

Datum
2020-04-29

Diariennr
KST 2019/394

Ert datum
2019-12-09

Ert diariennr
Fi2019/04029/B

Finansdepartementet

En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Det remitterade betänkandet innehåller en mängd förslag och överväganden som i grunden är av nationalekonomisk eller politisk karaktär. Vad gäller dessa förslag och överväganden avstår kammarrätten från att lämna synpunkter utom i de fall då de anses ha konsekvenser av konstitutionell karaktär. Därutöver avser yttrandet framförallt övergripande rättsliga frågeställningar men det lämnas också vissa författningstekniska synpunkter.

Förslag till ändring av Regeringsformen

8 kap. 13 §

Förslaget innebär utökade möjligheter för riksdagen att bemyndiga Riksbanken att utfärda föreskrifter. Möjligheten avgränsas till det som är Riksbankens ansvarsområden enligt 9 kap. RF och de uppgifter i övrigt som Riksbanken tilldelats i förslaget till ny riksbankslag.

För det första blir riksdagens möjligheter att bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter mycket omfattande genom den föreslagna ordalydelsen. Genom att utöka Riksbankens uppgifter i riksbankslagen kan riksdagen i princip delegera normgivningsmakt utan begränsning till banken. Författningskommentaren ger dessutom sken av att det endast är sådana frågor som enligt 9 kap. 13 § femte stycket och 14 § RF måste regleras genom lag som är undantagna. Att 8 kap. RF uppställer krav på lagform för en föreskrift på en mängd olika områden, bl.a. det civilrättsliga området, har kommittén tillsynes inte tagit hänsyn till (möjligtvis underförstått sett till författningskommentaren till 9 kap. 14 § RF på s. 1765). Det bör nog övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om den mycket omfattande delegeringsmöjligheten bör kvarstå i föreslagen form och om det inte uttryckligen bör framgå, t.ex. genom

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 5

Telefon
08-561 690 00

Telefax
08-14 98 89

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

någon form av hänvisning till 8 kap. RF, att områden för vilka lagform krävs inte omfattas.

För det andra ställer sig kammarrätten tveksam till om den föreslagna lydelsen medger den typ av bemyndiganden som kommittén i förslaget till ny riksbankslag föreslagit. Kommittén har där valt en struktur där flera av kapitlen som innehåller bemyndiganden inleds med ett mål för Riksbanken. Därefter följer vilka uppgifter banken har för att uppnå målen. För att utföra sina uppgifter har Riksbanken getts vissa befogenheter.

Det är oklart om begreppet *uppgifter i övrigt* i den nya lydelsen i 8 kap. 13 § RF endast omfattar det som i den nya riksbankslagen betecknas som *uppgifter*.

Samtidigt har Riksbanken bemyndigats att utfärda föreskrifter angående t.ex.

- fakultativt avfattade bestämmelser som placerats under rubriken *uppgifter* (3 kap. 6 §, jfr 3 kap. 20 § 2-3),
- andra fakultativa bestämmelser (7 kap. 6–7 §§, jfr 7 kap. 8 § 2), och
- fakultativa *befogenheter* där det är oklart om befogenheten korresponderar med någon uppgift som banken tilldelats (t.ex. 4 kap. 12 och 13 §§, jfr 4 kap. 17 § 4 och 5).

Om bemyndigandena ska kvarstå bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggöras vad som avses med *uppgifter i övrigt* i den föreslagna lydelsen eller så bör någon annan formulering användas. Om lydelsen kvarstår bör bemyndigandena i förslaget till ny riksbankslag ses över i den fortsatta behandlingen.

9 kap. 13 §

I bestämmelsens andra stycke regleras instruktionsförbudet.

Kammarrätten anser att det finns oklarheter kring instruktionsförbudets omfattning. Som lyfts fram i ett särskilt yttrande av vissa av kommitténs sakkunniga (s. 1879) är begreppet penningpolitik inte tydligt avgränsat. Det definieras genom de åtgärder som Riksbanken ska vidta enligt 2 kap. i den föreslagna riksbankslagen, åtgärder som banken också delvis har tilldelats enligt 3 kap. om det finansiella systemet. Eftersom det finns överlappande befogenheter går det inte rättsligt att avgöra om en åtgärd är penningpolitisk eller vidtas i finansiellt stabiliserande syfte. Riksbanken förutsätts visserligen ta ställning till om en åtgärd i huvudsak syftar till att bidra till att nå t.ex. prisstabilitetsmålet eller ett mål om finansiell stabilitet (se s. 541-542), men det innebär samtidigt att banken kan definiera sitt eget operationella oberoende. Omvänt kan en åtgärd som vidtas av banken i penningpolitiskt syfte betraktas som en finansiellt stabiliserande åtgärd av t.ex. regeringen eller någon annan myndighet. Eftersom Riksbanken vad gäller finansiellt stabiliserande åtgärder är skyldig att t.ex. samverka med vissa andra myndigheter och i vissa fall informera regeringen innan åtgärderna vidtas finns risker att Riksbankens agerande ifrågasätts eller att påtryckningar utövas i frågor som egentligen omfattas av det operationella oberoendet. Kammarrätten har förvisso förståelse för att samma typ av åtgärd behövs och används i olika syften, men med hänsyn till att Riksbanken har ett grundlagsskyddat oberoende som föreslås endast gälla penningpolitiken får detta

anses vara en otillfredsställande ordning. Detta bör nog övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslag till lag om Sveriges riksbank

Övergripande kommentarer

Den föreslagna lagen är omfattande och detaljerad. Detta är framförallt en följd av kommitténs ansatts att samtliga åtgärder som Riksbanken ska få vidta ska framgå av lagen, först och främst med hänvisning till att legalitetsprincipen kräver detta. Kammarrätten tar inte ställning till om verktygen Riksbanken ges i lagen är tillräckliga för att uppnå målen med verksamheten eller för vittgående, men vill ändå beröra kommitténs ansatts. Legalitetsprincipen gör sig framförallt gällande vid statlig maktutövning mot enskilda för att skydda enskildas rätt och rättssäkerhet i förhållande till det allmänna. Flera av de åtgärder som Riksbanken vidtar är dock inte av den karaktären att de berör enskilda intressen, annat än på makronivå. Sådana åtgärder behöver enligt kammarrättens uppfattning inte i detalj regleras med hänsyn till legalitetsprincipen. Utan att åsidosätta denna princip skulle det alltså vara möjligt att ge Riksbanken ett bredare och mer flexibelt mandat om det bedöms önskvärt, t.ex. genom övergripande stadganden om att banken har befogenhet att vidta åtgärder för att uppnå vissa mål och vid beslut om åtgärder har att beakta vissa principer. Ges Riksbanken ett sådant brett mandat av riksdagen är det också per definition legitimt. Vilket vägval som här görs är emellertid ett i grunden politiskt beslut.

Kommittén har som sagt föreslagit en detaljreglering av åtgärderna Riksbanken får vidta. Flera åtgärder är dock endast tillgängliga för banken om det föreligger *synnerliga skäl*. Den valda lagstiftningstekniken reser vissa betänkligheter eftersom Riksbankens beslut aldrig blir föremål för rättslig eller annan överprövning. Vad som utgör *synnerliga skäl* kommer därför att uttolkas endast av Riksbanken, vilket gör begränsningar av denna karaktär uddlösa eftersom åtgärderna sannolikt kommer att tillgripas av banken om det bedöms finnas ett behov av dem. Om lagstiftaren anser att det finns ett behov av att begränsa bankens användning av denna typ av åtgärder hade en bättre lagstiftningsteknik varit att uttryckligen ange att åtgärderna endast får tillgripas för det fall andra mindre ingripande eller riskfyllda åtgärder är verkningslösa eller att på annat sätt avgränsa dem att endast kunna tillämpas under vissa angivna förutsättningar.

1 kap. Lagens innehåll och allmänna bestämmelser

2 § - Riksbankens ställning

Kommittén har föreslagit att riksbankens rättsliga ställning ska regleras i lag genom att föreskriva att *Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt som ägs av staten*.

Kammarrätten noterar att det tidigare föreslagits att Riksbankens till synes redan befästa ställning som en från staten självständig juridisk person skulle regleras i lag (SOU 1986:22 s. 25, 97 och 248). Så skedde dock inte (jfr prop. 1986/87:143 s. 8

och 63). I betänkandet ges inte några egentliga skäl till varför det nu skulle vara motiverat och nödvändigt att införa en sådan reglering. Utifrån vad som kan utläsas är inte heller avsikten att Riksbankens rättsliga ställning i något avseende ska förändras i förhållande till vad som nu anses gälla.

Det sagda innebär dock inte att det inte kan finnas goda skäl för en reglering. Riksbankens ställning som ett från staten självständigt rättssubjekt har som omnämnts i betänkandet i viss mån varit omdebatterat. Den rättsliga grund som vanligtvis åberopas, NJA 1959 s. 385, är dessutom svag, bl.a. med hänsyn till att frågan som Högsta domstolen ställdes inför inte i sig rörde Riksbankens rättsliga ställning och framförallt inte på något sätt klargjorde vad det innebär att banken ansågs vara ett från kronan skilt rättssubjekt samt att det konstitutionella regelverket har förändrats sedan dess och att unionsrätten haft viss inverkan. Kammarrätten har alltså i sig inget att invända mot att Riksbankens rättsliga ställning regleras i lag. Det får dessutom anses motiverat sett till att det i dagsläget framstår som oklart vilket typ av rättssubjekt banken är och hur den förhåller sig till rättssubjektet staten.

Den föreslagna lagtekniska lösningen kan dock ifrågasättas. Begreppet *särskilt rättssubjekt* återfinns i dagsläget endast i lagstiftning hänförlig till vissa kyrkliga egendomar (se t.ex. 9 § tredje stycket lag [1998:1592] om införande av lagen [1998:1591] om Svenska kyrkan). Vad den associationsrättsliga figuren i det sammanhanget har för rättigheter och skyldigheter följer av den lagen. Vad som avses med *särskilt rättssubjekt* i den föreslagna lagen är dock oklart då det inte tydligt framgår av lagen vilken uppsättning rättigheter och skyldigheter som Riksbanken har eller kan ikläda sig. Det finns förvisso vissa bestämmelser i lagen om att Riksbanken ska ha och förvalta vissa tillgångar och att staten garanterar dess förpliktelser. Men stadgandena är egentligen inte mycket mer klargörande än vad Riksbankens idag relativt oreglerade ställning är.

Därutöver framstår det som överflödigt men också rättsligt apart att föreskriva att Riksbanken *ägs* av staten. Att det rör sig om ett ägandeskap för tankarna till att banken är ett subjekt av privaträttslig natur. Det framgår dessutom redan av det faktum att banken är en myndighet under riksdagen (9 kap. 13 § RF) att det är en statlig entitet eftersom inga icke-statliga rättssubjekt kan vara myndigheter under riksdagen eller regeringen (jfr t.ex. RÅ 2008 ref. 6).

Det är alltså oklart om syftet med regleringen är att lagfästa rådande ordning eller om regleringen innebär förändringar i relationen mellan Riksbanken och staten. Eftersom en helt ny riksbankslag föreslås finns det goda möjligheter att klargöra bankens associationsform, vilka rättigheter och skyldigheter den kan ikläda sig och dess ställning i förhållande till rättssubjektet staten. I det sammanhanget kan det övervägas om inte befintliga associationsrättsliga konstruktioner kan användas. I lagen (1998:1593) om trossamfund och lagen om Svenska kyrkan finns t.ex. en konstruktion där trossamfundets registrerade organisatoriska delar är egna juridiska personer som ingår i trossamfundet som juridisk person. Det skulle kunna vara en möjlig konstruktion för Riksbanken som då skulle behålla sin integritet som ett eget rättssubjekt samtidigt som Riksbanken skulle vara inordnad under staten som rättssubjekt.

3 §

Det föreslås att *Riksbanken* (..) är *delägare i Europeiska centralbanken*.

Kammarrätten har två huvudsakliga invändningar mot denna reglering. För det första kan det ifrågasättas om svensk lag ska reglera eller ens upplysa om äganderättsliga förhållanden hänförliga till EU-institutioner och som regleras av primärrätten. För det andra är formuleringen *delägare i* otydlig sett till relationen mellan Riksbanken och ECB. Sverige är en s.k. medlemsstat med undantag. Det innebär t.ex. att Riksbanken inte är s.k. andelsägare i ECB och i flera avseenden inte omfattas av vad som föreskrivs för nationella centralbanker i medlemsstater utan undantag (artikel 42 i ECBS-stadgan). Riksbanken bidrar förvisso till en mindre del av ECB:s tecknade kapital, men är inte berättigad till de vinster ECB gör och behöver inte heller ansvara för de förluster som uppstår. Inte heller är den svenske riksbankschefen med i ECB-rådet. Att utan reservation beteckna Riksbanken som delägare i ECB under dessa förhållanden kan därför vara missvisande.

10 § - Förbud mot monetär finansiering

Riksbanken föreslås inte få ge kredit till eller förvärva skuldförbindelse direkt från bl.a. institutioner inom EU. Av författningskommentaren framgår att med institutioner inom EU avses inte ECB eller andra nationella centralbanker. Det är inte tillfredsställande om lagens ordalydelse skulle begränsas genom uttalanden i förarbetena. ECB är enligt artikel 13 i EU-fördraget en av unionens institutioner och bör undantas från bestämmelsen genom ett uttryckligt undantag. Detta gäller oavsett om artikel 123.1 i Funktionsfördraget har en liknande lydelse som den föreslagna. Detsamma gäller andra nationella centralbanker och även Banken för internationell betalningsutjämning eftersom stadgandet till synes kommer i konflikt med 10 kap. 6–8 §§ i lagförslaget.

*2 kap. Penningpolitik**2 § - Penningpolitik*

I likhet med vad som framhållits gällande 9 kap. 13 § RF är det otillfredsställande att begreppet penningpolitik definieras genom de åtgärder, dvs. befogenheter, som Riksbanken ges i kapitlet eftersom dessa till viss del överlappar de befogenheter Riksbanken ges i 3 kap. om det finansiella systemet. En åtgärd som vidtas med stöd det senare kapitlet i syfte att uppnå finansiell stabilitet skulle därmed kunna anses falla in under definitionen av penningpolitik och vice versa. Det innebär att definitionen av penningpolitik, för vilken Riksbanken åtnjuter ett grundlagsskyddat oberoende, inte är klart och tydligt avgränsat. Det innebär i sin tur att Riksbankens operationella oberoende är otydligt. Kammarrätten delar till viss del de betänkligheter som detta reser och som lyfts i ett särskilt yttrande av vissa av kommitténs sakkunniga på s. 1879 i betänkandet. Lämpligheten av förslaget i dessa delar bör i det vidare lagstiftningsarbetet ses över.

6 § - Kassakrav

Riksbanken bemyndigas att meddela föreskrifter om kassakrav för finansiella företag. Med hänsyn till att bestämmelsen placerats i kapitlet om penningpolitik får det antas att kassakrav anses utgöra en penningpolitisk åtgärd och att 9 kap. 13 § RF anses medge bemyndigandet. Penningpolitik definieras dock enligt 2 § genom sådana åtgärder som anges i kapitlet. För att bemyndigandet tydligt ska stå i överensstämmelse med RF och 2 § bör bestämmelsen alltså innehålla en åtgärd, t.ex. *Riksbanken får besluta om att en viss andel av ett finansiellt företags placeringar eller förbindelser ska motsvaras av företagets inlåning i Riksbanken (kassakrav)*. Därefter kan Riksbanken bemyndigas att meddela föreskrifter. Det bör också övervägas om inte åtgärden och bemyndigandet bör separeras i olika bestämmelser. T.ex. kan bemyndigandet lämpligtvis placeras under rubriken *Bemyndigande* i kapitlet.

Det är vidare, med hänsyn till Riksbankens grundlagsskyddade oberoende, olämpligt om kommande proposition skulle innehålla det som angetts i sista stycket på s. 829. Där anges att med tanke på den definition av finansiellt företag som kommittén föreslår (1 kap. 12 §), finns det skäl att nämna att det knappast kommer att finnas skäl att meddela kassakrav som omfattar AP-fonder.

3 kap. Det finansiella systemet

6 § - Likviditetsstöd till det finansiella systemet

Som kammarrätten ovan framhållit under 8 kap. 13 § RF är bestämmelsen fakultativ samtidigt som den placerats under rubriken *Uppgifter*. Det är oklart om Riksbanken kan bemyndigas att meddela föreskrifter med stöd av bestämmelsen i RF vad gäller likviditetsstödet som föreslås i 3 kap. 20 § 2–3.

12 § - Marknadsgarant

Det framstår som överflödigt att ange *likt en marknadsgarant* i bestämmelsen. Begreppet marknadsgarant finns definierat i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Om bestämmelsen knyter an mot denna definition är oklart och det är vidare oklart vad *likt en* fyller för syfte eftersom den åtgärd som Riksbanken kan vidta enligt bestämmelsen följer av ordalydelsen i övrigt, dvs. att köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser i ett visst angivet syfte. Lokutionen *likt en marknadsgarant* bör därför tas bort.

Vidare får Riksbanken endast använda åtgärden för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet och om det finns *synnerliga skäl*. Om bedömningen görs att denna lagstiftningsteknik ska användas (se kammarrättens övergripande kommentarer) bör det med hänsyn till de ekonomiska risker som åtgärden är förenad med tydligare framgå av förarbetena vad som utgör synnerliga skäl i detta sammanhang. Av författningskommentaren framgår nämligen bara att syftet är att åtgärden endast ska tillgripas efter att t.ex. de åtgärder som anges i 11 § bedömts otillräckliga för att motverka en kris.

13 § - Nödkrediter

Riksbanken föreslås få ge kredit i två angivna situationer, den andra om *det finns andra synnerliga skäl*. Användningen av begreppet *andra* innebär att även den första situationen, dvs. att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, utgör ett synnerligt skäl. Utifrån motiven på s. 1021 framstår det inte som att detta varit avsikten. Dessutom innebär det att det skapas ett legaldefinierat synnerligt skäl vilket är olämpligt sett till att rekvisitet ”att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet” återfinns även i andra bestämmelser (t.ex. 12 §). Det bör övervägas om inte begreppet *andra* ska tas bort. Även gällande denna bestämmelse vill kammarrätten hänvisa till vad som sagts i den övergripande kommentaren.

20 § - Bemyndiganden

Se kommentarer under 6 §.

4 kap. Kontanter

3 och 5 §§ - Kontantutgivning och utkontraktering

Bestämmelsen i 3 § gäller utgivningen av sedlar och mynt. Enligt 5 § får Riksbanken driva sådan verksamhet i samarbete med någon annan (utkontraktering).

Enligt 9 kap. 14 § RF är det endast Riksbanken som har rätt att *ge ut* sedlar och mynt. Med hänsyn till att begreppet *ge ut* anges i RF är det olämpligt att använda samma begrepp i bestämmelserna i riksbankslagen och samtidigt tillåta utkontraktering av utgivningsverksamheten. Det bör övervägas om inte andra begrepp bör användas för att inte sammanblanda Riksbankens exklusiva utgivningsansvar och t.ex. framställningen av sedlar och mynt, som är det som till synes avses i 5 §.

4 § - Depåverksamhet

Lokutionen *Om inte riksdagen beslutar något annat* i andra stycket bör tas bort.

Enligt författningskommentaren är lokutionen tänkt att möjliggöra för riksdagen att genom ett särskilt riksdagsbeslut ändra kravet på minst fem depåer och vissa depåers lokalisering. Den formella lagkraftens princip innebär emellertid att lag inte kan ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (8 kap. 18 § RF). Om antalet depåer och lokaliseringen framgår av riksbankslagen kan detta endast ändras genom en ändring i riksbankslagen eller genom att stifta annan lag som upphäver stadgandet. Vad som avses med ett särskilt riksdagsbeslut är i ljuset av detta oklart.

5 och 8 §§ - Utkontraktering och sedeltryckeri

Det är i viss mån oklart hur bestämmelserna förhåller sig till varandra. Sett till författningskommentarerna framstår de som delvis överlappande. Det kan övervägas om inte bestämmelserna ska föras samman.

17 § Bemyndiganden

Se kommentaren under 8 kap. 13 § RF.

*7 kap. Övriga bestämmelser om verksamheten**8 § - Bemyndiganden*

Enligt första stycket 2 får Riksbanken meddela föreskrifter om avgifter som avses i 7 § som innebär att Riksbanken får ta ut avgifter för att finansiera verksamheten enligt 6 §. Den senare bestämmelsen innebär att Riksbanken får tillhandahålla och offentliggöra vissa uppgifter. Det rör sig till synes alltså inte om en uppgift som banken getts (se kommentar till 8 kap. 13 § RF). Det är därför oklart om bemyndigandet är tillåtet enligt RF.

*10 kap. Valutareserven och valutaåterköpsavtal**2 § - Förtida upplåning*

Upplåningen får enligt bestämmelsen motsvara högst 5 procent av BNP för föregående år. Enligt författningskommentaren ska låneutrymmet för den förtida upplåningen avrundas till närmaste hundratals miljoner kronor.

Om sådan avrundning görs i uppåtgående riktning kommer eventuell upplåning som sker till detta avrundande belopp stå i strid med lagtexten. Denna anvisning bör därför justeras eller utgå.

3 § - Ytterligare förtida upplåning

Kammarrätten noterar i likhet med vad vissa av kommitténs experter uttryckt i särskilt yttrande (s. 1879) att Riksbankens rätt enligt bestämmelsen, tillsammans med förslaget till lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov, kan ha viss påverkan på statsfinanserna och möjligheterna för staten i övrigt att uppta lån. Förslaget innebär dessutom ett avsteg från hur ansvarsfördelningen och kontrollen över finansmakten reglerats i framförallt 9 kap. RF. Mot denna bakgrund skulle en mer grundlig analys av förslaget och ytterligare överväganden behöva göras än vad som presenterats.

Vad gäller att upplåning endast kan ske vid synnerliga skäl hänvisar kammarrätten till vad som sagts om denna lagstiftningsteknik under de övergripande kommentarerna.

13 kap. Sanktionsavgift, förelägganden och överklagande*1 § - Sanktionsavgift*

Om ingen justering sker av 2 kap. 6 § finns risk att sanktionsavgift inte kan utdömas om kassakravet har uppställts i föreskrift som meddelats av Riksbanken med stöd av den bestämmelsen. Se kommentar under 2 kap. 6 §.

5 § - Talan mot beslut om skiljande från anställning

Enligt bestämmelsen ska talan mot beslut om skiljande från anställning ske inom två månader från delgivning av beslutet. Väcks inte talan inom denna tid har parten förlorat sin talan. Riksbankschefen får föra talan vid EU-domstolen. Övriga ledamöter får väcka tala i Högsta domstolen.

Vad gäller Riksbankschefen regleras dennes (och ECB-rådets) rätt att överklaga ett beslut om skiljande från anställning i artikel 14.2 i ECBS-stadgan. Det föreslagna stadgandet i den nya riksbankslagen framstår inte som ett upplysningsstadgande utan som en nationell reglering av talerätten trots att denna regleras i primärrätten. Om Riksbankschefens möjligheter att föra talan mot ett beslut av ifrågavarande slag överhuvudtaget ska beröras i nationell rätt bör det lämpligtvis ske hänvisningsvis genom att t.ex. ange "Det följer av artikel 14.2 i ECBS-stadgan att..."

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förhållandet mellan 1 och 3 punkten bör klargöras. Bestämmelserna i lagen träder ikraft vid två olika tillfällen enligt punkten 1. Samtidigt upphävs den gamla lagen genom den nya lagen enligt punkten 3. För tydlighetens skull bör det i punkten 3 anges att den gamla lagen upphävs vid det senare tillfället alternativt att vissa bestämmelser i lagen upphävs per det tidigare tillfället och resterande vid det senare.

Förslag till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden*2 §*

Kommittén föreslår att regeringens fullmaktsbefogenheter under de angivna förhållandena ska utökas till att få meddela föreskrifter som ska gälla i stället för lagar som gäller Riksbanken.

De föreslagna fullmaktsbefogenheterna är vittgående och utvidgar avsevärt regeringens möjligheter att åsidosätta lagar som gäller Riksbanken. Kammarrätten har inget att erinra mot att befogenheterna utökas av de skäl som kommittén lyft fram men ifrågasätter att det ska gälla hela lagkomplex relaterade till Riksbankens verksamhet. Vad gäller den föreslagna nya riksbankslagen gäller det särskilt reglerna som rör Riksbankens ställning och organisation, skyddet för direktionsledamöter och andra bestämmelser som rör integriteten av Riksbanken och dess oberoende eller som inskränker Riksbankens möjligheter att utföra uppgifter som den tilldelats i

regeringsformen. I det vidare lagstiftningsarbetet bör det noga övervägas om inte fullmaktsbefogenheterna uttryckligen ska inskränkas till att endast gälla de delar av regelverken som i de angivna situationerna kan behöva ändras.

Kammarrätten ifrågasätter också lämpligheten av att i punkten 1 ange *annan lag om Riksbankens verksamhet*. Fullmaktslagar bör ange vilka regelverk som kan åsidosättas av regeringen och inte lämna denna fråga öppen för tolkning.

4 § andra stycket

Den föreslagna ändringen i andra stycket innebär att regeringen får bestämma att en myndighet får meddela föreskrifter om utbetalningskort som Riksbanken är skyldig att lösa in. Någon begränsning i vad delegeringen kan avse på det angivna området finns inte. Det finns inga överväganden om 15 kap. 8 § RF eller 8 kap. RF tillåter den formen av delegation med hänsyn till att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Kammarrätten avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

5 §

Bestämmelsen föreslås ändras så att en länsstyrelse har rätt att utöva de befogenheter som tillkommer regeringen enligt lagen under vissa förhållanden.

Kammarrätten anser att regleringen är problematisk ur ett konstitutionellt perspektiv, vilket sannolikt har sin grund i att bestämmelsen tillkommit innan 1974 års regeringsform trädde ikraft. Lagen innehåller bestämmelser som ger regeringen rätt att i vissa situationer meddela föreskrifter som ska gälla i stället för vissa lagar. Enligt förslaget ska sådan normgivningskompetens alltså överlåtas till länsstyrelserna.

Bestämmelsen i 5 § är därför vid första anblick ett direktbemyndigande från riksdagen till länsstyrelserna, som är myndigheter under regeringen. Det är varken tillåtet enligt 8 kap. RF eller 15 kap. 8 § RF. Samtidigt pekas inte någon särskild länsstyrelse ut i bestämmelsen, vilket gör att det kan sättas i fråga vilken typ av bemyndigande det egentligen rör sig om. Det finns inte heller angivet vem som ska bestämma att en viss länsstyrelse under angivna förhållanden ska få utöva regeringens befogenheter. Vilket stöd i den nuvarande regeringsformen som finns för att riksdagen genom lag möjliggör denna typ av formlös befogenhetsöverföring har inte presenterats.

Det är dessutom endast efter beslut från regeringen som en annan myndighet kan fullgöra regeringens uppgifter enligt grundlag och 15 kap. 8 § RF utesluter i princip bemyndiganden som rör befogenheter som överlåtits till regeringen enligt 15 kap. 5–6 §§ RF, vilket det nu är fråga om. Därutöver föreslås begreppet *i tillämpliga delar* tas bort. Enligt kammarrättens uppfattning innebär det att bestämmelsen, om bemyndigandeproblematiken ovan skulle lösas, ger länsstyrelsen större befogenheter än vad som är möjligt enligt 15 kap. 8 § RF. Regleringens förenlighet med RF kan alltså ifrågasättas också av detta skäl.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén och kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist. Föredragande har varit kammarrättsassessorn Jens Andersson.

Thomas Rolén

Jens Andersson

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå