



Finansdepartementet

Remissvar

ORU 2019/07038

Joakim Nergelius

2020-03-31

Remissvar - En ny riksbankslag, SOU 2019:46

INLEDNING

Nedan presenteras universitetets synpunkter på nämnda slutbetänkande från Riksbankskommittén med förslag till ny riksbankslag, vilket även innefattar ändringar i Regeringsformen (RF) och Riksdagsordningen (RO). Betänkandet presenteras i tre volymer om totalt närmare 2000 sidor och är följdriktigt mycket omfattande. De tre volymerna behandlar både juridiska och ekonomiska aspekter på Riksbankens ställning och formerna för dess beslutsfattande. Betänkandet berör även frågor om informationsteknologi, transparens, internationellt samarbete, ekonomisk teori med mera. Det säger sig självt att få om någon remissinstans har tid, resurser och kompetens för att på djupet behandla alla de osedvanligt vidsträckt ämnesområden som här tas upp. Detta yttrande kommer därför att fokusera på de konkreta förslag till grundlagsändringar, ändringar i RO samt ny riksbankslag vilka här läggs fram. Universitetet är i stort sett positivt till dessa förslag. Först bör dock något sägas om en viktig aspekt som inte berörs i utredningen, vilket är en stor brist och dessutom beror på en mycket märklig utgångspunkt eller premiss för kommitténs arbete.

I avsnitt 2.2, under rubriken Förutsättningar och avgränsningar, anges att kommitténs beskrivningar och analyser bygger på att Storbritannien är en medlemsstat i EU. Hur kommittén kunnat ha detta som utgångspunkt när det varit känt sedan 2016 att landet avser att lämna EU framstår som direkt obegripligt. I november 2019, när detta slutbetänkande presenterades, var det med en hög grad av sannolikhet möjligt att förutse att utträdet skulle komma att ske under 2020. Kommittén har således arbetat med felaktiga premisser, vilket gör det svårt att ta vissa av dess bedömningar särskilt om Sveriges framtida förhållande till euron på allvar. Detta påverkar i mindre grad de konkreta förslagen till ändringar i RF och RO och inte heller bedömningen av flertalet enskilda paragrafer i förslaget till ny riksbankslag, men gör ändå att stora delar av utredningens principiella resonemang, inte minst i ekonomisk-politiska hänseenden, helt förlorar i relevans. Härtill bidrar också – även om det inte är kommitténs fel - det till synes något märkliga förhållandet att frågan om Sveriges framtida deltagande i EU:s bankunion behandlats parallellt av en helt annan utredning.¹

Dessa omständigheter medför sammantaget att medan de konkreta lagförslagen kan bedömas utifrån sin utformning och de motiveringar, syften m.m. som anges i utredningen så svävar kommitténs vidare resonemang om Sveriges framtida förhållande till euron och bankunionen omkring i något av ett politiskt och intellektuellt vakuum, vilket bara kan beklagas. Denna

¹ SOU 2019:52, Sverige och bankunionen.

olyckliga situation hade rimligen kunnat förhindras med en något mer framåtblickande attityd från utredningen och dess ledning, som härvidlag inte tycks ha varit särskilt hårt bunden av utredningsdirektiven.

Nedan ska dock de viktigaste av utredningens konkreta lagförslag behandlas, varefter något ytterligare ska sägas om konsekvenserna eller implikationerna av utredningens av allt att döma felaktiga utgångspunkter avseende Sveriges framtida förhållande till euron.

ÄNDRINGAR I REGERINGSFORMEN

I RF föreslås två ändringar i sak, vilka båda framstår som motiverade. Riksbanken är, liksom t.ex. JO och Riksrevisionen, en av de ganska få statliga myndigheter som lyder under Riksdagen och inte som övriga under regeringen. Detta innebär bl.a. att Riksbanken kan utfärda egna föreskrifter inom sitt ansvarsområde, men att regeringen inte kan besluta härom genom förordning. Nu föreslås att området inom vilket riksdagen genom lag kan bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter ska utvidgas och preciseras något genom en ändring i RF 8 kap. 13 §, vilket är utmärkt. Även en ändring eller precisering av begreppet penning- och betalningsväsendet i RF 9:14 till ”utgivning och giltigheten av sedlar och mynt” är välkommen.

Viktigare är dock den föreslagna ändringen till en uppräkningslista av Riksbankens ansvarsområden i RF 9:13. Medan det tidigare använda begreppet penningpolitiken var vagt och för allmänheten oklart föreslås nu en uppräkningslista av vilka ansvarsområdena på detta område mer konkret är (samtidigt som begreppet penningpolitik definieras i den nya riksbankslagens 2 kap). Detta är utmärkt, eftersom det skapar väsentligt större klarhet. Det tydliggör också att Sverige härvidlag fullgör sina förpliktelser som EU-medlem.²

ÄNDRINGAR I RIKSDAGSORDNINGEN

RO intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. Den innehåller främst regler om riksdagens arbetsformer, men också om vissa av de myndigheter som lyder under riksdagen.

Av dessa har Riksbanken en alldeles särskilt hög grad av oberoende. De ändringar som nu föreslås gäller en skyldighet för Riksbanken att regelbundet rapportera om sin verksamhet till Finansutskottet samt något vidgade möjligheter för tillsynsmyndigheterna JO och Riksrevisionen att granska Riksbanken och dess verksamhet (RO 7:9 och 13:24-25). Universitetet har inget att invända mot dessa förslag.

Något mer tveksamt ter sig däremot förslaget att Riksbankens eventuella förslag till nytt s.k. prisstabilitetsmål antingen ska godkännas eller underkännas av riksdagen (förslag till ny RO 11:18a § samt tillägg till tilläggsbestämmelse 9.17.4). Detta strider kanske inte direkt mot det s.k. instruktionsförbudet i RF 9:13 som nu alltså föreslås bli förstärkt och preciserat, men en närmare analys av hur förslaget kan påverka Riksbankens självständighet i förhållande till riksdag och regering hade varit välkommen.

FÖRSLAG TILL NY RIKSBANKSLAG OCH ÖVRIGA ÄNDRINGAR

Kommittén argumenterar på ett övertygande sätt för behovet av en ny riksbankslag, i synnerhet mot bakgrund av de stora förändringar som skett inom penningpolitiken och den internationella ekonomin sedan den nuvarande lagen antogs 1989. Också de enskilda reglerna

² Se härom s. 443 ff.

i lagen framstår som välavvägda. Motiveringarna för dem i den särskilda författningskommentaren i volym 3 framstår i allt väsentligt som kloka och logiska. Detta gäller även förslagen till följdändringar i en mängd anslutande lagar och författningar, vilka följer av de mer väsentliga ändringar som nu nämnts. Universitetet lämnar förslagen i dessa delar utan erinran.

BRISTANDE OMVÄRLDSANALYS AVSEENDE EURON

Beträffande frågan om eventuellt svenskt medlemskap i bankunionen så nämner kommittén (s. 535) att varken denna omfattande utredning eller den samtidigt bedrivna utredningen om Sveriges eventuella deltagande i bankunionen haft i uppdrag att föreslå regeländringar som kan möjliggöra detta, varför en ny utredning om riksbankens ställning kan bli behövlig inom kort. Detta framstår nu, när två omfattande utredningar just presenterats inte som alldeles praktiskt, försiktigt uttryckt.

Än märkligare är dock som ovan nämnts den felaktiga premissen för kommitténs arbete att Storbritannien ska fortsätta vara medlem av EU. Detta är inte bara ett ganska uppseendeväckande exempel på en felaktig omvärldsanalys från en bred statlig utredning om en viktig fråga, med riklig tillgång till experter inom olika områden, utan också ett misstag som gör att analysen av Sveriges framtida förhållande till euron blir bristfällig och missvisande.

I all korthet ska nämnas att sedan Storbritannien nu lämnat EU så har 19 av de 27 EU-staterna euro som valuta. Övriga EU-stater med nationella valutor är, förutom Sverige, Danmark, Bulgarien och Rumänien, Kroatien samt Polen, Tjeckien och Ungern. Av dessa har endast Danmark en ekonomisk situation som liknar Sveriges (dvs att man uppfyller de s.k. konvergenskriterierna för euromedlemskap), men Danmark har till skillnad från Sverige ända sedan 1991, då Maastrichtfördraget ingicks, ett rättsligt bindande undantag härifrån. Kommittén nämner (s. 443 f) att EU-kommissionen 2013 initierat ett alltjämt pågående överträdelseärende mot Sverige för bristande regelefterlevnad avseende euroreglerna (vilket dess nu framlagda förslag till viss del kan avhjälpa). Något liknande riskerar inte Danmark att drabbas av.

Vidare bör framhållas att den danska kronans värde till skillnad från den svenska är kopplat till euron. Danmark löper därmed ingen risk att som Sverige drabbas av ständiga valutafluktuationer. En diskussion om Sveriges framtida förhållande till euron måste därför utgå från de politiska och ekonomiska aspekterna av att Sverige i praktiken står utanför eurozonen tillsammans med sex andra EU-länder, vilka av flera olika politiska, ekonomiska och konstitutionella skäl inte framstår som det allra mest attraktiva sällskapet i detta sammanhang. Denna viktiga aspekt på problematiken har kommittén tyvärr helt förbisett, vilket påverkar bedömningen av dess förslag och allmänna resonemang negativt.