

Stockholm den 16 april 2020

R-2019/2430

Till Finansdepartementet

Fi2019/04029/B

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 9 december 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot förslagen i betänkandet, men har i vissa delar invändningar och övriga synpunkter som närmare framgår enligt nedan.

### **Synpunkter**

Advokatsamfundet delar kommitténs bedömning att en modernisering och aktualisering av riksbankslagstiftningen inte meningsfullt kan begränsas till eller genomföras inom ramarna för en revidering av existerande lagstiftning, utan att det behövs en ny riksbankslag. Eftersom det inte finns något politiskt beslut för – men väl ett kraftigt utslag i en folkomröstning mot – att Sverige ska delta i euron, delar Advokatsamfundet också kommitténs bedömning att riksbankslagstiftningen inte bör ”förberedas” för ett antagande av euron. Ett beslut att delta i euron torde under alla omständigheter kräva en betydande lagstiftningsinsats, inte endast avseende Riksbanken.

Advokatsamfundet ställer sig bakom kommitténs förslag att Riksbankens inflationsmål ska sättas av riksdagen och att Riksbanken ska ha rätt att göra framställan till riksdagen om att målet ska justeras. Advokatsamfundet vill understryka att inflationsmålet inte är en teknisk fråga, utan utgör ett centralt beslut inom den ekonomiska politiken och att det därför ska beslutats i demokratisk ordning, dvs. av riksdagen.

Väsentliga delar av ”verktygslådan” avseende den finansiella stabiliteten har anförtrotts andra myndigheter än Riksbanken, i synnerhet Finansinspektionen (avseende den

makroprudentiella tillsynen) och Riksgäldskontoret (stöd och resolution). Utrymmet för Riksbanken att genom annat än penningpolitiska åtgärder försöka påverka den finansiella stabiliteten förefaller därför i hög grad begränsade. Som utvecklingen efter den stora finanskrisen har visat innebär detta att de penningpolitiska åtgärderna från en centralbank kan bli föremål för stor press och centralbankens agerande tangeras eller t.o.m. överskrida dess konstitutionella begränsningar. Advokatsamfundet anser därför att myndigheternas arbete med den finansiella stabiliteten, särskilt samordningen av de olika åtgärder som kan vidtas av, å ena sidan, Riksbanken (med dess betydande oberoende och underställande under riksdagen) och, å den andra, Finansinspektionen (som också den enligt unionsrätten ska besitta en mycket hög grad av självständighet) och Riksgäldskontoret (som båda lyder under regeringen) kan behöva närmare regleras för att undvika konflikter av olika slag, såsom jurisdiktionstvister och risken för att den ena myndighetens åtgärder kan förta eller åtminstone förringa effekterna av en annan myndighets åtgärd. Regeringens möjligheter att samordna myndigheternas agerande torde begränsas av kravet – som delvis vilar på unionsrättslig grund och som svenska beslutsfattare därför inte själva förfogar över – på såväl Riksbankens som Finansinspektionens oberoende.

Kommitténs förslag bygger på föreställningen att det finns ett separat ”finansiellt system” och att Riksbankens åtgärder främst ska inriktas mot detta system. Operationellt förefaller kommittén likställa det finansiella systemet med de aktörer som står under Finansinspektionens tillsyn. Advokatsamfundet ifrågasätter om denna föreställning inte kan vara för begränsande. I krissituationer visar det sig, menar Advokatsamfundet, inte endast att också det ”finansiella systemet” inte klart kan skiljas från ”realekonomin”, utan också att olika aktörer som inte står under Finansinspektionens tillsyn fullgör viktiga finansiella funktioner. När det gäller makroekonomiska förhållanden, såsom t.ex. kreditgivning till företag och konsumenter för att säkra ett mer optimalt resursutnyttjande, spelar också de finansiella tjänster som ”icke-finansiella” företag tillhandahåller sina kunder en betydande roll. Det kan därför, anser Advokatsamfundet, ifrågasättas huruvida Riksbanken skulle kunna företa stödåtgärder även direkt i förhållande till ”icke-finansiella” företag, t.ex. vad gäller likviditetsstödande åtgärder (t.ex. i form av köp av finansiella tillgångar) eller tillträde till Riksbankens betalningssystem.

Vad gäller Finansinspektionens tillsyn anser Advokatsamfundet att ett klagande av vad som avses med inspektionens ”tillsyn” är önskvärt. Advokatsamfundet utgår ifrån att kommittén med ”tillsyn” i första hand avser den tillsyn som Finansinspektionen utövar över företag som för sin verksamhet är beroende av något slags tillstånd från Finansinspektionen.<sup>1</sup> Vidare torde kommittén under denna tillsyn inkludera företag som bedriver verksamhet från filial i Sverige, men under tillstånd från annan behörig myndighet inom EES. Den tillsyn som Finansinspektionen utövar över sådana filialer är emellertid starkt begränsad. Inspektionen utövar också tillsyn över sådana företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet från en stat inom EES utan filialetablering;

---

<sup>1</sup> Terminologin i svensk lagstiftning är oklar och osystematisk. ”Tillstånd” motsvarar här alla sådana beslut som i lagstiftning betecknas ”tillstånd”, ”koncession”, ”registrering”, ”anmälan” o. dyl. (se D. Hanqvist, ”Tillståndsförvaltningen – särskilt avseende den finansiella sektorn (Del I av II)”, SvJT 2019 s. 397 och ”Tillståndsförvaltningen – särskilt avseende den finansiella sektorn (Del II av II)”, SvJT 2019 s. 501).

tillsynen i dessa fall är ännu mer begränsad. Strängt taget utövar Finansinspektionen även tillsyn över samtliga andra ekonomiska aktörer, nämligen med avseende på gränsen för det tillståndspliktiga området. Finansinspektionen kan ingripa direkt mot den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd. Det torde därför vara lämpligt att den ”tillsyn” som avses i här föreliggande sammanhang preciseras tydligare.

Kommittén företräder uppfattningen att Riksbanken skulle vara en särskild juridisk person som till skillnad från andra myndigheter är skild från staten. Det framgår inte varför kommittén menar att detta vore ett nödvändigt eller önskvärt förhållande. Kommittén har således inte kunnat motivera varför en sådan bestämmelse nu skulle vara motiverad i en ny lagstiftning. Det framgår inte vad följderna av att staten anges ”äga” Riksbanken skulle vara. Det framgår inte varför Riksbankens oberoende skulle motivera en sådan apart lösning. I sak regleras oberoendet också i kommitténs förslag av lag och staten svarar för Riksbankens åtaganden. Det är därför oklart vad som ytterligare skulle vinnas genom att Riksbanken utgör ett separat rättssubjekt som ägs av – och, förmodar Advokatsamfundet, endast ska kunna komma att ägas av – staten. I sak förefaller denna konstruktion inte uppnå mer än vad som för närvarande gäller t.ex. avseende AP-fonderna.

Kommittén erinrar i detta sammanhang om att Riksbanken i ett fall har ansetts utgöra en från staten separat juridisk person. Som framgår av den av kommittén angivna doktrinen är detta inte ett nödvändigt förhållande för att förklara utgången i NJA 1959 s. 385. Detta prejudikat ska läsas i ljuset av senare utveckling i rättspraxis. *NJA 1974 s. 378* rörde återvinningstalan mot staten och i vilken mån staten (”kronan”) var i ond tro beträffande konkursgäldenärens insolvens. Vid bedömningen av vilka personers onda tro som ska tillskrivas staten behandlades kronan som flera olika rättssubjekt, varvid den onda tron bedömdes utifrån förhållandena hos ansvariga personer hos den myndighet som hade ansvaret för hanteringen av de aktuella ärendena. *NJA 2005 s. 871* rörde frågan huruvida en fordran mot staten genom Kronofogdemyndigheten var pantsatt med sakrättslig verkan efter denuntiation därom till Skatteverket. Högsta domstolen (HD) konstaterade i målet att, vid aktuell tidpunkt, Riksskatteverket visserligen var central förvaltningsmyndighet i förhållande till de regionala kronofogdemyndigheterna, men att dessa ändå var ”fristående” i förhållande till (de då likaledes regionala) skattemyndigheterna (för vilka Riksskatteverket också var central förvaltningsmyndighet). HD ansåg att det var den lokala kronofogdemyndigheten som ”blivit gäldenär” avseende den pantsatta fordran. Denuntiationen till Skatteverket skulle därför inte ha haft den effekten att pantsättningen skulle ha blivit skyddad mot pantsättarens övriga borgenärer. Det är oegentligt att säga att det var kronofogdemyndigheten som blev gäldenär, eftersom en regional statlig myndighet inte har en rättspersonlighet skild från staten. Det var alltså visserligen staten som var gäldenär, men avseende den aktuella skulden företrädde den av kronofogdemyndigheten, inte av Skatteverket. I likhet med delgivningsprinciperna i NJA 1959 s. 385 ska denuntiationen av ordningsskäl riktas till den myndighet som avseende den aktuella fordran företräder staten. Denna tolkning stöds vidare av *NJA 2005 s. 3*, som kan sägas ha avgjorts på frågan om vilken myndighet som var behörig att för statens räkning avge kvittningsförklaring; kronofogdemyndigheten – som i fallet fattat beslutet om kvittning – saknar ”generell eller särskild behörighet” att ”utanför ramen för sin

ställning som verkställighetsmyndighet företräda staten i kvittningsfrågor”. HD:s uttalanden om Riksbankens särskilda rättspersonlighet i 1959 års fall, bör således betraktas som *obiter dicta*. De egenskaper hos Riksbanken som kommittén menar pekar på att Riksbanken är ett eget rättssubjekt – främst att banken kan ha egna tillgångar och skulder och ha rättskapacitet – kännetecknar emellertid alla statliga myndigheter (såsom t.ex. Riksgäldskontoret och AP-fonderna), men som inte av den anledningen anses vara separata juridiska personer. Att som kommittén påpekar något särskilt anslag till Riksbanken inte förkommer i den statliga budgeten, är enligt Advokatsamfundet knappast relevant för att avgöra frågan om huruvida Riksbanken är en separat juridisk person. Att Riksbanken ingår avtal i eget namn kan inte heller tillmätas någon avgörande betydelse; det samma gäller t.ex. för AP-fonderna. Den garanti för Riksbankens åtaganden som Riksdagen står för, motsvarar också den garanti staten lämnar avseende AP-fonderna. Riksbankens institutionella oberoende är en följd av särskild lagstiftning och säger i sig självt ingenting om huruvida banken utgör en separat juridisk person. Kommittén åberopar ”förarbetena” till rådande lagstiftning, men anger därvid endast SOU 1986:22 – således inte någon proposition eller något uttalande från riksdagen. Sammantaget kan Advokatsamfundet inte se annat än att frågan om huruvida Riksbanken utgör en egen juridisk person alltså är öppen och att kommitténs överväganden inte kan läggas till grund för något principiellt ställningstagande för frågans avgörande.

Advokatsamfundet välkomnar att kommittén lyfter fram behovet av beredskapsplanering och Riksbankens roll inom den planeringen. Som har framgått av utvecklingen av Covid-19-viruset handlar emellertid beredskapsplaneringen inte endast om krigsförhållanden, utan behöver också kunna bemöta situationer som uppkommer av andra anledningar. Den förhöjda risken för nya farsoter, liksom den förhöjda risken för t.ex. stormar, översvämningar, skogsbränder och terroristattentat, torde medföra att Riksbankens beredskapsplanering inte kan begränsas till risken för krig eller för strikt finansiella kriser. Exempelvis skulle moratorielagen kunna utökas med en tredje grund för moratoriebeslut, utöver krigsrelaterade situationer och vedergällning, såsom t.ex. farsoter eller naturkatastrofer.

Advokatsamfundet välkomnar kommitténs förslag om att såväl proportionalitetsprincipen som motiveringsskyldigheten lagfästs. Advokatsamfundet erfar emellertid att svenska myndigheter inte sällan utelämnar en redogörelse för hur proportionalitetsprincipen har tillämpats i sina beslutsmotiveringar. Detta innebär att såväl proportionalitetsprincipen som motiveringskravet i praktiken i hög utsträckning inte ges verklig effekt i förvaltningens arbete. Advokatsamfundet föreslår därför att bestämmelsen om motivering av Riksbankens beslut utökas med ett explicit krav på att beslutsmotiveringen ska innehålla en redogörelse för hur proportionalitetsprincipen har tillämpats i det aktuella ärendet.

Kommittén anger att den har utgått ifrån att Storbritannien alltjämt skulle vara medlem av EU. Detta antagande anser Advokatsamfundet vara förvånande. Det förelåg i Storbritannien ett tydligt avgörande i en folkomröstning om att landet skulle lämna EU. Det förefaller därför, anser Advokatsamfundet, ha varit lämpligt att utgå ifrån att detta också skulle vara fallet. Kommittén borde därmed ha utgått från Storbritanniens utträde ur EU. Eftersom kommitténs antagande visade sig vara felaktigt, uppstår den obesvarade frågan i vilka avseenden kommitténs slutsatser skulle behöva justeras i ljuset av att det nu föreligger en överenskommelse om Storbritanniens utträde ur EU.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander