkt i denna fråga är helt klar: ett offentligt etos är något relativt fast och kan inte skifta med föränderliga situationer eller maktavarnas infall (ibid. 54). Frågan nu är om Lundquist har rätt i sitt påstående, att olika medborgare i samma stat vilka hänvisar till ett offentligt etos också hänvisar till samma sak. Finns det några skäl för en sådan uppfattning?

Lundquists första ”argumentationslinje” tycks vara av intuitiv art. Han lägger fram ett antal substantiella påståenden om vad vårt offentliga etos innebär, till exempel regeringsformens två inledande paragrafer, och hoppas att läsaren intuitivt ska hålla med om att han är ett offentligt etos på spåren. Detta är naturligtvis en svår argumentationslinje, eftersom var och en som inte håller med Lundquist i hans rekonstruktion kan relativisera hela projektet genom påståendet att den enes uppfattning om offentligt etos skiljer sig från den andres. Men samtidigt finns det inte något riktigt bra alternativ till en sådan uppläggning: om det offentliga etoset ska vara intressant som en analytisk och

förklarande kategori så måste det vara i princip tillgängligt och möjligt att identifiera, vilket Lundquist alltså tror att det är.⁶

Lundquists andra ”argumentationslinje” innebär en hänvisning till Aristoteles, som tycks ha haft en liknande uppfattning om offentligt etos: ”Statens mål är alltså ett gott liv ... Staten är släkters och byars gemenskap i ett fulländat och oberoende liv. Detta är, som vi menar, att leva lyckligt och gott.” (Aristoteles citerad i Lundquist 1998:51) Aristoteles betonar alltså att staten har ett särskilt mål för sin verksamhet, nämligen det goda livet, som definieras genom medborgarnas gemenskap i släkter och byar. En rimlig tolkning skulle också vara att ”det goda livet” enligt Aristoteles är en relativt stabil entitet, som kan användas för att rättfärdiga en handling utan att motsatsen låter sig rättfärdigas samtidigt.

Vad vi behöver är emellertid inte någon auktoritetsreferens utan ett argument för att tesen är trolig, vilket Aristoteles också antyder, fast på ett annat ställe än det som citeras av Lundquist. En naturlig om än inte logisk följd av Aristoteles välkända definition av människan som en samhällsvarelse, är att vissa värden, idéer och verklighetsuppfattningar är gemensamma för alla människor i ett givet samhälle, eftersom varje enskild människas väsen är samhällsligt, det vill säga ingående i en större enhet med andra enskilda människor; att människorna har en gemensam värdegrund troliggör vidare att deras offentliga etos är stabilt snarare än instabilt i ovanstående mening, det vill säga att det inte ska kunna rättfärdiga både den givna handlingen och den motsatta. Den för argumentet avgörande frågan blir då om Aristoteles hade rätt när han definierade människan som en samhällsvarelse. Om svaret blir jakande skulle vi ha underbyggt påståendet att offentligt etos – det vill säga vissa värden, idéer och verklighetsuppfattningar – finns i en något så när stabil form. Jag citerar från *Politikens* första bok:

Uppenbarligen är människan i mycket högre grad en samhällsvarelse än vilket eller annat flockdjur som helst. Enligt vår mening gör naturen nämligen ingenting utan orsak. Människan har ensam bland djuren fått talets gåva. Medan lätet är en signal om smärta eller njutning och därför finns även hos de övriga djuren ... så finns talet för att visa på det som är till fördel eller skada, och sålunda även det som är rätt eller orätt. Detta är nämligen något speciellt för människan i jämförelse med de övriga djuren, att hon ensam kan uppfatta ont och gott, rätt och orätt, och så vidare, och det är gemenskap i dessa värderingar som bildar hus och stat. (Aristoteles 1993:7-9, 1253a)

För att en stat eller ett hus ska uppstå måste det finnas människor, tycks Aristoteles säga i den sista meningen. Men detta skulle inte stödja tesen att människan av naturen är en samhällsvarelse, ett påstående och tillika en definition som ges i första meningen, utan den mer triviala synpunkten att samhället förutsätter en mänsklig natur (att människan är nödvändig för samhället betyder inte att samhället är nödvändigt för människan). Alltså får man göra en annan tolkning. Vad Aristoteles snarare torde mena är att Det mänskliga kräver ett samhälle för att uppstå. Med andra ord skulle vi inte ha någon känsla för rätt och fel om inte samhället eller gemenskapen fanns. Argumentet skulle då bygga på att Aristoteles kan visa att individer som inte lever i gemenskap med andra just därför saknar de drag som vi menar utmärker mänskligheten. En

sådan demonstration försöker han också göra: ”den som är statslös ... är antingen en usling eller förmer än en människa. Sådan är den som Homeros skäller för att vara ‘hemlös, laglös och släktinglös’, ty han är sådan av naturen och strävar samtidigt efter krig.” (ibid.) Aristoteles räknar förmodligen med att läsaren efter sin egen erfarenhet och med hjälp av exemplet från Homeros ska inse att individer som lever utan gemenskap med andra är uslingar och inga riktiga människor.

Jag ska inte gå närmare in på frågan om Aristoteles har rätt i sin utgångspunkt om människan,⁷ utan nöjer mig med att ha pekat ut ett argument som EMU-utredarna ska använda, om de föredrar mitt förslag till rättfärdigande av deras idé om ett informellt ansvarsutkrävande.

Kravet på offentlig maktutövning

Möjligen går det mot ovanstående bakgrund att i alla fall provisoriskt acceptera Lundquists påstående, att det offentliga etoset existerar i en något så när stabil och entydig mening. Nästa steg blir då att förklara varför staten ska verka för detta etos och ”leda en gemensam strävan efter det gemensamma goda.” (Lundquist 1998:9) Någon kanske tycker att detta sista påstående, att staten ska verka för det gemensamma goda, är exakt detsamma som det vi försökte trologgora ovan, att det finns ett något så när entydigt offentligt etos. Jag är emellertid inte säker på det, och hellre än att hoppa över ett steg tar jag samma två gånger.

Debatten mellan kommunitarianer och liberaler har ofta förts över begreppet om det goda. En kommunitarian som Charles Taylor utgår i sin samhällsfilosofi från att staten ska ta ställning för det goda i sin offentliga maktutövning (Beckman 1997). En liberal däremot utgår i sin samhällsfilosofi från att staten inte ska föredra någon särskild uppfattning om vad som är gott utan lämna detta avgörande till individerna själva (Kymlicka 1990:216). Vid en första anblick verkar det alltså som om Lundquist gör ett kontroversiellt påstående när han hävdar att staten ska ta ställning för det gemensamma goda.

Beroende på att diskussionen nu rör sig inom ett mycket specifikt och begränsat område, den europeiska penningpolitiken, föreligger emellertid inte samma filosofiska risker med påståendet att staten ska leda en gemensam strävan mot det gemensamma goda, kunde EMU-utredningen resonera för att stärka sin ståndpunkt. Anledningen är att konflikten mellan kommunitarism och liberalism rör frågan om staten överhuvud taget ska ta ställning för vissa värden och stödja vissa sociala institutioner mer än andra. Konflikten gäller inte vad staten ska göra när den väl har beslutat sig för att agera på ett område, till exempel penningpolitiken.

Charles Taylor har under lång tid kritiserat liberal filosofi för att den inte ger staten i uppgift att ta ställning för och understödja de sociala institutioner som han menar utgör förutsättningen för det goda i samhället (Beckman 1997). Liberalerna å sin sida har kunnat ifrågasätta (1) om staten bör intressera sig för frågor om det goda och (2) om det goda har något med sociala institutioner att göra och (3) om staten verkligen är bäst skickad att stödja sådana institutioner,

givet att de mot förmodan skulle behöva stöd. Därmed vänder sig emellertid inte liberalen mot all form av offentlig maktutövning (då skulle han hamna i den anarkistiska positionen). Och i de fall som liberaler godkänner statens ingripande i människors liv så godkänner de också att staten ska verka för ett visst värde, som att varje medborgare ska åtnjuta största möjliga frihet som är förenlig med att alla andra medborgare åtnjuter samma frihet (Mulhall och Swift 1992:29-33), eller att alla medborgare ska åtnjuta en rättvis fördelning av resurser (Kymlicka 1990:85f.). Dessa värden är för liberalen ett primärt eller allmänt gott (Rawls 1972:395ff.). I och för sig uttrycker sig Rawls mycket sällan i termer av stat. Men en tolkning av honom i sådana termer måste rimligen resultera i påståendet, att när den politiska liberalismen väl godkänner statens ingripande i människors liv så godkänner den också att staten ska verka för ett gemensamt gott; alternativet vore absurt, att den liberala staten ställde sig neutral mellan frihet och ofrihet, rättvisa och orättvisa, dess offentliga goda och dess offentliga onda. Och – nu tas det avgörande steget – penningpolitiken hör till de frågor som staten ska ta sig an också enligt en liberal teori. Penningpolitiken hör till de områden som inte kan väljas så länge man har ett valuta-system. Alternativet *icke-penningpolitik* existerar inte. Alltså ska staten verka för det gemensamma goda inom penningpolitiken, också enligt liberal teori.

Med reservation för att slutsatsen gäller bara inom ämnet för denna uppsats kan vi alltså konstatera att Lundquists påstående om att staten ska leda en gemensam strävan mot det gemensamma goda inte alls var kontroversiellt. Snarare självklart. I vart fall uppstår det inga svårigheter på grund av diskussionen mellan kommunitarianer och liberaler. Och genom detta resonemang har vi också stärkt EMU-utredningens ståndpunkt om informellt ansvarsutkrävande, som är beroende av att staten/ämbetsmannen ska verka för det gemensamma goda

Att bryta lagen med rätt

Vi har nu kommit fram till uppgiften att rättfärdiga ett brott mot lagen. Någon kanske tycker att även denna fråga är överflödigt: givet att man accepterar uppfattningen att det europeiska styret ska verka för det europeiska goda, så skulle det vara självklart att offentliga makthavare måste bryta mot lagen om denna står i konflikt med grundläggande principer i det gemensamma goda. Kanske är det så. Men av försiktighets skull väljer jag att gå långsammare fram. Att en företrädare för staten bryter mot lagarna i syfte att uppnå det gemensamma goda, är, skulle kritikern kunna invända, en avsevärt mer radikal handling än att maktens företrädare verkar för det gemensamma goda inom rådande regelsystem. Frågan ska därför besvaras: Hur rättfärdigas ett brott mot lagen?

Lundquists hållning är helt klar: "Skyldigheten att lyda lagen står ändå inte över allt. Ämbetsmannen är tvärtom skyldig att *vägra* lyda lagen om den står i motsättning till grundläggande värden i vårt offentliga etos. I den internationella diskussionen om krigsförbrytelser, med Nürnberggrättegångarna som en mäktig manifestation, framgår att lydnadsvägran kan vara en skyldighet även om det är lagen som föreskriver åtgärden ifråga" (Lundquist 1998:130). Stånd-

punkten är i sig tydlig – ämbetsmannen är förpliktad att bryta lagen om den rivaliserar med grundläggande värden i vårt offentliga etos – men behöver fördjupas.

Lundquist hänvisar till Nürnberggrättegångarna och påminner därmed om att man i vissa sammanhang faktiskt kräver av ämbetsmannen att han ska bryta mot lagen. Men om man tänker efter kan detta faktum knappast utgöra något självständigt rättfärdigande av ämbetsmannens lagbrott. Förklaringen till att bödlarna handlade orätt kan inte vara att de faktiskt dömdes, ty då måste man medge att de skulle ha handlat rätt i det fall att de hade kommit undan och inte dömts, vilket är en oacceptabel konsekvens (försyndelsen sitter i handlingen, inte i uturen att bli upptäckt). Fast kanske menar Lundquist något annat, som till exempel att händelserna i Nürnberg gör klart vilken status som vi tillmäter ett offentligt etos, en status som vi dock behöver påminnas om Nürnberggrättegångarna för att minnas. Det faktum att man dömde ämbetsmännen även om de följde lagen skulle då syfta till att plocka fram en gemensam intuition, en intuition om att offentligt etos står över lagen. Men om detta är den rätta tolkningen av Lundquist har vi fortfarande inget argument för den händelse att någon skulle hävda motsatt intuition, att lagen står över offentligt etos och att ämbetsmännen inte borde ha dömts. Vi får således leta vidare efter en acceptabel argumentationslinje åt EMU-utredningens författare.

I förhållande till lagar och sociala institutioner är rättvisa en primär kvalitet. Oavsett hur effektiv och välordnad en lag eller institution är måste den omedelbart reformeras eller förkastas i fall den inte är rättvis. (Rawls 1972:3) Om vi vill motivera en ordning där det offentliga etoset ställs över enskilda lagar så kunde man hänvisa till att ett offentligt etos har lättare att uppfylla rättviseidealet än vad som är fallet med en kadaverdisciplinerad laglydnad. Förklaringen till detta är att det offentliga etoset utgår från grundläggande kodifierade principer i ett samhälle, värden och föreställningar som har en särskilt grundläggande karaktär, texter som skrivits i människans bästa stunder, när samhällets ideal hölls starkt närvarande. De vanliga lagarna däremot, till skillnad från de texter som i Lundquists analys rekonstruerar ett offentligt etos, har ofta en mer praktisk och mindre stolt historia, som snäva vinstintressen, symbolbeslut, politisk kohandel, populistiska landvinningar etcetera. Därför är det mindre sannolikt att innehållet i ett offentligt etos skulle avvika från rättviseidealet, i jämförelse med innehållet i en vanlig lag, vilket motiverar att offentligt etos överordnas lagen.⁸

Det offentliga etosets europeiska innehåll

Att rekonstruera ett offentligt etos på europeisk nivå torde – i likhet med Lundquists rekonstruktion på nationell nivå – innebära att man lyfter fram de övergripande målsättningar som fördragen ställer upp och att man intresserar sig särskilt för de formuleringar som getts den mest framskjutna konstitutionella positionen, artiklar som till mindre del är följden av praktiska förhandlingar mellan olika intressen och till större del tecknar den vision som en gång moti-

verade européerna att söka samarbete – principer som formulerats i människans bästa stunder.⁹

För det europeiska samarbetet ligger det nära till hands att undersöka vad de konstituerande fördragen säger. De två första ”som”-satserna i Kol- och stålunionen lyder: ”SOM BEAKTAR, att världsfreden endast kan bevaras genom konstruktiva ansträngningar som står i proportion till de faror som hotar den, SOM ÄR övertygade om att det bidrag ett organiserat och livskraftigt Europa kan lämna till civilisationen är oundgängligt för att upprätthålla fredliga förbindelser”. Romfördragets artikel 2 lyder: ”Gemenskapen skall ha till uppgift att ... 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, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.” Och den första strecksatsen i Maastrichtfördragets artikel B anger samarbetets målsättning som att ”främja väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg, särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser, genom att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och genom att upprätta en ekonomisk och monetär union som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag”. Säkert borde man för att följa Lundquists metod ta ställning till fler texter för att rekonstruera det offentliga etoset, men ovanstående räcker för att indikera hur det arbetet ska gå till, liksom för att slå fast de grundläggande värdena: fred, social trygghet och ekonomiska framsteg. Med hänvisning till att den penningpolitiska lagstiftningen uppenbart och i allvarlig omfattning strider mot detta offentliga etos kan ämbetsmannen bryta lagen.

När man har gjort dessa utgångspunkter klara för sig är frågan om vårt offentliga etos emellertid inte färdigt. Lundquist säger att det är mindre meningsfullt att bara deklarerar ett offentligt etos, därutöver behöver det vänjas in i ämbetsmannen (Lundquist 1998:258). Själv skulle jag vilja gå ytterligare ett steg i den riktningen och dessutom kräva en offentlig och kvalificerad diskussion om vårt offentliga etos; eftersom värdena i ett offentligt etos kan genomgå vissa förskjutningar måste ämbetsmannen vara uppmärksam på hur den politiska kulturen utvecklas; den tolkning av offentligt etos som måste göras inför varje konkret situation kräver att ämbetsmannen konfronterar sin egen värdehorisont mot samhällets för att man inte ska riskera några esoteriska avarter; vilket är särskilt viktigt i den kulturellt mindre homogena Europeiska unionen. Observera att det offentliga etoset i sin praktik därmed hämtar sitt innehåll från två olika källor, dels vissa kodifierade principer som ligger till grund för maktutövningen, dels den offentliga diskussionen om etosets konkreta innebörd.

Om vi uppehåller oss en stund vid den andra källan till offentligt etos – tolkningen i dialog med samhället – så är den europeiska ordningen ovanligt intressant. Betydelsen av ett offentligt och kvalificerat samtal har där ett konstitutionellt skydd genom förekomsten av ett särskilt organ, Europaparlamentet, som från och med Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget i och för sig har getts ett betydande inflytande också över de politiska besluten, men vars

historiska förankrade huvuduppgift ändå får sägas vara att diskutera och komma med synpunkter för synpunkternas egen skull. Det huvudsakliga syftet med Europaparlamentet är att upprätthålla en kvalificerad debatt i politiska frågor. För att behålla tanken att det offentliga etoset ska uttolkas i en offentlig dialog och samtidigt inte tappa bort möjligheten till en precisering av policyprocessen vill jag därför kvalificera innebörden av den andra källan: uttolkningen av offentligt etos ska på den europeiska nivån ske i dialog med Europaparlamentet. Det konstitutionella garantin för dessa aktiviteter finns också inskrivna i Romfördraget artikel 109b som påbjuder att Direktionen och ECB-rådet att lägga fram en årlig rapport inför bland annat Europaparlamentet, som kan hålla en allmän debatt på grundval av rapporten. ECB:s ordförande och övriga direktionsledamöter kan dessutom ”på begäran av Europaparlamentet höras av Europaparlamentets behöriga kommittéer.” Europaparlamentet har alltså rätten att när så anses nödvändigt konfrontera de ämbetsmän som styr penningpolitiken. Fördraget månar också på andra sätt om att ämbetsmännens agerande ska tåla en offentlig debatt och granskning, genom att de rapporter som ECB varje år ska lämna till Ministerrådet och Parlamentet ska distribueras kostnadsfritt till alla intresserade (ECBS-stadgan 15.4). Vidare kan tilläggas att ordföranden i Kommissionen och Ministerrådet enligt artikel 109b har rätt att närvara utan rösträtt vid möten i ECB-rådet. Ministerrådets ordförande har också förslagsrätt vid dessa sammankomster.

Jag rekapitulerar bakgrunden: hela detta avsnitt söker förklara hur folkviljan kan verka in i ECB och göra penningpolitiken reversibel. Jag har anvisat en argumentationslinje (1) för att offentligt etos finns i en relativt stabil och enhetlig form och (2) för att begreppet om det offentliga goda inte utgör någon konfliktpunkt mellan kommunitär och liberal teori så länge vi håller oss till penningpolitiken och (3) för att det offentliga etoset bör ställas över lagen och (4) för att uttolkningen av det offentliga etoset bör ske i dialog med folkviljan.

Apropå den fjärde punkten (4) skulle en kritiker kunna invända att den institutionaliserade dialogen mellan folkrepresentationen och det beslutsfattande organet ger folkviljan en marginell och försumbar betydelse i det offentliga etoset. Svaret som EMU-utredningens författare kunde använda är att ämbetsmannen då missköter sitt uppdrag, enligt den doktrin som har framlagts, vilket är en invändning mot den enskilda ämbetsmannen och inte mot doktrinen. Kritikern skulle emellertid kunna återkomma och påstå att vi måste utgå från ämbetsmännen sådana de är och inte förutsätta några supermänniskor. I detta läge blir utredningens svar att skissera en institutionell ordning och teori som gör troligt att ämbetsmannen faktiskt kan uppfylla sin förväntade roll, en uppgift som anstår till ett senare avsnitt.

Demokratis väktare

Även om man efter ovanstående resonemang håller med om att offentligt etos finns och är primärt i förhållande till vanlig lag så är det inte självklart att just ämbetsmannen ska ha ansvaret att bryta lagen när det behövs. Den uppgiften kunde också tillfalla militären (statskupp) eller folket (revolution) eller fack-

föreningar (strejk och demonstrationer). Vad är det då som gör ämbetsmannen särskilt lämpad att ta personligt ansvar för den offentliga maktutövningen?

Lundquist besvarar frågan dels med ett begreppsligt rättfärdigande, dels med ett empiriskt. I det första fallet tar han fasta på hur ämbetsmannen som typ förhåller sig till medborgaren som typ. Medborgaren spelar enligt Lundquist rollen som demokratins herre vilket innebär att han tillsammans med sina likar ansvarar för demokratin, medan ämbetsmannen spelar rollen som demokratins tjänare, vilket innebär att han har ett personligt ansvar för sin del av maktutövningen (Lundquist 1998:72-73). Emellertid spelar den person som är ämbetsman inte bara sin ämbetsmannaroll, utan även en medborgarroll, eftersom ämbetsmannen är en person som är en medborgare. Ämbetsmannen som person kommer därför att vara både demokratins tjänare och dess herre, vilket terminologiskt förs samman under beteckningen *demokratins väktare*. I kraft av sitt medborgarskap har personen ett kollektivt ansvar att verka för demokratin (ett ansvar som delas med andra), och i kraft av sitt ämbetsmannaskap har vissa personer dessutom ett personligt ansvar över ett visst område (som på grund av medborgarskapets plikter måste förvaltas utifrån vårt offentliga etos).

Utöver detta begreppsliga resonemang legitimeras väktarrollen – det vill säga rätten att avgöra när lagen står i strid med grundläggande värden i ett offentligt etos – av det empiriska förhållandet att ämbetsmannen är ensam om sin djupare insikt i aktuella problem och följer verksamheten med större kontinuitet än andra aktörer (ibid 72). Ett ytterligare argument för att just ämbetsmannen ska bära det slutgiltiga ansvaret för uppfyllandet av ett offentligt etos skulle vara att denna ordning tillåter en konstitutionell självbindning som skjuter makten mycket långt från politikerna, vilket kan vara en fördel inom penningpolitiken, utan att reversibiliteten och folkviljan går förlorad.

Demokratisk legitimitet sui generis

Statsrätten vilar i en demokrati på principen att man låter majoriteten falla avgörandet vid intressekonflikter och att varje medborgare har en röst. Folkrådet å sin sida vilar på principen att varje stat är ocränkbar och kan lägga in sitt veto när den förhandlar med andra stater.¹⁰ Inom EU blandas dessa båda rättsprinciper samman på ett besynnerligt vis, vilket kan illustreras med beslutsproceduren i Ministerrådet. För att besluta i vissa frågor kvävs enighet medan andra frågor kan avgöras med någon form av majoritet. Och det är i denna blandning av rättsprinciper som en del forskare tycker sig se något unikt i den europeiska styrelseformen (Kohler-Koch 1997:2; SOU 1996:158 sid. 234).

För ämbetsmannens del innebär detta följaktligen att det lagbrott som han eventuellt bör utföra måste kunna rättfärdigas utifrån två olika rättsprinciper: å ena sidan ska han kunna förklara sitt handlande för staterna, å andra sidan ska han kunna förklara sitt handlande för medborgarna. Som demokratiskt rättfärdigande av den europeiska centralbankens konstitutionella särställning måste Väktarteorin därför stipulera att ämbetsmannen, när han under extrema omständigheter tvingas bryta en lag, rättfärdigar sin handling på två olika sätt samtidigt: å ena sidan vänder han sig mot folkrätten och säger till staterna att

han har följt de grundläggande kodifierade principer som de själva har beslutat om och som han i egenskap av demokratins väktare har ett personligt ansvar för, å andra sidan vänder han sig mot statsrätten och förklarar att uttolkningen av det offentliga etos som han slår vakt om i sitt lagbrott är uttolkat i dialog med folkets demokratiskt valda företrädare och deras värderingar. Om ämbetsmannen i sin praktiska myndighetsutövning lyckas förena dessa två utgångspunkter – medborgarnas primat och staternas – blir han symbolen för Europas i sitt slag unika demokrati, *sui generis*, operationaliserad till ett system av informell ansvarighet.

Praktiska problem och teoretiska lösningar

Hittills har vi i framställningen skisserat ett rättfärdigande av att just ämbetsmannen ska verka för det gemensamma goda i sin maktutövning och även bryta lagen om denna går på tvärs mot grundläggande värden i ett offentligt etos, så som detta uttolkas i dialog med en folkrepresentation. Men det övergripande syftet var att förklara inte bara att lagbrottet under vissa omständigheter bör ske, utan också att det verkligen kommer att ske inom institutionen ECB om en allvarlig kris skulle inträffa; först då kan vi påstå att den informella ansvarsmekanismen verkar, varmed ett minimikrav på reversibilitet skulle vara uppfyllt. Vilken är sannolikheten för att detta lagbrott faktiskt kan äga rum inom ECB?

Frågan är svår att besvara, eftersom det inte finns något bra undersökningsmaterial. Det demokratiska perspektiv som utredningen anlägger förnekar att ämbetsmannens hela register av handlingsmöjligheter skulle stå inskrivna i lagen. Politiken påminner mer om en informell förhandling än ett system av klarlagda och förutsebara procedurer (SOU 1996:158 sid. 234). Och då är det svårt att förutse vad ämbetsmannen faktiskt är beredd att göra. Observera att detta problem är rent metodologiskt: det enda material som vi har att tillgå innan det har uppstått åtminstone någon akut kris i penningpolitiken är fördragsmässiga regleringar; samtidigt vill vi inte begränsa demokratianalysen till detta material utan ta hänsyn också till hur ECB fungerar informellt och i praktiken. Utöver den svårigheten tillkommer ytterligare en komplikation. För ämbetsmännen i ECB är det nödvändigt att försäkra lydnad mot fördraget, eftersom man vill undvika riskerna för valutaspekulation i samband med krisförväntningar. I den mån som dessa ämbetsmän har den rätta demokratiska potentialen, och är beredda att i dialog med Europaparlamentet uttolka ett offentligt etos som de inte överger, så ska denna demokratiska potential ändå inte basuneras ut. Möjligheten och plikten att bryta lagen måste förnekas till dess att en verklig kris uppstår, då den möjligheten helt plötsligt är självklar och dessutom har folkets stöd.

En riktigt försiktig vetenskapsman skulle naturligtvis böja sig för dessa svårigheter och konstatera att den demokratiska legitimiteten hos ECB inte låter sig avgöras förrän vi ser hur institutionen fungerar i praktiken. Men en sådan försiktighet är inte heller tillfredsställande, i synnerhet inte som utredningens uppdrag var att rekommendera ett handlingsalternativ. Helst vill vi ju kunna ta

ställning till den demokratiska legitimiteten innan det verkliga allvaret närmar sig, så att den demokratiska aspekten kan tas med i diskussionen om Sverige över huvud taget ska ingå.

Lösningen på detta problem är som jag ser det att inte längre fråga efter den demokratiska legitimiteten i ECB, men fråga hur man skulle kunna *stärka* den demokratiska legitimiteten i ECB, i det fall en förstärkning behövs. Vi antar, mot bakgrund av bland annat ovan citerade artikel 109b att ämbetsmännen kommer att uppvisa den rätta demokratiska potentialen, men vad vi oroar oss för är den situation som uppstår om antagandet visar sig oriktigt. Om det verkar troligt att man genom en institutionell styrning av ämbetsmannarollen kan få ämbetsmännen att i praktiken göra vad han borde, då skulle vi ha nått fram till en om inte perfekt så åtminstone tillfredsställande lösning på demokratiproblemet. Vi skulle då kunna säga att ECB antingen uppfyller reversibilitetskravet, eller att man kan styra ämbetsmännen på ett sådant sätt att reversibilitetskravet uppfylls. Hur styrningen av ämbetsmannarollen kan gå till, säger jag något om i nästa avsnitt, där jag också tar upp frågan om vem som har inflytande över hur ämbetsmannarollen utformas.

Innan dess vill jag påpeka en fördel med utredningens normativa utgångspunkt, att den konstitutionella ordningen inte reglerar varje tänkbar situation, utan fungerar informellt. På vissa områden litar man bättre till att enskilda ämbetsmän, politiker och experter, har omdöme och förmåga till ett personligt ansvarstagande, än till att varje beslut ska regleras genom en hierarki av formellt ansvarsutkrävande, eftersom besluten då kan grundas i en mer specialiserad sakkunskap på det aktuella området. Detta betyder inte att folkviljan försvinner ur den offentliga maktutövningen, kunde utredarna påpeka, eftersom det offentliga etoset uttolkas i dialog med folkrepresentationen och de kodifierade principerna är resultatet av demokratiska staters överenskommelse; men det betyder att värdet av en ansvarig och ansvarsfull politik realiseras på ett nytt och annorlunda sätt, som är bättre anpassat till det europeiska systemet, där frånvaron av ett givet maktcentrum och närvaron av överlappande kompetenser (jmf. Schmitter 1997:32) försvårar en direkt kanalisering av folkviljan. Ett system där väljarna utkräver politikernas ansvar eller där politiker utkräver ansvar av varandra har vidare många brister, till exempel att det politiska minnet kan vara för långt eller för kort i förhållande till mandatperioden (jmf. Lundquist 1998:186-89). För att man under sådana omständigheter inte helt ska tappa bort värdet av att offentlig makt utövas under ansvar får man då söka nya ansvarsformer, förslagsvis utifrån det personliga och informella ansvarstagandet.

Att stärka den demokratiska legitimiteten i ECB

En av poängerna med Lundquists analys är att förena normativa ståndpunkter med en empirisk teori om hur förvaltningen fungerar och kan påverkas. Efter att han har slutit sig till vad ämbetsmännen bör vara går han vidare och förklarar han hur det ska gå till att påverka ämbetsmännen i en sådan riktning.

Skapandet av ämbetsmannainstitutionen omfattar enligt Lundquist (1998: 232-37) tre moment: (1) utformandet av regler och (2) precisering av hur ämbetsmän och övriga involverade aktörer ska fås att följa reglerna och (3) få beslutsfattarna att anta reglerna och vidta påverkansåtgärder.

Under den första punkten är uppgiften att antecipera människors reaktioner inför skilda situationer, varför man behöver ställa upp principer för vad som är ett önskvärt handlande, och Lundquist lyfter fram fyra stycken, varav de första tre kan vara relevanta för mitt syfte:

1. Förändringsmöjlighet – institutioner bör utformas så att de tillåter inläring och utveckling över tid. Ett konkret förslag skulle här vara att inte hela ECB-direktionen väljs för åtta år i taget. Istället kunde man välja ett par ledamöter var tredje år och på det viset tillåta att kunskap ackumuleras inom institutionen.

2. Robusthet – institutioner ska ha en viss stabilitet och inte brytas ned så fort det händer något i omgivningen. Inom ECB måste man organisera ett studium och en ständig diskussion om grundläggande värden inom ett offentligt etos så att tolkningen av detta inte blir slumpartad och styrd av tillfälligheter.

3. Förmåga att hantera komplexitet i aktörernas motiv – till exempel att altruistiska och egoistiska motiv förekommer sida vid sida hos en aktör. På ämbetsmännen i ledningen för centralbanken måste det ställas särskilda krav vad gäller att sortera objektiv information från subjektiva attityder, så att samverkan med politiker i framförallt Europaparlamentet kan förmedla folkviljan utan att ämbetsmannen dras in i personliga intressevärldar.

På liknande sätt går Lundquist igenom de andra två punkterna i institutionsbyggnaden, samt lämnar en rad mer eller mindre konkreta förslag. Det finns ingen anledning att i detalj referera Lundquists framställning, men eftersom reversibiliteten i ECB är beroende av om man kan göra troligt att ämbetsmannen verkligen kommer att handla som han bör, ville jag ändå ge några allmänna indikationer om hur ämbetsmannarollen kan formas institutionellt. Återstår så frågan om vem som har makten att iscensätta förändringar av detta slag.

Fördragen säger naturligt nog inget om hur det dagliga arbetet ska organiseras. Vad man utifrån en demokratisk synpunkt emellertid vill undvika är att ämbetsmannen styr sin institutionella omgivning helt och hållet själv; man kunde ju misstänka att inga förändringar då skulle göras i demokratisk riktning, på grund av rutinernas makt, personlig tillfredsställelse med status quo eller liknande. Men att ämbetsmännen skulle stå autonoma i förhållande till övriga institutioner är inte troligt. Utöver vad som har sagts tidigare på denna punkt kan tilläggas: Ett enhälligt Ministerråd som är ense med Europaparlamentet kan tvinga fram förändringar på en rad områden inom centralbankens verksamhet, även i det fall att ECB-rådet står enigt emot (Romfördraget artikel 106.5-6 och ECBS-stadgan artikel 41.1-2). Dessutom måste ECB givetvis samordna sin penningpolitik med valutapolitiken, som delvis förs genom Ministerrådet enligt artikel 109. Vad man kan säga är att ECB till stor del måste organisera sin verksamhet så att den accepteras av övriga institutioner, vilket kunde öka sannolikheten för att ämbetsmannainstitutionen konstitueras i demokratisk anda på ett nytt sätt, eftersom den nya demokratin här definieras som

att ämbetsmännen harmonierar sina beslut med den politiska sfären. Misstanken att ECB skulle vara institutionellt oberoende av sin politiska omgivning är inte befogad.

Om dessa omständigheter är tillräckliga för att praktiskt garantera den europeiska penningpolitikens reversibilitet kunde naturligtvis diskuteras vidare. Den poäng som redan föreligger är dock att jag pekar ut en typ av institutionellistiska resonemang som EMU-utredningen torde vara beroende av för sin ståndpunkt.

Sammanfattning, avslutning och fortsättning

I en demokrati kan folkvalda politiker delegera beslutsrätt till icke valda organ. Men därmed försvinner inte det folkvalda organets maktanspråk över helheten. Den offentliga maktutövningen måste i väsentliga delar stämma överens med folkrepresentationens grundläggande policy eller kunna styras i en sådan riktning. Annars uppstår en oacceptabel alienering till skillnad från den acceptabla delegeringen. Organisationen av den europeiska penningpolitiken innebär att politisk styrning formellt elimineras och att ordningen är extremt svår att förändra den formella vägen. En sådan konstitutionell särställning motiveras av önskemålet om ekonomisk effektivitet. Från en demokratisk synpunkt släpper vi dock inte kravet på att också penningpolitiken i praktiken ska vara reversibel. För att garantera möjligheten av en penningpolitisk kursändring i linje med folkviljan, samtidigt som vi inte vill bortse från önskemålet om ekonomisk effektivitet och dess förmodade förutsättning i form av ett stabilt penningvärde och en organisation där beslutsfattarnas ansvar formellt inte kan utkrävas av politiska representanter, tillskriver vi de ledande ämbetsmännen för ECB en särskild uppgift. Vi argumenterar för att dessa inte ska lyda lagen blint, utan istället följa ett offentligt etos, som i och för sig överensstämmer med lagen i de allra flesta fall, men som inte gör det per definition. Vår argumentation görs utifrån bland annat följande påståenden:

1. Det offentliga etoset är en faktiskt existerande entitet, vilket vi underbygger genom referat av några filosofiska föreställningar om att människan till sin natur är en del av den sociala omgivning i vilken hon lever.
2. Att den offentliga makten bör verka för de värden som ingår i ett offentligt etos menar vi är ett okontroversiellt påstående, i vart fall mot bakgrund av debatten mellan kommunitarianer och liberaler, så länge vi rör oss i ett politiskt område där även den liberala filosofin påbjuder statligt ingripande, vilket är fallet inom penningpolitiken.
3. Om någon skulle anse att normen i punkt 2 inte rättfärdigar brott mot lagen, hänvisar vi till att rättvisan är en primär social kvalitet och att det offentliga etoset, vars värden och föreställningar människorna har formulerat i sina bästa stunder, sannolikt kommer närmare rättvisan än snöd laglydnad.
4. Mot bakgrund av ämbetsmannens överlägsna kompetens i sakfrågor, och mot bakgrund av att ämbetsmannen i likhet med alla andra medborgare har ett ansvar för demokratin, tillskriver vi ämbetsmannen ansvaret att i dialog med

folkrepresentationen uttolka det offentliga etoset och avgöra i vilka situationer som lagen måste brytas; att det offentliga etoset i Europa har en demokratisk innebörd, och att det uttolkas av ämbetsmannen i dialog med folkrepresentationen, tillåter oss dessutom att tala om ämbetsmannens myndighetsutövning som demokratisk.

Efter den demokratiteoretiska och den normativa analysen gjordes också ett påstående om framtida empiriska förhållanden, nämligen att ämbetsmannainstitutionen sannolikt kan konstrueras och styras på ett sådant sätt att den enskilda ämbetsmannen tar sitt demokratiska ansvar, även om den avgörande handlingen inte finns inskriven i lagen.

Ovanstående ansats löser reversibilitetsproblematiken på ett utifrån konstitutionell synvinkel möjligen alltför överraskande sätt – genom påståendet att lagen inte är absolut. Den som sysslar med författningspolitik och är van vid konstitutionella demokratianalyser skulle kunna uppfatta den lösningen som ett alexanderhugg, en lösning som inte är någon riktig lösning eftersom den ignorerar en självklar utgångspunkt, att politiken rör sig inom en rättsstat där lagen är ett med handlingen. Men jag är inte säker på att den kritiken behöver oroa EMU-utredningens författare. Om policyprocessen inom EU snarare är att likna vid en förhandling mellan olika intressen, än klara och koncisa regler om vem som får göra vad (SOU 1996:158 sid. 234), då är det naturligtvis fullt acceptabelt att förklara demokratin utifrån en mer informell och mindre lagbunden sida av politiken. Den nya formen av demokrati innebär, kunde utredningen hävda, att man går från styrande partiets ansvar för helheten av den offentliga makten, till ett personligt ansvarstagande för en mycket begränsad del av policyprocessen; från klart utlagda kompetenser som utförs på bestämda positioner, till kompetenser som skapas av aktörerna själva under arbetets gång; från en tydlig uppdelning mellan styrare och styrd, till en mer diffus organisation där medborgaren får del i maktutövningen genom den roll som spelas av ämbetsmannen (tillika medborgare).

Syftet med uppsatsen var att underbygga ståndpunkten att antagandet om informellt ansvarsutkrävande räddar ECB från allvarlig demokratisk kritik, och att i förlängningen möjliggöra en diskussion av uppfattningen att internationalisering och europeisk integration motiverar en omtolkning av demokratins idé. I denna ännu ej förda diskussion skiljer sig, som tidigare påpekats, utredningens huvudrapport från den expertbilaga som särskilt undersökte möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den europeiska unionen. Medan statsvetarna bakom huvudrapporten, Rutger Lindahl, Magnus Jerneck och Janne Haaland Matlary, föreföll positiva till idén att demokrati kan betyda olika saker beroende på om diskussionen förs i ett nationellt eller europeiskt sammanhang, är författaren till utredningens expertbilaga, Jörgen Hermansson, uppenbart avvisande.

För egen del ser jag flera grundläggande invändningar mot de resonemang som underbygger idén om ett informellt ansvarsutkrävande; exempelvis kan lagbrottet aldrig utgöra en normativ förtjänst hos en konstitutionell konstruk-

tion bedömd på förhand, även om lagbrottet är moraliskt korrekt, bedömt i efterhand; likaså bygger teorin om offentligt etos på en rad långt ifrån självklara antaganden. Men en sådan kritik ska inte bedrivas utan diskussionspartner. Risken är att det saknas personer som verkligen intar den position som byggts upp och att man aldrig kommer längre än ett missförstånd. Vad vi nu väntar på är alltså att de statsvetare som ingick i EMU-utredningen artikulerar sin uppfattning om det informella ansvarsutkrävandet och den nya demokratin. Accepteras min tolkning? Eller på vilka punkter föreligger missförstånd och alltför egna associationer? Först när dessa frågor är besvarade kan diskussionen gå vidare för att undersöka det eventuellt motiverade och meningsfulla i att hålla sig med olika demokratisyner, en för nationella och en annan för europeiska och internationella sammanhang.¹¹

Noter

1. Betänkandet rymmer också en mängd kritiska demokratisynpunkter på centralbankens fristående ställning (SOU 1996:158 s 259-264). Dessa är dock mindre originella och behandlas inte vidare i denna uppsats.

2. Om man tolkar det informella ansvarsutkrävandet som en precisering av innebörden i den nya demokratin är EMU-utredningen långt framme i ett internationellt forskningsperspektiv. På andra håll har man inte över huvud taget lyckats peka ut någon alternativ mekanism för den nya demokratin (jmf. exempelvis Wessels 1996; Schmitter 1997; Jachtenfuchs 1997; Andersen och Burns 1996; Dinan 1994:292).

3. Man ska påpeka att det inom penningpolitiken inte är självklart vad ett lagbrott i praktiken är. Prisstabilitet innebär inte att inflationen ska hållas så nära noll som möjligt (Bäckström 1998:31-37). Det penningpolitiska målet är delvis en tolkningsfråga. Detta innebär förvisso att det blir svårare att peka ut vad som är ett lagbrott. Men det faktum att lagtillämpningen har ett moment av tolkning innebär naturligtvis inte att varje tänkbart beslut av ämbetsmännen, eller varje informell önskan från politikerna, faller inom de juridiska ramarna. Då vore lagen innehållslös, vilket får antas inte vara fallet.

4. De förändringar som kan göras inom fördraget, och som därmed inte kräver en omförhand-

ling av helheten, anges av Romfördraget artikel 105.5 och 105.6.

5. Gustavsson 1998a prövar en sådan bild.

6. Det vore naturligt att komplettera denna argumentationslinje med en empirisk undersökning, en möjlighet som Lundquist emellertid inte beaktar.

7. Idag diskuteras frågan inom eller i förhållande till den kommunitära filosofin. En typiskt kommunitär argumentation skulle påstå att ingen person kan tänka på sig själv utan sina sociala relationer, eller att den personliga identiteten ändras om personen byter ut alla sociala och kulturella bestämningar, eller att vi inte kan förstå innebörden av det goda livet utan att först vara en del av en viss tradition eller sedvänja. En diskussion om kommunitarism och liberalism mot bakgrund av den europeiska integrationen förs av Bellamy och Castiglione 1997.

8. Utredningens författare leds med all säkerhet till att acceptera en så kallad rättsrealistisk (Wiklund 1998:127) hållning.

9. Det europeiska samarbetet saknar visserligen den kulturella homogenitet som är framträdande åtminstone i en del av medlemsländerna. Men eftersom det europeiska samarbetet är frivilligt kan vi sannolikt hitta en värdegrund också för den europeiska myndighetsutövningen; annars blir det svårt att förstå vad som motiverar staterna att delta i samarbetet. Den följande rekonstruktionen visar också att det knappast är

svårt att identifiera värden som vägleder det europeiska samarbetet.

10. Se Gustavsson 1994:123-52 för en grundläggande diskussion av dessa begrepp.

11. Uppsatsen är skriven inom ramen för ett forskningsprojekt som leds av Sverker Gustavsson vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Litteratur

- Andersen, Svein S. och Burns, Tom 1996. "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance" i Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. (red) 1996.
- Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. (red) 1996. *The European Union: How Democratic Is It*. London: Sage Publications.
- Aristoteles 1993. *Politiken*. Jonsered: Paul Åströms förlag. (skriven ca 330 f.kr.)
- Beckman, Ludvig 1997. "Charles Taylor och den sociala tesen: Är kommunitarism förenlig med liberalism?" i *Statsvetenskaplig tidskrift* årg 100 nr. 2 sid. 177-197.
- Bellamy, Richard och Castiglione, Dario 1997. "The Normative Challenge of a European Polity: Cosmopolitan and Communitarian Models Compared, Criticised and Combined" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Bernitz, Ulf m. fl. 1998a. *Europaperspektiv Årsbok 1998*. Stockholm: Nerenius & Santénus.
- Bernitz, Ulf m. fl. 1998b. *Den europeiska unionen idag*. Stockholm: SNS förlag.
- Bäckström, Urban 1998. "Fem år med prisstabilitetsmål" i Penning- och valutapolitik. *Tidskrift utgiven av Sveriges Riksbank*. nr. 1, sid. 31-46.
- Dahl, Robert A 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dinan, Desmond 1994. *Ever Closer Union?* London: Macmillan.
- Europafördrag 1996*. Stockholm: Publica.
- Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997. *Democracy and the European union*. Berlin: Springer.
- Gidlund, Janerik 1998. "Den proceduriella demokratin och EU" promemoria 98-02-15 till utrikesdepartementets referensgrupp för europeisk integration.
- Gustavsson, Sverker 1994. "EG:s demokratiska legitimitet" i *Suveränitet och Demokrati*. (Bilagedel till SOU 1994:12).
- Gustavsson, Sverker 1997. "Double Asymmetry as Normative Challenge" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Gustavsson, Sverker 1998a. "Myntunion utan fiskal union – tänkbara följder för demokratin" promemoria 98-02-03 till utrikesdepartementets referensgrupp för europeisk integration.
- Hermansson, Jörgen 1996. *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. (Bilaga 15 till SOU 1996:158).
- Jachtenfuchs, Markus 1997. "Democracy and Governance in the European Union" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Kohler-Koch, Beate 1997. "Organized Interests in the EC and the European Parliament" i *European Integration Online Papers*, nr. 9, vol.1. Näadress: "http://eiop.or.at/eiop/"
- Kymlicka, Will 1990. *Contemporary Political Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mulhall, Stephen and Swift, Adam 1992. *Liberals and Communitarians*. Oxford: Blackwell.
- Majone, Giandomenico 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Popper, Karl R. 1957. *The Poverty of Historicism*. London: Routledge and Keagan Paul.
- Rawls, John 1972. *A theory of Justice*. Oxford: Clarendon.
- Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C 1997. "Is it Possible to Democratize the Euro-Polity" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Shaw, Jo 1996. *Law of the European Union*. London: Macmillan Press LTD.
SOU 1996:158. *Sverige och EMU*.

- Wessels, Wolfgang 1996. The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity" i Andersen och Eliassen 1996.
- Wiklund, Ola 1998. "Juridik är att vilja – om gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme" i Bernitz, Ulf m. fl. 1998a.
- Zürn, Michael 1996. "Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem" i *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 37 sid. 27-55.

