

Finansdepartementet

Remiss av rättschefspromemorian, Riksbankens ställning, analys av behovet av grundlagsändringar

1 SAMMANFATTNING

Fullmäktige tillstyrker att grundlagen ändras så att det i regeringsformen uttryckligen anges under vilka förutsättningar riksbankschefen kan avsättas. Enligt fullmäktiges mening bör kriterierna för avsättning också gälla övriga ledamöter i fullmäktige.

Vidare tillstyrker fullmäktige promemorians förslag att grundlagen också ändras genom att en bestämmelse som syftar till att garantera Riksbanken oberoende gentemot riksdag och regering tas in i regeringsformen. Bestämmelsen bör utformas som ett förbud mot instruktioner till Riksbanken i annan form än lag.

Den tredje föreslagna grundlagsändringen i promemorian om borttagande av Riksbankens sedelutgivningsmonopol blir inte aktuell förrän Sverige beslutar att delta i etapp tre. Enligt fullmäktige kan bestämmelsen i regeringsformen som ger Riksbanken monopol i Sverige att ge ut sedlar och mynt inte anses vara oförenlig med bestämmelserna i EG-fördraget. Det är mer en fråga om grundlagen av lämplighetsskäl bör ändras eftersom den nationella lagen i annat fall ger en missvisande bild av vad som egentligen gäller avseende sedelutgivningsrätten. Fullmäktige anser att man bör avvakta med att göra denna lämplighetsavvägning till dess det finns full klarhet om hur bestämmelsen i EG-fördraget kommer att tillämpas.

2 INLEDNING

I en skrivelse som fullmäktige överlämnade till Finansutskottet i november 1995 föreslogs att riksdagen hos regeringen begär förslag i enlighet med de riktlinjer som fullmäktige angivit i en till skrivelsen bilagd promemoria vad avser de lagändringar som krävs enligt EG-fördraget. I skrivelsen betonades vikten av en snar översyn av den svenska lagstiftningen rörande Riksbanken och behandlades följande frågor: lagstadgat mål för penningpolitiken, riksbankschefens ställning,

förbud att ta emot instruktioner, val av fullmäktige samt ansvaret för valutapolitiken.

På uppdrag av finansministern upprättade rättscheferna i Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Finansdepartementet i mitten av september 1996 den nu remitterade promemorian i vilken de analyserar i vilken utsträckning grundlagsreglerna om Riksbankens ställning och uppgifter skulle behöva ändras vid ett svenskt deltagande i EU:s ekonomiska och monetära union. Hur den nationella lagstiftningen skall utformas och om ändringarna skall föras in i grundlag eller vanlig lag regleras inte av fördraget. Det är den enskilda medlemsstaten som avgör detta. Promemorian rekommenderar att grundlagen ändras på de tre punkter som anges nedan.

Enligt artikel 108 i EG-fördraget skall senast då ECBS upprättas varje medlemsstat säkerställa att dess nationella lagstiftning inbegripet stadgan för centralbanken är förenlig med fördraget och ECBSstadgan. Detta gäller oavsett om Sverige deltar i EMU:s tredje etapp eller inte.

3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT AVSÄTTA RIKSBANKSCHEFEN

3.1 Promemorians förslag

Enligt artikel 14 i stadgan för ECBS får riksbankschefen avsättas endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för utövandet av hans ämbete eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I 9 kap. 12 § regeringsformen anges inte några grunder för att skilja riksbankschefen från sitt uppdrag. Enligt promemorian bör man för tydlighetens skull och till undvikande av tveksamhet ange förutsättningarna för när riksbankschefen skall avsättas i regeringsformen.

3.2 Fullmäktiges synpunkter

Fullmäktige tillstyrker förslaget att det i regeringsformen uttryckligen anges förutsättningarna för när riksbankschefen kan avsättas. I likhet med vad fullmäktige förordade i sin skrivelse till riksdagen anser fullmäktige att dessa kriterier för avsättning emellertid också bör gälla övriga ledamöter i fullmäktige.

4 FÖRBUD MOT INSTRUKTIONER TILL RIKSBANKEN I ANNAN FORM ÄN LAG

4.1 Promemorians förslag

Av artikel 107 i EG-fördraget följer att den nationella lagstiftningen skall föreskriva att Riksbanken inte får

begära eller ta emot instruktioner från regeringen eller annat organ.

I promemorian görs en jämförelse med bestämmelserna i regeringsformen som tillförsäkrar domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ett skydd mot instruktioner från riksdag och myndigheter, däribland regeringen, när det gäller rättstillämpning och myndighetsutövning. Det föreslås att ett liknande oberoende skall tillförsäkras Riksbanken genom att en bestämmelse införs i regeringsformen som syftar till att garantera Riksbanken oberoende gentemot riksdag och regering.

4.2 Fullmäktiges synpunkter

Starka skäl talar för att Riksbanken tillförsäkras ett oberoende inte bara i riksbankslagen utan uttryckligen också i regeringsformen. Fullmäktige tillstyrker därför förslaget att en bestämmelse som syftar till att garantera Riksbanken oberoende enligt artikel 107 i EG-fördraget tas in i regeringsformen. Bestämmelsen bör utformas som ett förbud mot instruktioner till Riksbanken i annan form än lag.

5 BORTTAGANDE AV RIKSBANKENS SEDELUTGIVNINGSMONOPOL

5.1 Promemorians förslag

Enligt artikel 105a EG-fördraget skall ECB ha ensamrätt att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen och ECB och de nationella centralbankerna får ge ut sedlar. I 9 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs att endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt.

I promemorian rekommenderas att grundlagsregeln om sedelutgivning ändras vid en svensk anslutning till EMU eftersom bestämmelsen ger en missvisande bild vad gäller rätten att besluta om sedelutgivning. Vidare framhålls att det kan vara lämpligt att flytta bestämmelsen från regeringsformen till riksbankslagen.

5.2 Fullmäktiges synpunkter

Denna fråga togs inte upp i fullmäktiges skrivelse till riksdagen eftersom man där valde att endast peka på några mer specifika frågor som borde behandlas redan under etapp två. Frågan om rätten att besluta om sedelutgivning blir inte aktuell förrän vid en eventuell EMU-anslutning.

Enligt fullmäktige kan bestämmelsen i regeringsformen som ger Riksbanken monopol i Sverige att ge ut sedlar och mynt inte anses vara oförenlig med bestämmelserna i EG-fördraget. Enligt EG-fördraget har ECB ensamrätt att ge tillstånd för sedelutgivning inom gemenskapen. Riksbanken får således inte om Sverige deltar i etapp tre utan tillstånd ge ut sådana sedlar. Detta kan dock inte anses stå i strid med ordalydelsen i 9 kap. 13 §

regeringsformen om att endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bakgrunden till bestämmelsen var att förhindra att andra banker också ger ut sedlar. Den svenska bestämmelsen hindrar således i och för sig inte EG-regeln om att ECB har ensamrätt att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen att få fullt genomslag i Sverige eftersom EG-rätten har direkt effekt och företräde framför nationell lagstiftning. Eftersom riksdagen dessutom genom 10 kap. 5 i regeringsformen har getts en möjlighet att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna kan inte regeln om Riksbankens rätt att ge ut sedlar och mynt anses vara oförenlig med EG-fördraget.

Det är mer en fråga om att grundlagen av lämplighetsskäl bör ändras eftersom den nationella lagen i annat fall kan ge en missvisande bild av vad som egentligen gäller avseende sedelutgivningsrätten. Fullmäktige kan här konstatera att diskussion fortfarande pågår inom EMI om endast ECB eller endast de nationella centralbankerna eller om både ECB och de nationella centralbankerna skall ge ut sedlar. Det går således i dagens läge inte att säga hur missvisande bestämmelsen i regeringsformen kommer att bli i jämförelse med EG-fördragets bestämmelser. Det beror på huruvida Riksbanken också i fortsättningen kommer att få ge ut sedlar eller inte.

Med hänsyn till vad som här sagts anser fullmäktige det inte vara självklart att bestämmelsen bör ändras vid en svensk anslutning till EMU. Frågan om de svenska organens förhållande till EG:s institutioner regleras av EG-rätten. Till skillnad mot vad som gäller för det tidigare diskuterade instruktionsförbudet är det i detta fall inte fråga om bestämmelser om inbördes maktfördelning mellan svenska organ som bör framgå av nationella regler. Det är mer en fråga om hur missvisande bild grundlagen kan ge innan det får anses lämpligt att rekommendera en ändring av denna. Fullmäktige anser att man bör avvakta med att göra denna lämplighetsavvägning till dess det finns full klarhet hur bestämmelsen i EG-fördraget om vem som skall ha rätt att ge ut sedlar kommer att tillämpas. Om regeringen kommer fram till att det inte behövs någon grundlagsändring vad gäller sedelutgivningsrätten för att anpassa regeringsformen till EG-fördraget finns det enligt fullmäktiges mening ingen anledning att ändå göra en grundlagsändring genom att flytta bestämmelsen från regeringsformen till riksbankslagen för att möjliggöra en förändring i vanlig lag vid ett eventuellt senare deltagande i etapp tre.

På fullmäktiges vägnar:

Kjell-Olof Feldt

Kerstin Alm

Kjell-Olof Feldt,

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit Kjell-Olof Feldt, Bengt Westerberg, Urban Bäckström, Birgitta Johansson, Johan Gernandt, Bengt K.Å. Johansson, Ingegerd Troedsson och Inge Carlsson.

Föredragande har varit Robert Sparve.