

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Vilhelm Persson
Professor Henrik Wenander

Finansdepartementet

Remiss: En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Fi 2019/04029/B

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professorerna Vilhelm Persson och Henrik Wenander.

Betänkandet innehåller en översyn av det penningpolitiska ramverket och förslag till en ny lag om Sveriges riksbank. Det rör sig om ett mycket omfattande betänkande. Fakultetsstyrelsen har främst inriktat sig på de stats- och förvaltningsrättsliga aspekter som tas upp och vill framföra följande synpunkter. Synpunkterna är disponerade utifrån betänkandets författningsförslag.

Förslaget till 8 kap. 13 § regeringsformen

Enligt författningskommentaren ska ändringen innebära att riksdagen kan bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter avseende samtliga de uppgifter som Riksbanken har, inte bara enligt regeringsformen utan också enligt riksbankslagen (betänkandet s. 1761). Där anges också att delegation av normgivningsmakt inte ska kunna ske i fråga om sådana frågor som enligt 9 kap. 13 § femte stycket och 14 § regeringsformen måste regleras genom lag.

Utrymmet för bemyndigande blir på detta sätt mycket stort. Konstruktionen gör att riksdagen, genom att utvidga Riksbankens uppgifter enligt riksbankslagen, principiellt kan ge Riksbanken normgivningsmakt också på områden som ligger utanför Riksbankens uppgifter enligt regeringsformen. Egentligen ställs inte upp någon begränsning alls avseende vare sig sakområden eller typer av föreskrifter, bortsett från författningskommentarens hänvisning till 9 kap. 13 och 14 §§ regeringsformen. Möjligen har ändå förutsatts att civilrättslig normgivning inte ska kunna komma i fråga (jfr betänkandet s. 1765).

Fakultetsstyrelsen ifrågasätter inte att det finns ett behov av flexibilitet vad gäller avgränsningen av Riksbankens uppgifter. Det är dock av detta skäl inte nödvändigt att ge normgivningsbemyndigandet en så bred utformning. Enligt Fakultetsstyrelsens mening bör i den fortsatta beredningen därför övervägas om den nuvarande begränsningen bör behållas, så att delegation av normgivningsmakt även fortsättningsvis är begränsad till föreskrifter inom Riksbankens ansvarsområde enligt 9 kap. regeringsformen och i fråga om dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Vidare bör det övervägas om begränsningen avseende civilrättsliga föreskrifter – och andra eventuella underförstådda begränsningar – uttryckligen bör föras in i grundlagstexten.

1 kap. 2 § förslaget till lag om Sveriges riksbank

Den nya bestämmelsen avses enligt författningskommentaren förtydliga att Riksbanken är ett från staten skilt rättssubjekt med egna tillgångar och skulder, vilket bland annat kan vara part i rättegång. Av bestämmelsen ska vidare framgå att Riksbanken ägs av staten. Samtidigt framhålls att Riksbanken enligt regeringsformen är en myndighet under riksdagen, vilket innebär att den är en statlig förvaltningsmyndighet (s. 1224 ff. och 1768).

Förslaget avser att lagfästa det som enligt Riksbankskommitténs uppfattning redan gäller. Kommittén utgår från att Riksbanken är en statlig förvaltningsmyndighet under Riksdagen med en mer långtgående självständighet än vad som är fallet för andra statliga förvaltningsmyndigheter. Riksbanken kan på så sätt vara föremål för ägande, något som inte brukar diskuteras i förhållande till andra förvaltningsmyndigheter. Som skäl för sin bedömning av Riksbankens ställning anger kommittén bland annat att Riksbanken ingår avtal med mera i eget namn samt att Högsta domstolen i NJA 1959 s. 385 ansåg att Riksbanken utgjorde ett från kronan skilt subjekt. Enligt betänkandet uttrycker också den nu gällande riksbankslagen att Riksbanken utgör ett rättssubjekt som är skilt från staten.

Fakultetsstyrelsen vill ifrågasätta om beskrivningen av Riksbankens ställning är helt rättvisande. Det kan först noteras att Riksbanken enligt 9 kap. 13 § regeringsformen (så som också uppmärksammas i betänkandet) är en förvaltningsmyndighet under riksdagen. Redan av det skälet är det svårt att begreppsmässigt betrakta Riksbanken som åtskild från staten. Enligt fakultetsstyrelsens mening är det vidare inte möjligt att tillmäta avgörandet NJA 1959 s. 385 den innebörden att Riksbanken inte skulle vara ett statligt organ. Avgörandet avsåg enbart tolkningen av en särskild bestämmelse i rättegångsbalken som hänvisade till ”kronan”, det vill säga den del av staten som ingick i den kungliga maktsfären enligt 1809 års regeringsform. Till detta kommer att också andra statliga förvaltningsmyndigheter åtminstone numera i stor utsträckning tycks ingå avtal i eget namn och inte uttryckligen som företrädare för staten. I det avseendet tycks Riksbanken därför inte avvika från andra statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen eller riksdagen. Även om Riksbanken i ekonomiskt hänseende har en särskild ställning, är det, som framhålls i betänkandet, ändå så att staten svarar för Riksbankens förpliktelser (se också förslaget till andra mening i den nu behandlande paragrafen). Sammantaget gör detta att det är osäkert om beskrivningen av Riksbanken som ett rättssubjekt skilt från staten på det sätt som beskrivs är hållbar i dagens läge.

När det gäller synsättet att staten är ägare till Riksbanken hänvisar kommittén till ett motsvarande förslag i NOU 2017:13. Fakultetsstyrelsen vill emellertid påminna om att det inte alltid är lätt att dra entydiga slutsatser av jämförelser med norsk statsrätt eftersom ländernas statliga organisation skiljer sig åt i viktiga avseenden.

På några ställen i betänkandet diskuteras andra myndigheter under riksdagen. Betänkandet uppmärksammar här Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen och Riksdagsförvaltningen (s. 468). Det kan tilläggas att också Valprövningsnämnden utgör en myndighet under riksdagen (1 § lagen [2012:880] med instruktion för Valprövningsnämnden). Fakultetsstyrelsen vill här vidare påpeka att det inte råder enighet om att JO utgör en förvaltningsmyndighet under riksdagen.

När det gäller behovet av den föreslagna regleringen kan Fakultetsstyrelsen inte se några tydliga fördelar med förslaget. Det är tänkbart att regleringen i stället kan

skapa osäkerhet om Riksbankens ställning, vilket i sin tur riskerar att medföra att det blir oklart i vad mån generella bestämmelser om svenska myndigheter är tillämpliga även avseende Riksbankens.

1 kap. 6 § förslaget till lag om Sveriges riksbank

I den föreslagna paragrafen framhålls att Riksbanken ska motivera ”beslut som inte avser något enskilt intresse”. Denna paragraf är tänkt som ett komplement till 32 § förvaltningslagen (2017:900) vilken stadgar att myndigheter ska motivera ”beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt”. Det kan emellertid finnas en risk att samspelet mellan de två lagarna blir otydligt för den som enbart läser förslaget till ny lag. I den fortsatta beredningen bör därför övervägas om det – exempelvis genom en hänvisning till förvaltningslagen – kan tydliggöras att Riksbanken ska motivera fler beslut än enbart de som nämns i det nuvarande förslaget.

Enligt delegation

Vilhelm Persson

Henrik Wenander