

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr: Fi2019/04029/B

Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Förvaltningsrätten har inga synpunkter på förslagen och bedömningarna i betänkandet utöver dem som följer nedan.

24.7.5 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Systemet med tillsyn och övervakning som följer av bl.a. EMIR-förordningen är komplicerat. Inom ramen för systemet har Riksbanken i dag tilldelats olika uppgifter. Att tilldela just Riksbanken ytterligare en uppgift inom detta system är inte en självklarhet. Utredningen föreslår dock att Riksbanken ska besluta om krav på centrala motparter enligt EMIR-förordningen. Som utredningen anför påminner sådana beslut om beslut enligt 6 kap. 6 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. I ljuset av den jämförelsen framstår i och för sig förslaget som välavvägt. Däremot ställer sig förvaltningsrätten frågande till att konsekvensen därmed också ska bli att ett sådant beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En isolerad betraktelse av ett sådant beslut ger vid handen att det närmast är att jämföra med en rekommendation. Utredningen beskriver att besluten inte kan verkställas med hjälp av någon svensk myndighet och att det inte heller finns förutsättningar att införa några sanktionsbestämmelser i svensk rätt kopplade till beslut om krav på centrala motparter enligt EMIR-förordningen. Mot den bakgrunden ter det sig inte motiverat att besluten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Effekter av ett sådant beslut som kan påfordra någon form av överprövning uppstår först i och med att ESMA vidtar en åtgärd.

34.5.3 Normgivningsbemyndigande

Utredningen föreslår att Riksbankens uppgifter avseende kontanter ska delas upp i två ansvarsområden, nämligen ansvaret för kontantutgivning och ansvaret för kontanthantering. Ansvaret för kontantutgivning inkluderar enligt utredningen ansvaret för inlösen. Det beskrivs därvid att Riksbanken har en skyldighet att lösa in sedlar och mynt. Beskrivningen i avsnitt 34.4.1 och

fotnot 28 i avsnitt 34 tyder dock på att inlösen i utredningens bemärkelse inte omfattar inlösen av sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel. Om den tolkningen är korrekt, så kan det ifrågasättas om normgivningsbemyndigandet (se 5 kap. 17 § förslaget till lag om Sveriges riksbank) bemyndigar Riksbanken att meddela föreskrifter om inlösen av sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel. Denna lite snävare syn på bemyndigandet vinner även stöd av dels att avsnittet med normgivningsbemyndigandet (avsnitt 34.5) behandlas direkt efter avsnitten om kontantutgivning och kontanthantering (avsnitten 34.4.4 och 34.4.5), dels att normgivningsbemyndigandet behandlas i avsnitt 34.5 Riksbankens befogenheter avseende kontantutgivning och kontanthantering, och dels att inlösen av sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel behandlas i avsnitt 34.6 Övriga bestämmelser om betalningsmedel. Förvaltningsrätten förutsätter att det förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet vad normgivningsbemyndigandet ska omfatta.

36.5 Sanktioner, förelägganden och överklagande

Till skillnad mot nuvarande riksbankslag föreslår utredningen att beslut om inlösen av sedlar och mynt som har upphört att vara lagliga betalningsmedel ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller i och för sig redan i dag i praktiken till följd av hur Riksbanken utformat föreskrifterna för sådan inlösen. Genom förslaget blir det dock nu klarlagt att besluten ska kunna överklagas. Ett sådant förtydligande är bra.

Förvaltningsrätten saknar emellertid ett principiellt resonemang av utredningen om motiven till att sådana beslut ska kunna överklagas. Besluten är till sin karaktär närmast extraordinära dispensbeslut. Som lagbestämmelsen om inlösen är formulerad (se 4 kap. 7 § andra stycket i förslaget) ger den dessutom beslutande myndighet ett betydande bedömningsutrymme. Den kontroll som domstolen i praktiken kommer att göra vid en överprövning blir närmast uteslutande en laglighetsprövning innefattande en bedömning av huruvida beslutande myndighet hållit sig inom nämnda bedömningsutrymme. Med ledning av bestämmelsens utformning i 4 kap. 7 § andra stycket i förslaget bedömer förvaltningsrätten att resultatet av en överprövning mycket sällan kommer leda till något annat än att domstolen avslår den enskildes överklagande. Ett effektivare sätt att balansera enskildas intresse av att kunna lösa in sedlar och mynt torde vara att väga in det intresset när den tidsperiod bestäms under vilken gamla sedlar och mynt ska få lösas in.

Om lagstiftaren anser att överklagandeinstitutet ska få anlitas och vill få till stånd en något mer allsidig prövning, förordar förvaltningsrätten att förutsättningarna för dispensen – dvs. att tillstånd lämnas till inlösen trots att det rör sig om betalningsmedel som har upphört att vara lagliga – kommer till direkt uttryck i lagbestämmelsen. Huruvida utformningen av Riksbankens nu gällande föreskrifter kan tjäna som förebild för en sådan lagbestämmelse, kan diskuteras med hänsyn till att föreskriften i dag närmast ger intryck av att enskilda i grund och botten har en rätt att få sedlar och mynt inlösta trots att de inte är lagliga betalningsmedel.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Mattias Almqvist.
Föredragande har varit föredragande juristen Hanna Axelsson.

Mattias Almqvist

Hanna Axelsson