

Regeringens proposition

1997/98:40

Riksbankens ställning

Prop.
1997/98:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 november 1997

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att Riksbanken skall ha ansvaret för penningpolitiken och att Riksbankens ställning skall stärkas. Vidare föreslås att målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Detta mål anges i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Såsom myndighet under riksdagen skall Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning.

Regeringen föreslår vidare att bestämmelserna i regeringsformen om valutapolitiken ändras så att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Regeringen skall därvid bestämma system för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Bestämmelser om valutapolitiska frågor tas in i en ny lag om valutapolitik. Riksbanken skall bestämma om centralkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs.

Regeringen föreslår en förändring av Riksbankens ledningsstruktur. Fullmäktige ges en kontrollerande funktion. Fullmäktiges uppgifter anges i riksbankslagen. En direktion med sex heltidsanställda ledamöter inrättas som skall besluta i alla penningpolitiska frågor och leda Riksbanken. Direktionen skall utses av fullmäktige för en tid av sex år.

Enligt förslaget skall riksdagen utse ledamöter i fullmäktige, fastställa balans- och resultaträkning och besluta om ansvarsfrihet för fullmäktige och direktionen. Fullmäktige skall bestå av elva ledamöter med lika många suppleanter. Mandattiden skall vara fyra år. I fullmäktiges uppgifter ingår bl.a. val av riksbankschef, vice riksbankschef och direktionen i

övrigt. Fullmäktige skall till riksdagen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Prop. 1997/98:40

Regeringen föreslår att det i regeringsformen tas in ett uttryckligt förbud för myndigheter att bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken. En motsvarande bestämmelse om att en ledamot av direktionen inte får söka eller ta emot instruktioner när han fullgör penningpolitiska uppgifter tas in i riksbankslagen. Riksbankens beslut angående tillämpningen av växelkurssystem har stor betydelse för Riksbankens möjlighet att uppfylla prisstabilitetsmålet och därmed för penningpolitiken och skall därför omfattas av instruktionsförbudet.

För att säkerställa insyn i och kontroll av Riksbankens verksamhet på det penningpolitiska området föreslås att banken skall informera regeringen om alla viktiga penningpolitiska beslut. Vidare skall riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande ha rätt att närvara vid direktions sammanträden med yttranderätt, men utan förslags- och rösträtt. Riksbanken skall därtill minst två gånger om året lämna en rapport till riksdagen om den förda penning- och valutapolitiken.

1 Förslag till riksdagsbeslut	6
2 Lagförslag	7
2.1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen	7
2.2 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen	9
2.3 Förslag till Lag om valutapolitik	11
2.4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	12
2.5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering	24
2.6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ	25
2.7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1986:765) med instruk- tion för Riksdagens ombudsmän	27
2.8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden	29
2.9 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.	31
2.10 Förslag till Lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter	32
3 Ärendet och dess beredning	33
4 Penningpolitiken och en självständig centralbank	36
4.1 Ekonomisk-politiska mål och medel	36
4.2 Betydelsen av prisstabilitet	36
4.3 Penningpolitikens medel	37
4.4 Kort- och långsiktiga effekter av penningpolitiken	37
4.5 Penningpolitik baserad på normer	38
5 Penning- och valutapolitik i EU	40
5.1 En historisk bakgrund till EMU	40
5.2 Europeiska monetära systemet (EMS)	41
5.3 Ekonomiska och monetära unionen (EMU)	42
5.4 Valutapolitiken i valutaunionen	44
5.5 ERM2	44
6 Legal konvergens	46
7 Överväganden	48
7.1 Utgångspunkter	48
7.2 Anpassning av svensk lag	49
7.3 Målet för penningpolitiken	51
7.4 Övergripande valutapolitiska frågor	55
7.5 Tillämpningen av växelkurssystem	59
7.6 Riksbankens ledningsstruktur	62
7.7 Fullmäktige	64
7.8 Direktionen	69

7.9 Instruktionsförbudet.....	75	Prop. 1997/98:40
7.10 Öppenhet och insyn	77	
7.11 Sedelutgivningen	82	
7.12 Ikraftträdande.....	84	
8 Ekonomiska konsekvenser.....	85	
9 Författningskommentarer.....	86	
9.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	86	
9.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	88	
9.3 Förslaget till lag om valutapolitik	88	
9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.....	89	
9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering	97	
9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ	98	
9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruk- tion för Riksdagens ombudsmän.....	98	
9.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden	98	
9.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.....	98	
9.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter	99	
Bilaga 1 Riksbanksutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:20)	100	
Bilaga 2 Rättschefspromemorians sammanfattning och slutsatser (Fi96/4413).....	107	
Bilaga 3 Utredningen om ansvaret för valutapolitiska frågor - sammanfattning av betänkandet (SOU 1997:10).....	108	
Bilaga 4 Departementspromemorians sammanfattning (Ds 1997:50).....	110	
Bilaga 5 Förteckning över remissinstanser avseende riksbanks- utredningens betänkande (SOU 1993:20) Riksbanken och prisstabiliteten.....	112	
Bilaga 6 Förteckning över remissinstanser avseende Rättschefs- promemorian, Riksbankens ställning, analys över behovet av grundlagsändringar (Fi96/4413)	113	
Bilaga 7 Förteckning över remissinstanser vid beredningen av betänkandet (SOU 1997:10) Ansvaret för valutapolitiken ..	114	
Bilaga 8 Lagrådsremissens lagförslag.....	115	
Bilaga 9 Lagrådet.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.	
Bilaga 10 Opinion of the European Monetary Institute	158	

Bilaga 11	Yttrande från Europeiska monetära institutet (inofficiell översättning)	165	Prop. 1997/98:40
Bilaga 12	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 nov 1997	171	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om valutapolitik,
4. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
5. lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
6. lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ,
7. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän,
8. lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
9. lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.,
10. lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att 9 kap. 12 § skall ha följande lydelse,
dels att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 9 kap.
11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

11 §

Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

12 §

Riksbanken är rikets centralbank med ansvar för valuta- och kreditpolitik. Den skall också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken är myndighet under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av åtta fullmäktige. Sju fullmäktige väljes av riksdagen. Dessa väljer för en tid av fem år en fullmäktig, som samtidigt skall vara chef för Riksbanken. De fullmäktige som valts av riksdagen väljer inom sig ordförande. Denne får ej utöva annat uppdrag eller inneha tjänst inom Riksbankens ledning. Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige, om riksbankens ledning i övrigt samt om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken ansvarar för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik.

Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. De fullmäktige som valts av riksdagen får skilja ordföranden i fullmäktige och direktionen om ledamöter i fullmäktige och direktionen vägrar en fullmäktig an-

¹ Lagen omtryckt 1994:1483.

anden från uppdraget som ordförande och den som är fullmäktig och chef för Riksbanken från hans uppdrag.

svarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.2 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Prop. 1997/98:40

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att tilläggsbestämmelsen 9.8.1 skall upphöra att gälla,
dels att 3 kap. 8 §, 8 kap. 6 § och 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelsen 3.8.3 skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.
8 §

Annat organ som helt eller delvis utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen kan föreskriva att sådant organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen.

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Vad som sägs i första-tredje styckena gäller även direktionen i Riksbanken.

Tilläggsbestämmelser

Tilläggsbestämmelser

3.8.3

Om förslagsrätt för fullmäktige i riksbanken, riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer i annan fråga än som avses i 8 § första stycket *första punkten* föreskrives särskilt.

3.8.3

Om förslagsrätt för fullmäktige *och direktionen* i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer i annan fråga än som avses i 8 § första stycket föreskrives särskilt.

8 kap.
6 §

Riksdagens val av fullmäktige i Riksbanken avser riksdagens valperiod.

Fullmäktige väljer utom sig högst två vice chefer för Riksbanken för en tid av fem år. Dessa skall, i den inbördes ordning som fullmäktige bestämmer, vara suppleanter för riksbankschefen i fullmäktige.

¹ Lagen omtryckt 1995:272.

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas,

1. åtal mot fullmäktig i Riksbanken eller någon av Riksdagens revisorer endast av finansutskottet,

1. åtal mot fullmäktig i Riksbanken, *ledamot av Riksbankens direktion* eller någon av Riksdagens revisorer endast av finansutskottet,

2. åtal mot ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot Riksdagens ombudsman eller kammarsekreteraren endast av konstitutionsutskottet.

Riksdagen kan föreskriva att vad i första stycket sägs om beslut om åtal mot ledamot av Riksbankens åtal mot fullmäktig i Riksbanken ej skall tillämpas i fråga om brott, begånget vid handläggningen av fråga angående in- eller utförelse av valuta.

Vad som sägs i första stycket om direktions åtal mot fullmäktig i Riksbanken ej skall tillämpas i fråga om brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Riksdagen väljer senast under december månad 1998, för tiden från och med den 1 januari 1999 till utgången av valperioden, elva fullmäktige i Riksbanken. Därmed upphör tidigare uppdrag för fullmäktige som riksdagen valt för denna valperiod.

2.3 Förslag till
Lag om valutapolitik

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen har enligt 9 kap. 11 § regeringsformen ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor.

2 § Regeringen skall besluta om det system som skall gälla för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem).

3 § Riksbanken får hos regeringen hemställa att regeringen skall fatta beslut om växelkurssystem. En sådan hemställan skall regeringen behandla skyndsamt.

4 § Regeringen skall innan den beslutar om växelkurssystem samråda med Riksbanken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.4 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges
riksbank

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank
dels att 55 §¹ skall upphöra att gälla,
dels att 4, 10, 20, 29, 31-35, 38-50 och 56 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 9 § skall lyda ”Valuta- och penningpoli-
tik”,
dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 33a, 33b, 39a och
41a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Riksbanken har enligt 9 kap. 12 § Riksbanken har enligt 9 kap. 12 §
regeringsformen ansvar för *valuta- regeringensformen ansvar för pen-
och kreditpolitik. Den skall också ningpolitiken.
främja ett säkert och effektivt betal-
ningsväsende.*

*Målet för Riksbankens verksam-
het skall vara att upprätthålla ett
fast penningvärde.*

*Riksbanken skall också främja ett
säkert och effektivt betalnings-
väsende.*

10 §

Riksbanken skall *bestämman* det Riksbanken skall *besluta om till-
system som skall gälla för att fast- lämpningen av det växelkurssystem
ställa kronans värde i förhållande som regeringen beslutat om.
till utländska valutor samt bestäm-
ma om tillämpningen av detta sys-
tem.*

20 §²

I *kreditpolitiskt* syfte får Riksbanken I *penningpolitiskt* syfte får Riksban-
genom beslut i enskilda fall upp- ken genom beslut i enskilda fall
ställa kassakrav gentemot kreditin- uppställa kassakrav gentemot kre-
stitut. ditinstitut.

Med kassakrav avses att viss andel, högst femton procent, av kreditin-
stitutets placeringar eller förbindelser, beräknade på det sätt Riksbanken i
det enskilda fallet bestämmer, skall under angiven tid motsvaras av medel
som med eller utan räntegottgörelse skall inestå på räkning för institutet i

¹ Senaste lydelse 1992:1641.

² Senaste lydelse 1992:1619.

Riksbanken. I den utsträckning Riksbanken i det enskilda fallet bestämmer likställs med sådana medel kreditinstitutets ineliggande kassa.

Prop. 1997/98:40

För ett utländskt kreditinstitut som har rätt att driva verksamhet från filial här i landet beräknas kassakravet på filialens placeringar eller förbindelser.

29 §

Uppkommer i Riksbankens verksamhet anledning att väcka en fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får fullmäktige göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Uppkommer i Riksbankens verksamhet anledning att väcka en fråga om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får fullmäktige eller direktionen inom sitt respektive ansvarsområde göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Innan en framställning till riksdagen eller regeringen görs skall fullmäktige och direktionen samråda med varandra.

31 §

Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen förvaltas riksbanken av åtta fullmäktige av vilka sju väljs av riksdagen och en, som är riksbankens chef, väljs av de övriga fullmäktige. De sistnämnda väljer även inom sig ordförande.

Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen har Riksbanken elva fullmäktige, som väljs av riksdagen.

Fullmäktige väljer inom sig en eller flera vice ordförande. Riksbankschefen får inte väljas till vice ordförande.

Fullmäktige väljer inom sig en ordförande samt en vice ordförande.

32 §

Enligt 8 kap. 6 § riksdagsordningen väljer fullmäktige utom sig högst två vice riksbankschefer och bestämmer i vilken inbördes ordning dessa, vid förhinder för riksbankschefen, skall vara suppleant för denne i fullmäktige.

Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen leds Riksbanken av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt skall vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt skall vara vice riksbankschef.

Vice riksbankschef utövar även i övrigt riksbankschefens tjänst när denne har förhinder. Efter beslut av riksbankschefen inträder vice riksbankschef också i andra fall i riksbankschefens tjänst när riksbankschefen har förhinder.

Fullmäktige skall när det behövs bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer skall tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder.

33 §

Fullmäktig får inte vara statsråd eller ledamot eller suppleant i styrelsen för ett kreditinstitut. Fullmäktig får inte heller vara underårig eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Första stycket gäller också vice riksbankschef.

Ledamöter av fullmäktige får inte

1. vara statsråd,
2. vara ledamot i direktionen,
3. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller
4. inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga för uppdraget som fullmäktig.

Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om en ledamot tar en sådan anställning eller ett sådant uppdrag som kan strida mot bestämmelserna i första stycket skall riksdagen entlediga ledamoten från uppdraget i fullmäktige.

33 a §

Ledamöter av direktionen får inte

1. vara ledamot av riksdagen,
2. vara statsråd,
3. vara anställd i Regeringskansliet,
4. vara anställd centralt av ett politiskt parti,
5. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller
6. inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga att vara direktionsledamot.

Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om en ledamot tar en sådan anställning eller ett sådant uppdrag

som kan strida mot bestämmelserna i första stycket skall ledamoten genast anmäla det till fullmäktige.

Under ett år efter det att en ledamots anställning har upphört får ledamoten inte utan fullmäktiges medgivande inneha sådan anställning eller sådant uppdrag som avses i första stycket 5 och 6.

33 b §

Fullmäktiges rätt att skilja en ledamot av direktionen från hans anställning följer av 9 kap. 12 § regeeringsformen.

Talan mot beslut om skiljande från anställning skall ske inom två månader från delgivning av beslutet. Riksbankschefen får föra talan vid EG-domstolen. Övriga ledamöter får väcka talan vid Arbetsdomstolen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Arbetsdomstolen kan förklara ett beslut om skiljande från anställning ogiltigt.

Väcks inte talan inom den tid som föreskrivs i andra stycket har parten förlorat sin talan.

34 §³

Riksbankens verksamhet bedrivs vid ett huvudkontor i Stockholm, där också fullmäktige har sitt säte.

Riksbanken bedriver verksamhet vid ett huvudkontor i Stockholm, där också fullmäktige och direktionen har sitt säte.

Riksbanken bedriver dessutom verksamhet vid riksbankskontor och riksbanksdepåer till det antal och på de orter som Riksbanken bestämmer.

Riksbanken får dessutom bedriva verksamhet vid riksbankskontor och riksbanksdepåer till det antal och på de orter som Riksbanken bestämmer.

³ Senaste lydelse 1991:1538.

35 §⁴

Vid huvudkontoret *finns* en revisionsenhet samt de övriga enheter som *fullmäktige* beslutar.

Under fullmäktige leds Riksbankens verksamhet av riksbankschefen. Verksamheten vid revisionsenheten leds *dock* av fullmäktige, om annat inte följer av lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.

Ärendenas fördelning mellan enheterna skall framgå av en arbetsordning för Riksbanken.

Revisionsenheten vid Riksbanken utför också revision av Riksdagens förvaltningskontor, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer enligt revisionsplaner som fastställs av respektive myndighet.

Vid huvudkontoret *skall det finnas* en revisionsenhet samt de övriga enheter som *Riksbanken* beslutar.

Verksamheten vid revisionsenheten leds av fullmäktige, om inte annat följer av lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.

Fördelningen av ärenden mellan enheterna skall framgå av den arbetsordning som avses i 38 §.

38 §⁵

Riksbanken beslutar om arbetsordning och de föreskrifter i övrigt som behövs för arbetet inom banken.

Fullmäktig samt sådan personal och uppdragstagare hos Riksbanken som Riksbanken bestämmer skall skriftligen anmäla sitt innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument till Riksbanken

Riksbanken beslutar *också* i övrigt i enskilda fall i frågor som rör personal och uppdragstagare hos banken, i den mån inte annat följer av lag eller beslut av riksdagen eller av Riksdagens förvaltningskontor.

Fullmäktige beslutar om arbetsordning i Riksbanken.

Fullmäktig samt sådan personal och uppdragstagare hos Riksbanken som Riksbanken bestämmer skall skriftligen anmäla sitt innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument till Riksbanken. *Detta gäller dock inte för ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöter i direktionen.*

Riksbanken beslutar i övrigt i enskilda fall i frågor som rör personal och uppdragstagare hos banken, i den mån inte annat följer av lag eller beslut av riksdagen eller av Riksdagens förvaltningskontor.

⁴ Senaste lydelse 1994:1069.

⁵ Senaste lydelse 1996:1021.

Beträffande ersättning till fullmäktige och suppleanter finns föreskrifter i lagen (1987:576) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Bestämmelser om ersättning till ledamöter och suppleanter i fullmäktige finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Lön och andra anställningsförmåner för ledamöter i direktionen fastställs av fullmäktige.

39 a §

Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöterna i direktionen skall till riksdagen skriftligen anmäla

1. innehav av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,

2. innehav av andel i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening utom bostadsrättsförening samt andel i en motsvarande utländsk juridisk person,

3. ägande, helt eller delvis, av näringsfastighet enligt 1 kap. 5 § kommunalskattelagen (1928:370),

4. avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, såsom avtal om löne- eller pensionsförmån som lämnas under den tid som omfattas av uppdraget i fullmäktige eller anställningen i direktionen, och

5. krediter eller andra skulder samt villkoren för dessa.

Anmälan av tillgångar och avtal enligt första stycket 2–4 behöver inte göras om dessa tillsammans understiger ett marknadsvärde på 500 000 kronor. Detsamma gäller krediter och andra skulder enligt första stycket 5 om dessa tillsammans understiger 500 000 kronor.

Anmälan enligt första stycket skall göras när uppdraget eller anställningen påbörjas. Behöver enligt andra stycket tillgångar och

avtal eller krediter och andra skulder inte anmälas vid denna tidpunkt skall anmälan ske senast inom fyra veckor från det att den i andra stycket angivna gränsen uppnåtts.

Anmälan skall därefter göras av förändring som innebär att

1. tillgång som avses i första stycket 1 förvärvas,

2. det sammanlagda värdet av tillgångar och avtal enligt första stycket 2—4 eller det sammanlagda beloppet av krediter och andra skulder enligt första stycket 5 förändrats med mer än 100 000 kronor sedan anmälan senast gjordes, under förutsättning att det sammanlagda värdet eller beloppet efter förändringen inte understiger 500 000 kronor eller

3. villkorsändring sker beträffande krediter och andra skulder som har anmälts.

Anmälan av sådana förändringar som avses i fjärde stycket skall göras senast fyra veckor från det att förändringen inträffade.

40 §⁶

Hos Riksbanken skall det finnas en personalansvarsnämnd med riksbankschefen som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som Riksbanken utser. Följande frågor skall prövas av ansvarsnämnden:

Hos Riksbanken skall det finnas en personalansvarsnämnd med riksbankschefen som ordförande. Nämnden skall därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som Riksbanken utser. Följande frågor skall, om de rör andra än ledamöter av direktionen, prövas av ansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

⁶ Senaste lydelse 1997:104.

Av fullmäktige avgörs

1. frågor om föreskrifter som riktar sig till enskilda,

2. frågan om fastställande av arbetsordning samt andra viktigare frågor om Riksbankens organisation och arbetsformer,

3. frågor om systemet för att bestämma kronans värde i förhållande till andra valutor,

4. frågor om riktlinjer för förvaltningen av de tillgångar som anges i 11 §,

5. frågor om viktigare internationella kreditavtal,

6. frågor om diskonto och om räntevillkor vid ut- och inlåning enligt 18 § första stycket samt villkor vid utlåning enligt 18 § andra stycket,

7. frågor om viktigare rekommendationer till eller överenskommelser med kreditinstitut,

8. frågor om kassakrav och särskild avgift när kassakrav inte uppfylls,

9. frågor om räntevillkor på statens konto,

10. frågor om förvärv av aktier eller andelar enligt 24 §,

11. viktigare frågor om ackord, avskrivning, nedsättning eller eftergift av fordran,

12. frågor om beslut som avses i 37 § samt om tillsättande av tjänst som avdelningschef och administrativ direktör,

13. frågor om vilken personal och vilka uppdragstagare som skall åläggas anmälningsskyldighet enligt 38 § andra stycket,

14. övriga frågor som enligt denna eller annan lag skall avgöras av fullmäktige, samt

15. frågor som fullmäktige finner vara av större vikt eller som riks-

Fullmäktige skall

1. utse ledamöter i direktionen enligt 9 kap. 12 § regeringsformen, chef för Riksbanken samt fastställa inbördes ordning mellan vice riksbankschefer enligt 32 §,

2. besluta om lön och andra anställningsförmåner för ledamöterna i direktionen enligt 39 § andra stycket,

3. lämna medgivande för avgående ledamöter av direktionen att inneha en anställning eller ett uppdrag enligt 33 a § fjärde stycket,

4. besluta om att skilja ledamot av direktionen från hans anställning enligt 33 b §,

5. lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst till riksdagen och Riksdagens revisorer enligt 48 § andra stycket,

6. svara för framställningar inom sitt ansvarsområde enligt 29 §,

7. besluta om arbetsordning i Riksbanken enligt 38 § första stycket,

8. leda verksamheten vid revisionsenheten enligt 35 § andra stycket, och

9. bestämma utformningen av de sedlar och mynt som banken ger ut enligt 5 §.

⁷ Senaste lydelse 1997:104.

bankschefen hänskjuter till fullmäktige.

Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av riksbankschefen. I den mån sådana ärenden inte är av det slag att de behöver prövas av riksbankschefen, får de avgöras av annan tjänsteman enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Fullmäktige får för Riksbankens räkning lämna remissyttranden in om sitt verksamhetsområde.

Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.

41 a §

Ledamöter av direktionen får inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

42 §

Innan Riksbanken fattar beslut av Riksbanken skall inför alla viktiga större penningpolitiska vikt skall penningpolitiska beslut informera samråd ske med det statsråd som det statsråd som regeringen utser. regeringen bestämmer.

Kan samråd inte komma till stånd och finns det synnerliga skäl får Riksbanken besluta utan samråd.

43 §⁸

Fullmäktige skall sammanträda Vid fullmäktiges sammanträden minst en gång varannan vecka. Vid skall protokoll föras. sammanträdena skall protokoll föras.

Fullmäktige är beslutföra när minst sex ledamöter är närvarande. Ärenden som kräver ett skyndsamt beslut får dock avgöras av fem ledamöter, om minst fyra av dem är ense om beslutet. Vid omröstning skall varje ledamot ge sin mening till känna. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Fullmäktige är beslutföra när minst åtta av ledamöterna är närvarande. Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag. Ett beslut om att skilja en ledamot av direktionen från hans anställning förutsätter att minst åtta av fullmäktiges ledamö-

⁸ Senaste lydelse 1991:1538.

Om omröstning i vissa personalfrågor finns bestämmelser i 5 § lagen (RFS 1980:4) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och i 26 § anställningsförrordningen (1965:601).

44 §

Om ett ärende som skall behandlas av fullmäktige är av ringa betydelse eller av särskilt brådskande art får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ledamöterna.

Vid direktionens sammanträden skall protokoll föras.

Direktionen är beslutför när minst hälften av ledamöterna är närvarande. Ärenden som kräver ett skyndsamt beslut får dock avgöras av två ledamöter, om de är ense om beslutet. Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige har rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt men utan förslags- och rösträtt.

45 §

Fullmäktige får inte sammanträda på ett område som är ockuperat av främmande makt.

Fullmäktige och direktionen får inte sammanträda på ett område som är ockuperat av främmande makt.

46 §

I skrivelse som fullmäktige avger till riksdagen eller regeringen skall det anges vilka ledamöter som deltagit i beslutet och vem som varit föredragande. Har skiljaktig mening anmälts i ärendet, skall den anges i skrivelsen eller framgå av bifogat protokollsutdrag.

I skrivelser som fullmäktige eller direktionen avger till riksdagen eller regeringen skall det anges vilka ledamöter som deltagit i beslutet och vem som varit föredragande. Har skiljaktig mening anmälts i ärendet, skall den anges i skrivelsen eller framgå av bifogat protokollsutdrag.

47 §

Kalenderår är Riksbankens räkenskapsår är ka-

skapsår.

Varje år före utgången av december månad skall *fullmäktige* fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. *Budgeten skall tillställas* Riksdagens finansutskott och Riksdagens revisorer för kännedom.

lenderår.

Varje år före utgången av december månad skall *direktionen* fastställa en budget för Riksbankens förvaltningsverksamhet under det följande räkenskapsåret. *Direktionen skall lämna budgeten till* Riksdagens finansutskott, Riksdagens revisorer och *fullmäktige* för kännedom.

48 §

Riksbanken är bokföringsskyldig och det åligger banken att fullgöra denna skyldighet på ett sätt som ger erforderlig information för en bedömning av bankens verksamhet.

Varje år före den 15 februari skall *fullmäktige* till riksdagen och Riksdagens revisorer avge redovisning för det föregående räkenskapsåret samt förslag till disposition av Riksbankens vinst. Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för valuta- och kreditpolitiken.

Varje år före den 15 februari skall *direktionen* till riksdagen, Riksdagens revisorer och *fullmäktige* avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. *Fullmäktige skall till riksdagen och Riksdagens revisorer lämna* förslag till disposition av Riksbankens vinst. Redovisningen skall omfatta resultaträkning, balansräkning, förvaltningsberättelse och en redogörelse för valuta- och penningpolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

49 §

Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst skall disponeras. Har reservfonden gått ned under femhundra miljoner kronor skall minst tio procent av årets vinst avsättas till reservfonden tills denna åter nått upp till detta belopp.

Riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för *fullmäktige* för *förvaltningen av Riksbanken*.

Riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för *fullmäktige* för *dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken*. Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av *fullmäktige* eller *direktionen* eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning.

50 §

Riksbanken skall minst två gånger

om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om penningpolitiken.

Riksbanken skall löpande offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållanden. Riksbanken skall även offentliggöra beslut om diskontoförändringar.

56 §

Riksbankens beslut enligt denna lag får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Riksbankens beslut enligt denna lag får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagens förvaltningskontor och myndigheter. *Hur talan förs mot fullmäktiges beslut om skiljande av en ledamot av direktionen från hans anställning regleras i 33 b §.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Riksdagen väljer, i enlighet med bestämmelsen i punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1998:000) om ändring i riksdagsordningen, senast under december månad 1998 ledamöter till fullmäktige i Riksbanken med tillämpning av bestämmelserna i 31 § första stycket och 33 § i deras nya lydelse.

3. De fullmäktige som valts enligt punkt 2 väljer, senast under december månad 1998, inom sig ordförande och en vice ordförande samt utser, för tiden från och med lagens ikraftträdande, en direktion i Riksbanken, ordförande i direktionen samt minst en vice ordförande. Fullmäktige skall därvid tillämpa bestämmelserna i 32, 33a och 43 §§ i deras nya lydelse.

4. När Riksbankens direktion utses enligt punkt 3 skall en av ledamöterna väljas för sex år, en för fem år, en för fyra år, en för tre år, en för två år och en för ett år.

2.5 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och
kreditreglering

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Beslut inom Riksbanken av annan än *fullmäktige* får överklagas till *fullmäktige*.
Beslut inom Riksbanken av annan än *direktionen* får överklagas till *direktionen*.

Beslut av *fullmäktige* i frågor om att förelägga vite eller bestämma särskild avgift får överklagas till kammarrätten.
Beslut av *direktionen* i frågor om att förelägga vite eller bestämma särskild avgift får överklagas till kammarrätten.

Riksbanken får bestämma att ett beslut skall gälla omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.6 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m.
för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och
organ

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1989:185) om arvoden m.m.
för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ skall ha följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

1 §¹

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ
skall betalas enligt följande:

Organ/befattning Månadsarvode kronor

1. Sveriges riksbank:

Fullmäktiges ordförande: 10 000

Annan fullmäktig *som inte är
tjänsteman i banken* 5 000

Suppleant för fullmäktig *som
inte är tjänsteman i banken* 1 300

Föreslagen lydelse

Arvoden för vissa uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ
skall betalas enligt följande:

Organ/befattning Månadsarvode kronor

1. Sveriges riksbank:

Fullmäktiges ordförande 10 000

Annan fullmäktig 5 000

Suppleant för fullmäktig 1 300

¹ Senaste lydelse 1995:1512.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §²

För fullgörande av uppdrag som anges i 1 §, uppdrag som ledamot och suppleant i Valprövningsnämnden och i EU-nämnden samt uppdrag som suppleant i Nordiska rådets svenska delegations arbetsutskott och i Riksdagens besvärsnämnd betalas särskilt arvode för sammanträdesdag (sammanträdesarvode) med belopp som fastställs av Riksdagens förvaltningskontor. Sammanträdesarvode betalas dock inte till

a) riksbankschef,

b) vice riksbankschef,

c) EU-nämndens ordförande,

a) EU-nämndens ordförande,

d) EU-nämndens vice ordförande. b) EU-nämndens vice ordförande.

Sammanträdesarvode betalas även till ledamot och suppleant i Utrikesnämnden under tid då traktamente inte utgår till ledamoten eller suppleanten enligt 4 kap. 1 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Arvodesbeloppet fastställs av Riksdagens förvaltningskontor.

Till suppleant som deltar i sammanträde utan att delta i beslut betalas sammanträdesarvode endast om respektive organ beslutar det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

² Senaste lydelse 1995:1512.

2.7 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion
för Riksdagens ombudsmän

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, *riksbankschefen och vice riksbankschefer*, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige *samt ledamöter av direktionen i Riksbanken* utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

¹ Senaste lydelse 1992:1605.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.8 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:684) om
betalningsväsendet under krigsförhållanden

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Är Sverige i krig, får regeringen, efter hörande där så är möjligt av *fullmäktige* i Riksbanken, meddela föreskrifter om Riksbankens sedel- och myntutgivning och bankrörelse samt offentliggörande av Riksbankens räkenskaper att gälla i stället för vad som är föreskrivet i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och i annan lag.

Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen, efter framställning av *fullmäktige* i Riksbanken, meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket.

Är Sverige i krig, får regeringen, efter hörande där så är möjligt av *direktionen* i Riksbanken, meddela föreskrifter om Riksbankens sedel- och myntutgivning och bankrörelse samt offentliggörande av Riksbankens räkenskaper att gälla i stället för vad som är föreskrivet i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och i annan lag.

Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen, efter framställning av *direktionen* i Riksbanken, meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket.

4 §²

Är Sverige i krig, får regeringen, efter hörande där så är möjligt av *fullmäktige* i Riksbanken, föreskriva att Riksbanken skall vara skyldig att inlösa utbetalningskort avsedda för postgirorörelsen och direktutbetalningskort, som utfärdats av statlig eller kommunal myndighet, allmän försäkringskassa eller annan postgirokontoinnehavare, som fått medgivande att göra utbetalning med direktutbetalningskort, samt att sådana kort skall tas emot som betalning till statlig myndighet.

Är Sverige i krig, får regeringen, efter hörande där så är möjligt av *direktionen* i Riksbanken, föreskriva att Riksbanken skall vara skyldig att inlösa utbetalningskort avsedda för postgirorörelsen och direktutbetalningskort, som utfärdats av statlig eller kommunal myndighet, allmän försäkringskassa eller annan postgirokontoinnehavare, som fått medgivande att göra utbetalning med direktutbetalningskort, samt att sådana kort skall tas emot som betalning till statlig myndighet.

¹ Senaste lydelse 1992:1415.

² Senaste lydelse 1992:1415.

Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen, efter hörande av *fullmäktige* i Riksbanken, meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket.

Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen, efter hörande av *direktionen* i Riksbanken, meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.9 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av
riksdagsförvaltningen m.m.

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Riksdagens revisorer skall senast den 15 mars avge berättelser till riksdagen över revisionen av riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

Berättelserna skall belysa omfattningen och inriktningen av revisorernas granskning och i vad gäller riksbanken utmytna i ett uttalande huruvida revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige i riksbanken.

Berättelserna skall belysa omfattningen och inriktningen av revisorernas granskning och i vad gäller riksbanken utmytna i ett uttalande huruvida revisorerna anser att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige *och direktionen* i riksbanken.

I berättelsen om riksbanken skall revisorerna också ta ställning till riksbankens resultat- och balansräkningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse 1988:1389.

2.10 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande
av administrativa beslut av riksdagens förvaltnings-
kontor och myndigheter

Prop. 1997/98:40

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Ett beslut om tjänstetillsättning får inte överklagas om det avser någon av följande tjänster

hos riksdagen – förvaltningsdirektör, förhandlingschef vid förvaltningskontoret, biträdande kammarsekreterare, chef för utskottskansli och chef för riksdagens internationella kansli,

hos Riksbanken – *riksbankschef*, hos Riksbanken – *ledamöter av vice riksbankschef* och chef för *re- direktionen* och chef för *revisions- visionsavdelning*, *enhet*,

hos Riksdagens ombudsmän – chef för ombudsmännens kansli,

hos Riksdagens revisorer – chef för revisorernas kansli.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse 1994:1068.

I denna proposition finns förslag som tidigare har behandlats i andra sammanhang. Dessa är bl.a. följande.

1993 års Riksbanksutredning lämnade förslag till ett antal förändringar i syfte att stärka Riksbankens oberoende och anpassa dess ställning till EG-fördragets krav (SOU 1993:20). Remissvaren till den utredningen finns tillgängliga i ärendet dnr Fi 93/1384.

I en skrivelse från riksbanksfullmäktige till riksdagens finansutskott i oktober 1995 aktualiserade fullmäktige bl.a. vissa förslag från Riksbanksutredningen. Denna skrivelse har behandlats i regeringens tillväxtproposition i oktober 1995 (prop. 1995/96:25) och av finansutskottet i betänkandet 1995/96:FiU1.

Vidare har EMU-utredningen behandlat Riksbankens ställning i anslutning till det s.k. trovärdighetsproblemet för penning- och valutapolitik om Sverige står utanför valutaunionen (SOU 1996:158). EMU-utredningen har inte lagt fram några lagförslag. Remissvaren till den utredningen har redovisats i en departementspromemoria (Ds 1997:22).

På uppdrag av finansministern upprättades av rättscheferna i Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet och Finansdepartementet den 13 september 1996 en promemoria om Riksbankens ställning; analys av behovet av grundlagsändringar. Denna promemoria kompletterades med en ytterligare promemoria den 5 november 1996 om EMU och grundlagen. Båda dessa promemorior, som tillsammans fått benämningen rättschefspromemorian, har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet dnr Fi 96/4413.

Utredningen om ansvaret för valutapolitiken, benämnd Valutapolitiska utredningen, lämnade i januari 1997 ett förslag till lagstiftning om ansvaret för valutapolitiken (SOU 1997:10). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet dnr Fi 97/312.

Vid partiledaröverläggningar den 17 oktober 1996 beslutades att överläggningar om grundlags- och andra lagstiftningsfrågor som har samband med Riksbankens framtida ställning skulle ske i en arbetsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier. I arbetsgruppen (se ärendet dnr Fi 96/4413) ingick riksdagsmännen Jan Bergqvist (s), Lars Tobisson (m), Helena Nilsson (c), Anne Wibble (fp), Kenneth Kvist (v), Peter Eriksson (mp) och Mats Odell (kd). Statsrådet Erik Åsbrink var ordförande i arbetsgruppen.

Resultatet av arbetsgruppens arbete redovisades i departementspromemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50). Promemorian har remitterats till Sveriges riksbank och Stockholms tingsrätt. Arbetsdomstolen har beretts tillfälle att inkomma med yttrande. Remissvaren och yttrandet finns tillgängliga i ärendet dnr Fi 97/2197.

Regeringen lämnade i oktober 1997 prop. 1997/98:25 om Sverige och den ekonomiska och monetära unionen till riksdagen. Där föreslås att Sverige inte bör införa den gemensamma valutan euron då den tredje etappen av EMU startar den 1 januari 1999. Förslagen i här föreliggande proposition är inte beroende av riksdagens ställningstagande till EMU-

propositionen. EMU-propositionen innehåller viss sakinformation som är av relevans även för denna proposition. Bl.a. redogör regeringen där för EMU:s historiska bakgrund och för etapperna i EMU:s förverkligande, samt för valutapolitiken för medlemsstater som inte deltar i valutaunionen, härunder den nya växelkursmekanismen ERM2. Vidare ger regeringen sin syn på penning- och valutapolitiken om Sverige står utanför valutaunionen från start.

I denna proposition behandlas lagstiftningsfrågor som bl.a. följer av Sveriges åtaganden enligt EG-fördraget i fråga om andra etappen av EMU.

I avsnitt 4 beskrivs penningpolitikens roll i den ekonomiska politiken. Detta avsnitt baseras på bl.a. delar av de resonemang som förs i Riksbanksutredningens och EMU-utredningens betänkanden.

En beskrivning av penning- och valutapolitik i EU lämnas i avsnitt 5.

I avsnitt 6 redogörs för vilka krav EG-rätten ställer på medlemsstaternas lagstiftning.

Därefter följer regeringens förslag. I avsnitt 7.1 behandlas Riksbankens ställning generellt och i avsnitt 7.3 vilket penningpolitiskt mål Riksbanken bör ha. Avsnitten 7.4 och 7.5 behandlar ansvaret för valutapolitiken. I avsnitt 7.6 och de därpå följande avsnitten presenteras Riksbankens nya ledningsstruktur.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 oktober 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 8*.

Lagrådet har den 20 oktober 1997 yttrat sig över lagförslagen. Yttrandet finns i *bilaga 9*.

Lagrådet har i sitt yttrande föreslagit ändringar i 9 kap. 12 § regeringsformen och i riksbankslagen. Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Dessa och eventuella avvikelser från Lagrådets förslag redovisas i avsnitten 7.8, 7.9, 7.10 och 7.11 samt i författningskommentaren.

Utöver vad som nu angetts har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagförslagen.

Europeiska monetära institutet (EMI)

EMI har den 6 oktober 1997 enligt artikel 109f(6) i EG-fördraget beretts tillfälle att avge yttrande.

EMI har den 7 november 1997 yttrat sig över lagförslagen. Yttrandet finns i *bilaga 10*. I *bilaga 11* finns en svensk översättning av EMI:s yttrande.

EMI har i sitt yttrande pekat på att förändringar krävs för att Riksbanken skall bli en integrerad del av ECBS. Regeringen har i avsnitten 7.6, 7.8, 7.10, 7.11 och 7.12 i propositionen bemött EMI:s synpunkter beträffande säkerhetsbestämmelse, mandatperiod för direktionsledamot, an-

svarsfrihet, information från Riksbanken till regeringen, sedelutgivning och ikraftträdande. Prop. 1997/98:40

Regeringen har i propositionen 1997/98:25 föreslagit att Sverige inte skall delta i valutaunionen från start. När det blir aktuellt med ett svenskt deltagande skall frågorna om Riksbankens integration i ECBS aktualiseras och nödvändiga lagändringar kommer då att föreläggas riksdagen. Det finns därför inte anledning att i denna proposition behandla de av EMI:s synpunkter som tar sikte på tredje etappen av EMU.

4 Penningpolitiken och en självständig centralbank

Prop. 1997/98:40

4.1 Ekonomisk-politiska mål och medel

Den samlade ekonomiska politiken syftar ytterst till att trygga och höja medborgarnas välfärd. Ekonomisk-politiska beslutsfattare kan dock inte direkt besluta om att välfärden skall öka. I stället utformas delarna i den ekonomiska politiken med syftet att uppnå ett antal delmål, exempelvis full sysselsättning, hög och uthållig ekonomisk tillväxt, prisstabilitet, rättvis fördelning av levnadsstandarden, regional balans och god miljö, som in sin tur förväntas leda till en tryggad och höjd välfärd. Delmålen kan prioriteras olika i olika situationer men de är samtidigt inte oberoende av varandra. En hög tillväxt kan således förbättra möjligheterna för att uppnå full sysselsättning. Delmålen kan i vissa fall även komma i konflikt med varandra. På kort sikt kan exempelvis målet om full sysselsättning komma i konflikt med målet om prisstabilitet.

Ur demokratisk synvinkel är utgångspunkten att prioriteringarna mellan delmålen i den ekonomiska politiken skall göras av ett demokratiskt förankrat organ. Även avvägningar av den samlade politikens effekter på kort och lång sikt bör med denna utgångspunkt ske genom demokratiska beslut.

De traditionella medlen för att uppnå den ekonomiska politikens mål är finans- och penningpolitik. Med finanspolitik avses när statsmakten med hjälp av statsbudgetens inkomster och utgifter avser att påverka efterfrågan i ekonomin. I samma syfte används Riksbankens styrränta inom ramen för penningpolitiken. Även vissa valutapolitiska beslut kan användas i samma syfte.

4.2 Betydelsen av prisstabilitet

Prisstabilitet är ett välfärds mål i den meningen att en hög och instabil prisökningstakt, inflation, försämrar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. En instabil inflation gör att det blir svårare och mer kostnadskrävande att särskilja förändringar av den allmänna prisnivån från förändringar i relativpriserna. Detta medför att prismekanismen och därmed marknadernas funktionsförmåga försämras. Inflationens snedvridande effekter på resursfördelningen i ekonomin kan därför antas leda till negativa reala effekter, bl.a. på den ekonomiska tillväxten. Snabba förändringar i inflationen kan också ge godtyckliga omfördelningar av inkomster och förmögenheter. Vid en oväntad uppgång i inflationen tenderar förmögenhetsvärden att överföras från sparare till låntagare eftersom inflationen minskar det reala värdet av låntagarnas skulder och spararnas nominella tillgångar. En hög inflation innebär dessutom att det är ofördelaktigt att inneha kontanter då dessa inte genererar någon avkastning. Inflationen fungerar då som en beskattning av likviditet, vilket kan leda till en alltför låg kassahållning från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Instabil inflation har de tydligaste snedvridande effekterna. Internationella erfarenheter visar att det också finns ett samband mellan inflationsnivå och graden av instabilitet i inflationen. Länder med hög inflation tenderar att uppvisa den största instabiliteten. Erfarenhetsmässigt kan därför konstateras att hög inflation har negativa effekter på ekonomin, såväl ur tillväxt som fördelningsperspektiv.

Det kan också konstateras att länder med hög inflationstakt ofta har lägre tillväxt än jämförbara länder med låg inflation. Det finns flera exempel på länder med låg inflation och god tillväxt, t.ex. Japan och Tyskland. Före 1975 hade även Sverige, i internationell jämförelse, hög tillväxt och måttlig inflation.

4.3 Penningpolitikens medel

Penningpolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Det kan därför anses att penningpolitiken bör ha samma mål som den ekonomiska politiken som helhet. Penningpolitiken har dock ingen möjlighet att påverka alla de delmål som den ekonomiska politiken inriktas mot. Det finns därför anledning att renodla penningpolitikens mål till de som faktiskt kan påverkas.

Penningpolitikens styrmedel baseras på att Riksbanken kan kontrollera likviditeten i banksystemet och därigenom ha möjlighet att fastställa de räntevillkor till vilka bankerna kan placera eller låna likviditet över natt i Riksbanken, dvs. den s.k. räntekorridoren. Det medel som Riksbanken löpande använder för att bedriva penningpolitiken är en styrränta, repo-räntan, som är räntan på likviditet med en veckas löptid och som fastställs en gång per vecka.

Penningpolitikens effekter är komplicerade och involverar ett stort antal indirekta samband mellan styrräntan och prisutvecklingen, som går via den reala räntan, växelkursen och kreditgivningen. Storleken på effekterna och dess fördelning över tiden är svåra att fastställa. De beror i hög grad på enskilda hushålls och företags beslut om sparande, konsumtion, investeringar, priser, löner etc. Dessa beslut baserar sig i sin tur på föränderliga förväntningar om framtiden, däribland förväntningar om den framtida ekonomiska politiken.

4.4 Kort- och långsiktiga effekter av penningpolitiken

På kort sikt kan finans- och penningpolitik ha effekt på reala variabler som produktion och sysselsättning och kan därmed påverka den ekonomiska aktiviteten. Detta beror bl.a. på att löner och priser vanligtvis är fastställda för en viss period framåt i tiden. En expansiv ekonomisk politik kan då på kort sikt påverka t.ex. reallöner och relativpriser så att arbetslösheten blir lägre till priset av högre inflation. Det är därför möjligt att med penningpolitik påverka ekonomins fluktuationer kring den långsiktiga tillväxttrenden. Penningpolitikens medel ger dock långt ifrån någon perfekt kontroll över utfallet.

På längre sikt är det mycket svårt för penningpolitiken att påverka produktion och sysselsättning. De förändringar som penningpolitiken kan åstadkomma blir inte bestående. Allmänhetens förväntningar och ekonomiska beslut anpassas över tiden till den förda penningpolitiken. Inflationstakten förändras därmed så att realräntan, liksom växelkursen anpassas till en långsiktig nivå som är oberoende av penningpolitiken. En expansiv penningpolitik leder på lång sikt och under normala omständigheter endast till högre inflation.

Under senare år har synen på penningpolitikens förmåga att långsiktigt påverka reala faktorer nyanserats något. Det har hävdats att vid oväntade temporära reala och monetära störningar kan exempelvis arbetslösheten stiga, inte bara på kort sikt utan även på längre sikt genom att en viss del av de som blir arbetslösa blir långtidsarbetslösa och riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Dessa utgör då inte längre en ledig resurs som kan användas i en konjunkturuppgång.

4.5 Penningpolitik baserad på normer

Under större delen av 1900-talet har Sverige använt sig av fast växelkurs som norm för penning- och valutapolitiken. Syftet med en fast växelkurs är att den inhemska inflationstakten på sikt skall anpassas till inflationen i de länder vars valutor kronan är knuten till. Kan trovärdighet skapas för den fasta växelkurspolitiken, kommer allmänhetens förväntningar om den inhemska inflationstakten att sammanfalla med inflationsförväntningarna i de länder vi knutit oss till.

Det finns dock andra normer som kan användas för att öka trovärdigheten för penningpolitiken och prisstabilitetsmålet. Riksbanken har sedan kronan fick flyta fritt hösten 1992 framgångsrikt tillämpat ett inflationsmål. Genom att fastställa ett inflationsmål och offentligt uttala sin syn på inflationsutvecklingen i ekonomin har Riksbanken skapat goda möjligheter för allmänheten att bedöma den framtida penningpolitiken och uppfyllandet av inflationsmålet. Risken för oförväntade penningpolitiska åtgärder har därmed minskat och hushållens och företagens krav på kompensation för risken att inflationstakten blir högre än förväntat kan därför antas vara lägre än annars skulle vara fallet.

I andra länder använder man sig av penningmängden som en norm för penningpolitiken. Syftet är detsamma, att uppnå prisstabilitet, men eftersom det kan vara svårt för både centralbanken och allmänheten att förutse penningpolitikens effekter på framtida inflationstakt, har man i stället riktat in sig på variabler över vilka centralbanken har en mer direkt kontroll. En viktig förutsättning är givetvis att det finns ett stabilt samband mellan penningmängden och inflationstakten över tiden. Dessa samband tycks skilja sig åt mellan olika ekonomier, varför det inte är självklart att ett intermediärt mål lämpar sig för alla länder.

Normernas syfte är att ge ett klart mål för politiken vilket underlättar allmänhetens ekonomiska beslut. En norm blir dock verkningslös om allmänheten saknar förtroende för att den skall efterlevas. Genom att på olika sätt institutionalisera normen kan förtroendet för att den skall upprätt-

hållas stärkas och därigenom politikens verkningsgrad förbättras. Ett sätt att institutionalisera prisstabilitetsmålet är att i lag ange att penningpolitiken skall syfta till att uppnå detta mål, och att delegera ansvaret för penningpolitiken till en självständig centralbank som ges frihet att utforma penningpolitiken mot prisstabilitetsmålet.

En penningpolitisk ram, bestående av en inom givna ramar självständig centralbank under demokratisk kontroll med ett prisstabilitetsmål har varit grunden för flera utländska centralbanksreformer. Detta synsätt präglar också utformningen av den institutionella ramen för ECB, som den kommit till uttryck i EG-fördraget och stadgan för ECBS och ECB.

5.1 En historisk bakgrund till EMU

EG är ett fredsprojekt och skall ses mot bakgrund av andra världskriget. På initiativ av Beneluxländerna påbörjades 1955 planen på en gemensam marknad omfattande alla delar av det ekonomiska livet, vilket resulterade i Romfördraget (RomF) med den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) 1957. Redan i RomF fanns en tanke på närmare ekonomiskt och monetärt samarbete.

I RomF:s inledning föreskrevs ett gradvis närmande och samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik. Dessutom föreskrevs att medlemsstaterna skulle betrakta sin konjunktur- och växelkurspolitik som en fråga av gemensamt intresse. Vissa allmänna mål för den ekonomiska politiken ställdes också upp. Särskilt betonades att medlemsstaterna skulle försöka upprätthålla jämvikt i sin betalningsbalans och vidmakthålla förtroendet för sin valuta.

Avsaknaden av konkreta valutapolitiska bestämmelser i RomF kan förmodligen förklaras av att fasta växelkurser då upprätthölls inom ramen för Bretton Woods-systemet. Spänningar inom det systemet mot slutet av 1960-talet tvingade många länder till omfattande stödköp av dollar vilket ledde till att dessa länder "importerade" den amerikanska inflationen. Inom EG uppstod tvivel på USA:s vilja och förmåga att sätta sina internationella penningpolitiska åtaganden före sina nationella intressen. EG påbörjade därför, på franskt och tyskt initiativ, förberedelser för en europeisk ekonomisk och monetär union. Skäl för detta initiativ var, förutom en önskan om att minska beroendet av USA, att valutastabilitet ansågs nödvändigt för den inre marknadens funktion, att växelkursvariationer skulle försvåra den gemensamma jordbrukspolitiken och en strävan att uppnå prisstabilitet.

Resultatet av det europeiska initiativet blev den s.k. Wernerplanen som beskrev hur en ekonomisk och monetär union skulle kunna nås i tre steg fram till 1980. Sammanbrottet av Bretton Woods-systemet medförde emellertid att den planen aldrig kunde genomföras. Som en följd av krisen i Bretton Woods-systemet tillskapades valutasamarbetet inom den s.k. valutaormen, som varade till 1979. Sverige lämnade dock valutaormen 1977 efter en devalvering av kronan. Ett nytt initiativ till valutasamarbete togs av Tyskland och Frankrike som resulterade i att det Europeiska monetära systemet, EMS, bildades 1979. Den viktigaste delen i detta system är växelkurssamarbetet ERM.

Sista förberedande steget mot en monetär union inom EU togs genom Enhetsakten 1986. Målet i Enhetsakten var att den inre marknaden skulle inrättas 1992 och att en ekonomisk och monetär union skulle skapas. Bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen, EMU, tillkom i och med det fördrag som följde av överenskommelsen i Maastricht 1991. Enligt dessa bestämmelser skall EMU genomföras i tre etapper, se avsnitt 5.3.

Grunden för EMS

I december 1978 antog Europeiska rådet resolutionen om att upprätta det Europeiska monetära systemet (EMS) som ersatte valutaormen. EMS baseras utöver resolutionen på ett avtal mellan centralbanker inom EU. Detta s.k. centralbanksavtal består av tre delar; en växelkursmekanism (ERM), ett arrangemang mellan centralbankerna för mycket kortfristig finansiering av valutainterventioner samt regler för tillskapande och användning av ecun. Varje deltagande stats centralbank skall betala in en viss andel av sin valutareserv till Europeiska fonden för monetärt samarbete (EFMS) i utbyte mot officiella ecu. Dessa ecutillgångar skall användas som betalningsmedel mellan de deltagande ländernas centralbanker.

Växelkursmekanismen, ERM

Växelkursmekanismen, ERM, utgörs av bestämmelser för fastställande av centralkurser och genomförande av valutainterventioner.

Varje deltagande valuta i ERM skall ha en centralkurs fastställd mot övriga deltagande valutor och ecu, som utgörs av en s.k. korg bestående av flertalet av EU-valutorna. De enskilda valutorna i ERM kan fluktuera inom ett angivet band. Om en valuta når den yttre gränsen i förhållande till en annan valuta, skall de båda berörda centralbankerna genom interventioner på valutamarknaden se till att upprätthålla bandgränserna. Detta åtagande att intervensera är i princip obegränsat.

Bandbredder

Fram till augusti 1993 var de normala bandgränserna i ERM $\pm 2,25$ procent. De länder som vid upprättandet av ERM inte tidigare deltagit i valutaormen hade möjlighet att välja en bredare bandbredd på ± 6 procent. Även vissa av de länder som senare blev medlemmar i ERM utnyttjade denna möjlighet till bredare bandbredder.

Från början var tanken att dessa bredare bandgränser successivt skulle minska i takt med att de deltagande ländernas ekonomier konvergerade. Efter spekulationerna mot valutorna inom ERM under 1992 och 1993 vidgades i stället bandgränserna den 1 augusti 1993 till ± 15 procent för samtliga ingående valutor.

I fråga om de fastställda centralkurserna i ERM gäller att en centralkurs kan ändras endast efter ömsesidig överenskommelse mellan samtliga i ERM deltagande länder samt kommissionen. Viktigare valutapolitiska beslut skall dessutom föregås av ömsesidiga konsultationer mellan de EU-länder som deltar i ERM och de som står utanför.

EU-medlemskap innebär inte automatiskt ett medlemskap i EMS, utan medlemskap i EMS är frivilligt. Ett EMS-medlemskap innebär inte heller automatiskt ett deltagande i ERM. I stället får EU-länder själva besluta om de vill delta i ERM varefter villkoren för medlemskap, dvs. centralkurs och bandgränser, blir föremål för förhandlingar mellan landet som beslutat att delta och övriga länder som ingår i ERM. De EU-länder som inte deltar i ERM deltar vid överläggningarna men har ingen rösträtt.

5.3 Ekonomiska och monetära unionen (EMU)

Den mest långtgående integrationen av den ekonomiska politiken i EU kommer att gälla penning- och valutapolitiken. Målet är att penning- och valutapolitiken skall överföras till EU-nivå för att på så sätt skapa ett stabilt valutaområde med en gemensam och stabil valuta inom vilket valuta- och räntefluktuationer inte längre stör den inre marknaden. Beslut om den ekonomiska politiken i övrigt skall även fortsättningsvis fattas av de enskilda medlemsstaterna men formerna för samarbetet stärks.

EMU genomförs i tre etapper som regleras i EG-fördraget. Dessa etapper innehåller åtaganden från EU-ländernas sida för att bl.a. stärka den ekonomiska konvergensen, som är en av förutsättningarna för att valutaunionen skall fungera. För att kunna bedöma om EU-länderna uppfyller kraven på ekonomisk konvergens har de s.k. konvergenskriterierna fastställts. Vidare ställs krav på att den nationella lagstiftning som reglerar den nationella centralbanken skall uppfylla vissa kriterier.

Första etappen av EMU

Under den första etappen av EMU, som avslutades den 31 december 1993, skulle medlemsstaterna avskaffa valutaregleringar och andra restriktioner för kapitalrörelser. Den multilaterala övervakningen av medlemsländernas ekonomiska utveckling stärktes. Medlemsländerna skulle också vid behov i s.k. konvergensprogram beskriva hur den nationella ekonomiska politiken skall utformas för att konvergenskriterierna skall uppnås.

Andra etappen av EMU

Under den andra etappen av EMU, som inleddes den 1 januari 1994, inrättades Europeiska monetära institutet (EMI) som har till syfte att medverka till att skapa de förhållanden som är nödvändiga för övergången till en valutaunion. Under denna etapp skall rådet också besluta om vilka länder som skall delta i valutaunionen. Enligt artikel 109I i EG-fördraget skall även ECBS och ECB upprättas under denna etapp, dock senast omedelbart efter den 1 juli 1998. Senast då ECB upprättas skall varje

medlemsstat i EU enligt artikel 108 i EG-fördraget säkerställa att dess lagstiftning är förenlig med EG-fördraget och ECBS-stadgan. Den lagstiftningen skall gälla för de enskilda centralbankerna oavsett om den medlemsstaten deltar i valutaunionen eller ej.

Beträffande den allmänna ekonomiska politiken föreskrivs att samarbetet skall stärkas genom att regeringarna enas om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik. Medlemsstaterna skall också sträva efter att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Därtill har medlemsstaterna förbundit sig att inte ansvara för eller åta sig en annan medlemsstats finansiella förpliktelser.

Från och med denna etapp är monetär finansiering förbjuden, vilket innebär att en medlemsstat inte får finansiera offentliga underskott med medel från centralbanken. I lagstiftningen för finansiella institut får det inte förekomma särregler eller undantag som möjliggör statlig upplåning på icke marknadsmässiga villkor.

Tredje etappen av EMU

Den tredje etappen av EMU – starten på valutaunionen – skall inledas den 1 januari 1999, varvid de deltagande medlemsstaternas valutakurser oåterkalleligen låses och den nya gemensamma valutan införs. Därefter skall penningpolitiken genomföras av ECB i den gemensamma valutan euro. Sedlar och mynt uttryckta i euro skall introduceras senast den 1 januari 2002 och skall helt ersätta de nationella valutorna senast den 1 juli 2002.

De medlemsstater som ej uppfyller de nödvändiga villkoren för deltagande i valutaunionen betecknas som "medlemsstater med undantag". Centralbankerna i dessa stater kommer att vara en del av ECBS men inte omfattas av den gemensamma penningpolitiken.

Vid övergången till tredje etappen utökas sanktionsmöjligheterna gentemot länder i valutaunionen som inte uppfyller åtagandena rörande offentliga finanser. En överenskommelse bestående av två förordningar och en resolution, den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten, som syftar till att varaktigt säkra budgetdisciplinen i tredje etappen, träffades under sommaren 1997.

Storbritannien har en särställning vad gäller EMU. Den innebär att Storbritannien inte är bundet av vad som gäller under andra och tredje etappen, om inte Storbritannien före den 1 januari 1998 anmäler att landet avser att delta i tredje etappen. Även Danmark har en särställning som innebär att Danmark har rätt att bestämma sig för att stå utanför valutaunionen som en medlemsstat med undantag. Danmark har meddelat att landet inte avser att delta i valutaunionen.

Riksbankens lagfästa ansvar för valutapolitiken är ovanligt i ett EU-perspektiv. (Jfr 9 kap. 12 § RF). I övriga EU-länder är det vanligtvis regeringen som har det övergripande ansvaret för valutapolitiken.

Enligt artikel 109.1 och 109.2 i EG-fördraget är det, när valutaunionen har genomförts, ministerrådet som skall besluta i frågor rörande de deltagande medlemsstaternas valutapolitik gentemot tredje land, dvs. icke EU-länder. Enligt artikel 109.1 får rådet träffa avtal med tredje land om ett växelkurssystem för den gemensamma valutan euro efter att ha hört Europaparlamentet. För ingående av sådana avtal krävs enhällighet bland de länder som deltar i valutaunionen. Vad gäller beslut om att anta, ändra eller upphäva centralkurser för euron i ett sådant växelkurssamarbete med tredje land, tar rådet beslut med kvalificerad majoritet.

EG-fördraget ger således rådet den yttersta beslutanderätten rörande valutapolitiska frågor gentemot tredje land. Därigenom finns det möjlighet till ett indirekt inflytande från de politiskt ansvariga organen över ECB:s verksamhet. Ministerrådets möjligheter att ingå avtal om växelkurssystem samt därvid fastställa centralkurser kan åtminstone potentiellt påverka ECB:s trovärdighet när det gäller möjligheten att uppnå prisstabilitetsmålet. Genom valutapolitiska beslut kan utformningen av ECB:s penningpolitik i princip bindas till vissa riktlinjer.

Risken för målkonflikter mellan ECBS:s prisstabilitetsmål och de av ministerrådet beslutade valutapolitiska målen har reducerats genom att rådet får besluta endast efter framställan från ECB eller kommissionen. Om framställan sker från kommissionen, skall ministerrådet inför beslut samråda med ECB. Samrådet skall ske i syfte att uppnå enighet i överensstämmelse med målet om prisstabilitet. Ministerrådet eller en medlemsstat kan enligt artikel 109d begära att kommissionen lägger fram ett förslag.

I frånvaro av formella växelkurssystem eller allmänna riktlinjer svarar ECBS för valutapolitiken genom sin befogenhet att utföra valutatransaktioner.

I avsaknad av ett växelkurssystem enligt ovan får rådet med kvalificerad majoritet, på rekommendation av kommissionen och efter att ha hört ECB eller på rekommendation av ECB, utarbeta allmänna riktlinjer för valutapolitiken. Dessa allmänna riktlinjer skall inte påverka ECBS:s prisstabilitetsmål.

5.5 ERM2

Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att upprätta ett växelkurssystem som skall ersätta EMS när valutaunionen har startat. Det nya växelkurssystemet, kallat ERM2, skall möjliggöra för de länder som står utanför valutaunionen att knyta sina valutor till euron.

Vid Europeiska rådets möte i Dublin den 13-14 december 1996 träffades en överenskommelse om riktlinjerna för ERM2 och vid mötet i Amsterdam den 16-17 juni 1997 antogs en resolution om införande av en växelkursmekanism i tredje etappen av Ekonomiska och monetära unionen.

ERM2 grundas på ett frivilligt deltagande, men det kan förväntas att medlemsstater deltar i ERM2.

Resolutionen innebär bl.a. följande. För de valutor som deltar i ERM2 skall bilaterala centralkurser fastställas gentemot euron, till skillnad mot nuvarande ERM i vilken samtliga valutor har bilaterala centralkurser, förutom mot ecun, även gentemot varandra. Kring dessa centralkurser skall valutorna kunna fluktuera inom relativt vida band, ± 15 procent. Det skall därutöver vara möjligt för en medlemsstat utanför valutaunionen att ta initiativ till ett beslut om smalare bandbredd mellan landets valuta och euron.

Centralkurserna kommer att fastställas gemensamt av finansministrarna, ECB samt centralbankschefer i de EU-länder som inte deltar i valutaunionen. Ministrar och centralbankschefer i EU-länder som står utanför ERM2, samt kommissionen, skall delta utan rösträtt vid besluten.

Vidare sägs i överenskommelsen att det skall säkerställas att justeringar av centralkurserna görs vid behov. Samtliga avtalsparter, inklusive ECB, skall ha rätt att initiera en procedur för att överväga de gällande centralkurserna.

Den berörda centralbanken och ECB skall intervensera för att upprätthålla bandgränserna. Dessa interventioner skall i princip vara automatiska och obegränsade, med tillgång till mycket kortfristig finansiering inom systemet. Emellertid kommer ECB och de nationella centralbankerna att kunna upphöra med interventionerna om dessa kommer i konflikt med prisstabilitetsmålen.

Krav på den nationella lagstiftningen

Genom anslutningsfördraget till EU har Sverige åtagit sig att följa de krav som fastställts i EG-fördraget om EMU. Som kort nämnts i tidigare avsnitt innehåller EG-fördraget bestämmelser som rör den nationella centralbankslagstiftningen. Enligt artikel 109e.5 i EG-fördraget skall i förekommande fall varje medlemsstat under den andra etappen inleda det förfarande som leder till oberoende för dess centralbank i enlighet med artikel 108 i EG-fördraget. I fördragets artikel 108 föreskrivs:

”Senast då ECBS upprättas skall varje medlemsstat säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med detta fördrag och ECBS-stadgan.”

Bestämmelserna i artikel 108 gäller oavsett om en medlemsstat deltar i valutaunionen eller inte. En oberoende centralbank utgör också ett nödvändigt villkor för att en medlemsstat skall kvalificera sig för deltagande i valutaunionen. Rådet skall enligt artikel 109j i EG-fördraget, inför beslutet om vilka länder som kvalificerar sig för att delta i valutaunionen, bedöma om varje enskilt land uppfyller de nödvändiga villkoren för införandet av en gemensam valuta. I dessa nödvändiga villkor ingår, förutom de ekonomiska konvergenskriterierna, även att den nationella lagstiftningen är förenlig med EG-fördraget och stadgan för ECBS. Rådets bedömning skall baseras på grundval av rapporter från kommissionen och Europeiska monetära institutet (EMI).

EMI skall årligen tillstålla rådet en rapport om bl.a. de rättsliga förutsättningar som de nationella centralbankerna måste uppfylla för att integreras med ECBS. EMI:s bedömning kommer inte bara att baseras på en jämförelse mellan bestämmelserna i fördraget och i den nationella lagstiftningen utan också på en helhetsbedömning av utformningen av den nationella lagstiftningen, dess tillämpning och den legala omgivningen som lagstiftningen om centralbanken är utformad i. Dessa rapporter skall ligga till grund för rådets beslut inför övergången till tredje etappen i EMU.

EG-fördraget och stadgan för ECBS innehåller vissa krav på centralbankslagstiftningen. Dessa gäller

- förbud för centralbanken och medlemmar i dess beslutande organ att begära eller ta emot instruktioner från gemenskapinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ, artikel 107 i EG-fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan,
- krav på minst fem års mandatperiod för centralbankschefen, artikel 14.2 i ECBS-stadgan,
- krav på kriterier för avsättande av centralbankschefen, artikel 14.2 andra stycket i ECBS-stadgan.

EMI och kommissionen har i sina konvergensrapporter pekat på vissa förhållanden som de anser inte vara förenliga med syftet i fördragets bestämmelser. De omfattar bl.a. instruktionsförbudets betydelse för valbarheten till det beslutande organet, mandatperiod för personer i det beslutande organet och att reglerna för hur riksbankschefen kan avsättas även skall tillämpas för övriga personer i det beslutande organet. Dessutom bör ECBS:s verksamhetsmål avspeglas i ett verksamhetsmål för den nationella centralbanken eftersom denna kommer att utgöra en del av detta system.

Nedan görs en jämförelse mellan EG-rätten och svensk rätt i syfte att belysa vilka anpassningar av svensk lag som bör ske.

EG-rätten och svensk rätt

Enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen kan riksdagen överlåta beslutanderätt till EG så länge som där finns ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. När en sådan överlåtelse har skett blir det som EG beslutar gällande i Sverige under förutsättning att beslutet ligger inom det område där beslutanderätten överlåtits.

Riksdagen konstaterade vid behandlingen av anslutningsfördraget att det i EG-rätten finns ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som finns i Europakonventionen och att det därmed också står i nivå med det skydd som finns i regeringsformen. Den i grundlagsbestämmelsen angivna förutsättningen för överlåtelse av beslutsbefogenheter var därmed enligt riksdagens mening uppfylld (bet. 1994/95:KU17 s. 15 och 16).

Genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) har Sverige dels införlivat de vid anslutningen gällande gemenskapsreglerna, dels till EG överlåtit rätten att fatta beslut som gäller i Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen och andra instrument som räknas upp i lagen. Någon uppräknning av vilka beslutsbefogenheter som överlåtits har inte ansetts möjlig utan bestämmelsen om överlåtelse har knutits till anslutningsfördraget och de övriga grundläggande fördragen. Bland de uppräknade fördragen finns fördraget om Europeiska unionen som bl.a. reglerar införandet av den ekonomiska och monetära unionen, EMU.

I och med att normgivningskompetensen inom ett område överlåtits till EG har gemenskapsrätten företräde framför nationell rätt. Denna princip om gemenskapsrättens företräde har EG-domstolen slagit fast i en rad avgöranden.

Sverige har således genom anslutningslagen införlivat de bestämmelser om EMU som finns i EG-fördraget och överlåtit rätten att fatta beslut i den omfattning som följer av dessa bestämmelser till EG. De gemenskapsrättsliga akterna inom detta område gäller därmed också före svensk nationell lagstiftning.

7.1 Utgångspunkter

Riksbanken ansvarar redan idag relativt självständigt för penningpolitiken och har som sin övergripande uppgift tagit på sig att upprätthålla en stabil prisnivå. Riksbankens formella och reella oberoende har ökat bl.a. som en följd av de förändringar i riksbankslagen som genomfördes 1989.

Det finns emellertid enligt regeringen i huvudsak två skäl att se över den institutionella ramen kring penning- och valutapolitiken för att ytterligare öka Riksbankens oberoende. För det första kan det specifika trovärdighetsproblemet för penningpolitiken och dess negativa konsekvenser begränsas om statsmakterna gör troligt att avvikelser från prisstabilitetsmålet inte kommer att ske. Den institutionella ramen för penningpolitiken kan bidra till detta. Genom att delegera ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig Riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål kan politiken ges det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningar för att målet skall vara trovärdigt.

För det andra har Sveriges medlemskap i EU medfört att förutsättningarna för penning- och valutapolitiken har förändrats. Som en följd av medlemskapet i EU har Sverige åtagit sig att stärka Riksbankens självständighet. Enligt det synsätt som ligger till grund för den institutionella utformningen av ECBS kan dylika reformer öka förutsättningarna för att uppnå de fastställda målen för den ekonomiska politiken på lång sikt.

Principen om en oberoende Riksbank innebär inte att målen för den ekonomiska politiken eller prioriteringen mellan dem ändras. Tvärtom är tanken att den samlade måluppfyllelsen kan förbättras genom att trovärdigheten för den ekonomisk-politiska strategin stärks. Genom att förstärka förtroendet för en långsiktig prisstabilitet kan möjligheterna att i ett kort- och medelfristigt perspektiv anpassa penningpolitiken till det ekonomiska läget öka. Trovärdigheten kan således skapa ett utrymme för att bedriva stabiliseringspolitik med hjälp av penningpolitiken som annars inte skulle finnas.

Det finns enligt regeringen i huvudsak fyra aspekter som är avgörande för att Riksbanken skall kunna anses vara självständig.

För det första bör Riksbanken ha ett *institutionellt oberoende*. Med detta avses att ingen skall ha möjlighet att i penningpolitiska frågor ge instruktioner till centralbanken eller dess beslutande organ annat än genom utformningen av det lagstadgade målet för penningpolitiken.

För det andra bör ledamöterna i det organ som utformar penningpolitiken ges ett *personligt oberoende*. Därför bör de penningpolitiska beslutfattarna ha en lång mandatperiod, omfattas av stränga jävsbestämmelser och endast kunna avskedas av skäl som anges i ECBS-stadgan.

För det tredje bör Riksbanken ha ett *funktionellt oberoende*. Det innebär att banken skall ges ett otvetydigt mål för penningpolitiken. Målet bör betona inflationsbekämpningen och vara offentligt och lagfäst. Målet bör också självfallet vara förenligt med ECBS:s prisstabilitetsmål enligt EG-fördraget.

Slutligen bör Riksbanken vara *finansiellt oberoende*. Banken bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering.

Regeringen lägger i det följande fram förslag i syfte att stärka det institutionella, det personliga och det funktionella oberoendet. Förslag lämnas om instruktionsförbud, jävsregler och begränsad avsättlighet för de penningpolitiska beslutsfattarna. Vidare föreslås att ett mål för penningpolitiken bör anges i lag. Vad gäller det finansiella oberoendet har Riksbanken redan en hög grad av självständighet varför inga förslag lämnas i denna del. Förslagen ligger helt i linje med ECBS-stadgan och EG-fördraget som dessa har tolkats av EMI.

Det är även av vikt att möjligheten till insyn och kontroll tillförsäkras när Riksbankens självständighet stärks. Riksdagen bör, som huvudman för Riksbanken, ges möjlighet att utvärdera verksamheten mot det mål som riksdagen satt upp för penningpolitiken. Regeringen presenterar förslag även i denna del.

7.2 Anpassning av svensk lag

Regeringens bedömning: Anpassning av svensk lag skall ske så att svensk rätt återger de bestämmelser som är gällande i Sverige. Regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige styrs.

Promemorians och rättschefspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har tillstyrkt bedömningen.

Remissinstanserna tillstyrkte bedömningen i rättschefspromemorian med undantag för *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, som påpekade att EG-rätten har direkt effekt och företräde framför nationella regler varför anpassning av svensk lag inte är nödvändig.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 108 i EG-fördraget skall varje medlemsstat säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördraget och ECBS-stadgan senast då ECBS upprättas.

Att vår nationella lagstiftning skall vara förenlig med EG-rättens krav innebär inte att alla dessa krav måste återges i svenska rättsregler. EG-rättens direkta effekt och företräde framför svensk rätt gör det inte nödvändigt. Däremot måste svenska bestämmelser som strider mot EG-rätten ändras. Således måste de nationella bestämmelserna vara så utformade att de gör det möjligt för de EG-regler som skall tillämpas direkt att få fullt genomslag.

Det enda uttryckliga kravet på visst innehåll i svensk rätt rörande Riksbanken som EG-rätten ställer är artikel 14.2 i ECBS-stadgan, där det sägs att det i stadgarna för de nationella centralbankerna särskilt skall föreskrivas att centralbankschefens ämbetsstid skall vara minst fem år. Detta krav blir i svensk rätt uppfyllt genom bestämmelsen i 32 § riksbankslagen.

I övrigt blir det fråga om en avvägning mellan å ena sidan intresset av att den svenska regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige

stys och de svenska statsorganens uppgifter och arbetssätt och å andra sidan intresset av att inte i svensk grundlag lägga fast en viss tolkning av EG-rätten.

Utgångspunkten för regeringens överväganden har varit att regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige stys. Från EG-rättslig synpunkt ställs det inga krav på att bestämmelserna skall införas i regeringsformen för att svensk rätt skall vara förenlig med fördraget. EG-rätten innehåller redan regler om dels förutsättningarna för att avsätta riksbankschefen, dels förbud mot att ge och ta instruktioner riktade till Riksbanken. Eftersom dessa frågor redan reglerats i EG-rätten, som utgör en integrerad del av den svenska rättsordningen, kan det hävdas att det inte finns något behov av, eller att det kanske till och med inte är lämpligt, att i den svenska rättsordningen upprepa EG-rättens bestämmelser.

Regeringens mening är dock att även om det från EG-rättslig synpunkt kanske skulle vara möjligt att avstå från anpassning av svensk lag såsom bl.a. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har framfört, så bör en sådan anpassning ske från svenska utgångspunkter. Det finns inget att invända mot att låta frågan om de svenska organens förhållande till EG:s institutioner regleras av EG-rätten. Däremot bör den inbördes maktfördelningen mellan svenska organ framgå av svenska bestämmelser.

Val av lagform

Det finns inga regler för hur lagregleringen skall fördelas mellan grundlag och annan lag. I förarbetena till regeringsformen och i litteraturen finns emellertid vissa uttalanden som kan ge ledning vid bedömningen av hur en sådan fördelning bör ske.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15) anförde att huvuduppgifterna för en regeringsform är att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och kommunerna.

I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 155) uttalade departementschefen att utgångspunkten bör vara att endast de bestämmelser som anger ramarna för den politiska aktiviteten och samhällsverksamheten ges den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag medför. Politikens inriktning och innehåll bör enligt dessa förarbeten i princip inte slås fast i grundlag.

Lagstiftningen beträffande Riksbanken är i dag fördelad mellan regeringsformen, riksdagsordningen och riksbankslagen. Regeringsformen har som sagts ovan en speciell ställning och syftet med den är att ge grunder för framför allt fördelning av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och kommunerna. Riksdagsordningen är inte en grundlag men har grundlagskaraktär genom att ändringar kräver kvalificerad majoritet. I riksdagsordningen behandlas främst procedurfrågor för riksdagens arbete. Riksbankslagen är en specialförfattning som främst reglerar Riksbankens organisation, arbetsuppgifter och administration m.m.

Regeringen har haft som utgångspunkt att samla bestämmelser om Riksbanken i riksbankslagen och i en ny lag om valutapolitik. Det finns emellertid några bestämmelser som är av sådan dignitet och som reglerar fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdag, regering och Riksbank att de bör erhålla formen av grundlag.

De frågor som bör regleras i regeringsformen är bl.a. Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen. Likaså bör den grad av oberoende som Riksbanken skall ha i förhållande till andra myndigheter samt Riksbankens ansvarsområde behandlas i regeringsformen.

Regeringen återkommer under respektive avsnitt med konkreta förslag till lagreglering.

7.3 Målet för penningpolitiken

Regeringens förslag: Målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde.

Såsom myndighet under riksdagen bör Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har tillstyrkt promemorians förslag.

Riksbanksutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att prisstabilitetsmålet skall formuleras som att "värna penningvärdet".

Remissynpunkter på Riksbanksutredningens förslag: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte Riksbanksutredningens förslag att ett penningpolitiskt verksamhetsmål skall anges i lag. Flera remissinstanser menade dock att målet om prisstabilitet borde kompletteras med andra mål.

Konjunkturinstitutet ansåg att målet även skall inkludera andra centrala samhällsekonomiska mål, om detta inte förhindrar ett uppnående av inflationsmålet. *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Svenska Industritjänstemannaförbundet* menade att målsättningen kan formuleras som prisstabilitet under tillväxt. *Svenska Bankföreningen* anförde att Riksbanken, utan att målet om stabilt penningvärde åsidosätts, dessutom skall bidra till att uppfylla övriga centrala mål för den allmänna politiken på lång sikt. *Företagarnas riksorganisation* föreslog formuleringen prisstabilitet under samhällsekonomisk balans eller prisstabilitet under ekonomisk tillväxt. *Riksrevisionsverket* anförde att nuvarande förhållanden är tillfredsställande. Enligt *Kammarrätten i Göteborg* bör målet utformas som ett allmänt välfärdsmål. *Tjänstemännens Centralorganisation* ansåg att prisstabiliteten skall ingå som ett viktigt moment i Riksbankens operativa målformulering men att detta inte bör vara det enda målet för verksamheten. Även *Fullmäktige i Sveriges riksbank* tillstyrkte Riksbanksutredningens förslag. Några remissinstanser menade att målet skall framgå av regeringsformen.

Behovet av mål för penningpolitiken

Riksbanken saknar i dag ett lagfäst mål för penningpolitiken. Efter att Sverige i november 1992 övergått till flytande växelkurs, tog fullmäktige i Riksbanken i januari 1993 ställning till vilken inriktning penning- och valutapolitiken borde ha. Enligt detta ställningstagande skall prisstabilitet vara ett övergripande mål för penningpolitiken. Riksbanken preciserade målet till att förändringen i konsumentprisindex från och med år 1995 skall begränsas till två procent, med en tolerans om en procentenhet uppåt och nedåt.

Enligt regeringens uppfattning bör en delegering av penningpolitiken till en självständig Riksbank inte ske utan att målet för verksamheten är tydligt. En självständig Riksbank måste därför ges ett demokratiskt förankrat mål för verksamheten. Om inget mål formuleras, skulle det ge utrymme för en godtycklig utformning av penningpolitiken. I syfte att öka trovärdigheten för penningpolitiken bör detta mål inte utan vidare kunna ändras. Målet för penningpolitiken bör därför vara lagfäst. Ett lagstadgat verksamhetsmål för penningpolitiken är således en viktig del av förslaget att ge Riksbanken en självständig ställning och penningpolitiken en större trovärdighet.

Ett ytterligare motiv är att en långtgående delegering av penningpolitiken bör kombineras med uppföljning och kontroll. Riksdagen som Riksbankens huvudman måste därför ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån ett mål som fastställts för verksamheten.

Mål för penningpolitiken

Sverige har under en lång tid använt en regim med fast växelkurs. En stabil växelkurs utgör dock ett mellanliggande mål för penningpolitiken. Det överordnade målet vid fast växelkurs är att uppnå en stabil och låg inflation i nivå med omvärlden. Stabila växelkurser bör därför inte utgöra ett mål i sig för Riksbankens penningpolitiska verksamhet. I stället bör Riksbanken ges ett prisstabilitetsmål, dvs. en uppgift att hålla inflationen på en låg och stabil nivå.

Ett prisstabilitetsmål kan utformas på många olika sätt. I princip är det möjligt att i lag fastställa ett kvantifierat mål för inflationstakten där såväl nivå och toleransnivå som val av mätmetod (index) preciseras. Det finns dock ej skäl att i lag alltför detaljerat precisera målet. Det är inte lämpligt att i lag fastställa en särskild nivå för tillåten prisökningstakt eller att ange storleken på ett eventuellt toleransintervall. En sådan precisering skulle bli alltför inflexibel och innebära att Riksbanken inte ges tillräckligt utrymme att anpassa målet till nya omständigheter.

Regeringen anser därför att ett prisstabilitetsmål bör vara allmänt formulerat. För att öka möjligheten till demokratisk kontroll av penningpolitiken bör Riksbanken precisera det i lag angivna målet så att det blir möjligt att på ett objektiva sätt utvärdera huruvida Riksbanken har uppnått

målet för verksamheten eller ej. Denna precisering bör offentliggöras för att möjliggöra en offentlig debatt kring penningpolitiken.

Riksbanksutredningen föreslog formuleringen *värna penningvärdet*. Arbetsgruppen bakom förslagen i departementspromemorian har i stället valt att formulera det penningpolitiska huvudmålet så att Riksbanken skall *upprätthålla ett fast penningvärde*. Regeringen ställer sig bakom den av arbetsgruppen valda formuleringen.

Orden *fast penningvärde* anger att det är den allmänna prisnivån som avses. Målet skall inte tolkas så att alla enskilda priser skall vara stabila. För att en marknadsekonomi skall kunna fungera måste det finnas möjlighet för relativa prisförändringar.

Målet skall tolkas i förändringstermer, inte i absoluta termer, dvs. målet bör uttryckas som ett mål för inflationstakten snarare än som ett mål för den absoluta prisnivån.

Praktiska problem uppstår när prisökningstakten skall mätas. Exempelvis kan det vara svårt att ta hänsyn till kvalitetsutvecklingen hos de varor och tjänster som ingår vid de upprepade mätningar som ligger till grund för fastställandet av prisindex. Det kan innebära att indexutvecklingen systematiskt överskattar inflationstakten. Den föreslagna formuleringen skall bl.a. av denna orsak inte tolkas så att inflationstakten, mätt som KPI eller något annat index, skall vara noll.

Andra uppgifter

Flera EU-länder har redan i dag ett lagfäst huvudmål för penningpolitiken som syftar till att upprätthålla prisstabilitet. Det är dessutom vanligt att huvudmålet kombinerats med lagfästa, underordnade mål, formulerade som att centralbanken, utan att åsidosätta det överordnade målet, skall stödja den allmänna ekonomiska politiken.

Även ECBS har underordnade mål. Enligt artikel 105 i EG-fördraget och artikel 2 i ECBS-stadgan skall huvudmålet för ECBS vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål skall ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål enligt artikel 2 i EG-fördraget. Där anges att gemenskapens mål att främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Riksbanken kommer att bli en del av ECBS oavsett om Sverige kommer att delta i valutaunionen eller inte. Det innebär att Riksbanken kommer att omfattas av ECBS:s verksamhetsmål såsom det är formulerat i stadgan. Det är därför inte möjligt att fastställa ett verksamhetsmål som strider mot detta mål.

Enligt arbetsgruppens mening bör ett underordnat mål inte föras in i lag. Däremot finns det utrymme för Riksbanken att i den mån det är förenligt med det överordnade långsiktiga målet för penningpolitiken stödja

den av riksdagen beslutade ekonomiska politiken. Även Riksbanksutredningen gjorde denna bedömning, men anförde att uppgiften att stödja den allmänna ekonomiska politik riksdagen lagt fast inte behöver anges i lag eftersom det följer av att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. I departementspromemorian görs samma bedömning och riksbanksfullmäktige instämmer i denna bedömning.

Även regeringen gör denna bedömning. Något underordnat mål bör således inte föras in i lag. Riksbanken, som en myndighet under riksdagen, bör ha skyldighet att stödja de allmänna ekonomisk-politiska målen i den mån dessa inte strider mot prisstabilitetsmålet. Denna skyldighet behöver enligt regeringens mening inte lagfästas.

De traditionella målen för ekonomisk politik brukar vara hållbar tillväxt, hög sysselsättning, prisstabilitet, rättvis fördelning, regional balans och god miljö. Penningpolitiken kan påverka målet om prisstabilitet, och på kort sikt medverka till att uppfylla målen om hållbar tillväxt och full sysselsättning. Däremot är mål som t.ex. god miljö, regional balans och rättvis fördelning inte särskilt väl lämpade som mål för penningpolitik.

Det kan givetvis uppstå extrema situationer, t.ex. krig, naturkatastrofer eller mycket kraftiga utbudsstörningar, där andra anpassningsmekanismer inte fungerar. I dessa situationer måste prisstabilitetsmålet rimligen vika för ett omedelbart behov att med en aktiv penningpolitik dämpa störningen och motverka att den får permanenta effekter. Frågan om det finns ett behov av att i lag föra in en bestämmelse om när Riksbanken får avvika från det lagbundna målet har diskuterats i olika sammanhang. En sådan undantagsbestämmelse kan emellertid inte förutse alla tänkbara situationer utan måste i så fall vara mycket allmänt hållen vilket kan medföra att den blir svår att tillämpa. Den synes dessutom vara svår att förena med EG-fördraget. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt att i lag föra in en sådan undantagsbestämmelse.

Riksbanken skall också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Detta är en grundläggande uppgift för Riksbanken och är inget egentligt mål för verksamheten. Motsvarande uppgift gäller för ECBS. Det skulle kunna hävdas att denna uppgift kan komma i konflikt med Riksbankens mål om ett fast penningvärde eftersom Riksbanken i vissa situationer skulle kunna använda styrräntan för att undvika en kris i banksystemet. De penningpolitiska instrumenten skall dock, enligt regeringens förslag, endast användas för att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken förfogar dock över andra instrument för att hantera sådana situationer, exempelvis möjlighet att bevilja nödkrediter (lender of last resort). Det kan emellertid uppkomma situationer där en kris i betalningssystemet hotar att riskera målet om ett fast penningvärde. I sådana situationer bör naturligtvis de penningpolitiska instrumenten kunna användas för att avvärja en kris.

7.4 Övergripande valutapolitiska frågor

Regeringens förslag: Genom en ändring i regeringsformen överförs ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor från Riksbanken till

regeringen. Regeringen skall därvid bestämma system för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem).

Bestämmelser om valutapolitiska frågor tas in i en ny lag om valutapolitiken.

Riksbanken får hemställa att regeringen skall fatta beslut om växelkurssystem.

Regeringen skall samråda med Riksbanken inför valutapolitiska beslut.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har inget att erinra mot förslagen.

Valutapolitiska utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog att även beslutanderätten vad avser valutapolitikens tillämpning skall överföras till regeringen (se närmare under avsnitt 7.5). Vidare föreslogs att det anges i lag att regeringen vid valutapolitiska beslut inte får åsidosätta det för penningpolitiken fastställda målet. Riksbanken åläggs enligt förslaget samtidigt en skyldighet att till regeringen anmäla om den föreslagna eller förda växelkurspolitiken sätter detta mål i fara. Riksbanken föreslogs också få en rätt att utan hinder av sekretesslagen offentliggöra en sådan anmälan.

Riksbanksutredningens förslag: Utredningen föreslog att ansvarsfördelningen avseende internationella valutapolitiska överenskommelser borde förtydligas genom att det av riksbankslagen borde framgå att mellanstatliga avtal och avtal med mellanfolklig organisation om växelkurssystem skall ingås av regeringen.

Remissinstanserna: I stort sett var lika många remissinstanser positiva som negativa till Valutapolitiska utredningens förslag att ge regeringen ansvar för val av växelkurssystem.

Riksgäldskontoret anförde att nuvarande ordning där riksdagen delegerar ansvaret för både penning- och valutapolitiken till Riksbanken stärker tilltron till prisstabilitetsmålet. Kontoret ansåg att utredningen inte har analyserat hur en ändamålsenlig lösning skall se ut, utan haft som utgångspunkt att svensk lagstiftning skall anpassas till reglerna i EU, trots att inga formella krav på anpassning finns.

Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet anförde bl.a. följande. Den som kontrollerar valutapolitiken kontrollerar också penningpolitiken. Med fria kapitalrörelser kan man nämligen inte skilja på penning- och valutapolitik. De är helt enkelt två sidor av samma sak. Om regeringen har ansvaret för valutapolitiken, får den därmed automatiskt också ansvaret för penningpolitiken. Sverige har idag en föredömlig ordning där Riksbanken har full kontroll över de penningpolitiska instrumenten genom att den inte bara kontrollerar styrräntan utan även ansvarar för val av växelkurssystem, valutainterventioner samt riktvärden och bandbredd vid fast växelkurs. Samtidigt skall internationellt växelkurs-samarbete baserat på mellanstatliga avtal ingås av regeringen enligt grundlagen. Det hindrar dock inte att Riksbanken bestämmer om tillämpningen av sådana avtal, exempelvis centralkurs och bandbredd. Nuvarande ansvarsförhållanden innebär inte några hinder mot ett internationellt valutasamarbete.

Fullmäktige i Sveriges riksbank anförde bl.a. följande. Det krävs inte på formella grunder någon lagändring vad avser ansvaret för valutapolitiken för att anpassa den svenska lagstiftningen till EG. Dock utgör växelkurssamarbetet en central del av samarbetet inom den europeiska gemenskapen. Valutapolitiken betraktas som en fråga av gemensamt intresse. Mot denna bakgrund framstår det som ändamålsenligt att regeringen fattar beslut om vilken växelkursregim som skall gälla för den svenska kronan gentemot övriga EU-valutor.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen har Riksbanken ansvaret för valutapolitiken. Riksbankens nuvarande ansvarsområde omfattar såväl övergripande valutapolitiska frågor såsom valet mellan flytande och fast växelkurs som valet av de valutor som kronan knyts till vid fast växelkurs. Ansvaret omfattar också tillämpningen av det valda växelkurssystemet, som t.ex. beslut om centralkurs och bandbredd vid fast växelkurs eller styrning av växelkursen vid flytande växelkurs.

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen är det emellertid endast regeringen som får ingå överenskommelser med annan stat. Vid överenskommelser som är av större vikt krävs enligt 10 kap. 2 § godkännande av riksdagen. Växelkurssamarbete som grundar sig på överenskommelse med annan stat faller under nämnda bestämmelser. Riksbanken kan med stöd av 10 § riksbankslagen träffa överenskommelse om samarbete med annan centralbank.

Det är enligt regeringens mening inte lämpligt, såsom förordades av Riksbanksutredningen, att ansvarsfördelningen för val av växelkurssystem skiljer sig åt beroende på om växelkurssystemet baseras på ett mellanstatligt avtal eller inte. Ansvarsfördelningen bör heller inte, som förordas i Riksbankens remissvar på Valutapolitiska utredningen, göras beroende av om systemet avser en koppling till valutor inom EU eller någon annan valuta. I stället bör, såsom föreslås i departementspromemorian, ansvaret för fastställande av växelkurssystem entydigt ligga hos en myndighet. En ordning där ansvaret delas upp innebär att varken regeringen eller Riksbanken kan välja lämpligt växelkurssystem där samtliga till buds stående alternativ kan övervägas. En sådan ordning skulle kunna innebära en risk för att optimala valutapolitiska beslut inte alltid kommer att fattas.

Sveriges medlemskap i EU innebär att Sverige liksom övriga medlemsstater skall behandla sin valutapolitik som en fråga av gemensamt intresse. Detta allmänna åtagande uppfyller Sverige genom den nuvarande penningpolitiska regimen med ett inflationsmål och rörlig växelkurs inom ramen för en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. Ett annat sätt att uppfylla detta allmänna åtagande är deltagande i ERM eller ERM2.

EU:s valutapolitiska samarbete är i grunden ett mellanstatligt samarbete som även innefattar att centralbankerna avtalar om vissa operativa förfaranden. Sverige har idag en annan ordning än flertalet andra EU-länder vilket kan försvåra framtida valutapolitiskt samarbete. EU-medlemskapet ställer visserligen inga formella krav på den nationella ansvarsfördelningen rörande valutapolitiska frågor. Regeringen kan dock konstatera att en ordning där Sveriges regering har ansvar för val av det system som skall

användas för att fastställa kronans värde i förhållande till andra valutor i högre utsträckning sammanfaller med ordningen i övriga EU-länder.

Enligt regeringens mening utgör val av växelkurssystem inte i sig en restriktion för Riksbankens möjligheter att uppnå målet om prisstabilitet. Detta är också en slutsats som delas av Riksbanksutredningen och Riksbanken vad gäller växelkurssystem som baseras på mellanstatliga avtal. Denna slutsats torde dock vara generell för alla val av växelkurssystem. Om ansvaret för tillämpningen ligger kvar hos Riksbanken kan regeringen ha ansvar för val av växelkurssystem, oavsett om de är baserade på mellanstatliga avtal eller inte, utan att det uppstår problem för Riksbanken när det gäller att uppnå målet om prisstabilitet.

Till följd av förslaget om Riksbankens ökade självständighet är det, enligt regeringens mening, lämpligt att begränsa Riksbankens uppgifter till vad som är nödvändigt för att kunna uppfylla målet om prisstabilitet.

Regeringen föreslår därför, i enlighet med vad som föreslås i departementspromemorian, att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor genom en ändring i regeringsformen helt och hållet läggs på regeringen. Vad detta ansvar innebär preciseras i en ny lag om valutapolitik. Regeringen skall således besluta om växelkurssystem, dvs. välja mellan fast och flytande växelkurs och, i det fall fast växelkurs väljs, fastställa utformningen av det arrangemang till vilket kronan skall knytas. Det gäller exempelvis om kronan skall knytas till ett multilateralt system såsom ERM2 eller om ett unilateralt system skall upprättas. I det senare fallet beslutar regeringen till vilken valuta, eller vilken korg av valutor, kronan skall knytas. Det är i dag ytterst osannolikt att Sverige, efter den 1 januari 1999 när förslagen avses träda i kraft, skulle knyta sig till något annat fastkursarrangemang än ERM2.

Regeringens förslag innebär att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor såsom att bestämma växelkurssystem, oavsett om de är baserade på mellanstatliga avtal eller inte, kommer att ligga hos regeringen.

Riksbanken kommer å sin sida, enligt 10 § riksbankslagen, ha ansvaret för tillämpningen av det växelkurssystem som regeringen bestämt. Avtal med andra stater på detta område innefattas i denna befogenhet. Även om Riksbanken enligt 10 § riksbankslagen har denna befogenhet, så är det regeringen som ingår internationella överenskommelser enligt 10 kap. 1 § regeringsformen. Regeringen får emellertid med stöd av 10 kap. 3 § regeringsformen uppdra åt Riksbanken att träffa sådana överenskommelser.

Om en internationell överenskommelse är av större vikt krävs dock enligt 10 kap. 2 § regeringsformen även riksdagens godkännande av denna. Det skulle kunna hävdas att en överenskommelse om centralkurs vid ett fast växelkurssystem är av stor ekonomiskpolitisk betydelse. Emellertid föreslås ovan att riksdagen skall besluta ge Riksbanken ett prisstabilitetsmål för sin verksamhet. Detta mål begränsar kraftigt det möjliga intervallet inom vilket Riksbanken kan fastställa centralkursen, varför ett sådant beslut inte kan anses vara av större vikt. Det kan heller inte hävdas att endast den omständigheten att avtal om växelkurs träffas med en stat, och inte med en centralbank, är avgörande för vad som anses vara av större vikt. I och med att dessa avtal således inte behöver riksdagens medverkan kan regeringen lämna ett bemyndigande till Riksbanken att träffa avtal

med en stat inom ramen för dess kompetens enligt 10 § riksbankslagen. Regeringen kan lämna ett bemyndigande genom förordning eller särskilt beslut. Om riksdagen slutligen beslutar såsom här föreslås avser regeringen ge Riksbanken ett sådant bemyndigande.

Arbetsgruppen övervägde att i enlighet med Valutapolitiska utredningens förslag införa en bestämmelse om att regeringen vid val av växelkursystem inte får åsidosätta målet för penningpolitiken. Det konstaterades dock i linje med vad som har redovisats ovan att val av växelkurssystem inte i någon väsentlig omfattning påverkar Riksbankens möjlighet att uppnå målet om prisstabilitet. En sådan bestämmelse är därför enligt arbetsgruppens uppfattning överflödigt liksom den av Valutapolitiska utredningen föreslagna skyldigheten för Riksbanken att anmäla om regeringens beslut strider mot prisstabilitetsmålet. Det gäller också utredningens förslag om rätt för Riksbanken att utan hinder av sekretesslagen offentliggöra sådan anmälan.

Fullmäktige i Sveriges riksbank anför i sitt remissyttrande över departementspromemorian att en generell beslutanderätt för regeringen om val av växelkursregim innebär, även om sannolikheten för detta måste anses vara mycket låg, att beslut kan tas att knyta kronan till valutan i ett land eller valutor i en grupp av länder som inte kännetecknas av en tydlig inriktning mot prisstabilitet i sin ekonomiska politik. En sådan växelkursregim kan ge inflationsimpulser till svensk ekonomi som är oförenliga med prisstabilitetsmålet.

Enligt regeringens mening är sannolikheten för ett framtida beslut att avsiktligt knyta kronan till en valuta eller korg av valutor i länder med inflationstendenser så gott som obefintlig. Skulle så ändå ske har Riksbanken möjlighet att genom upprepade förändringar av centralkursen tillse att inflationsimpulser till svensk ekonomi uteblir. Därutöver föreslås nedan en rätt för Riksbanken att initiera förändringar i växelkursregim. Regeringen instämmer därför i arbetsgruppens bedömning att en uttrycklig lagbestämmelse härom är överflödigt.

Val mellan flytande och fast växelkurs samt den närmare utformningen av ett fast växelkurssystem påverkar i hög grad Riksbankens val av penningpolitisk strategi. Det är därför önskvärt att en samsyn om besluten kan etableras mellan regeringen och Riksbanken. Regeringen föreslår därför en lagstadgad skyldighet för regeringen att samråda med Riksbanken inför övergripande valutapolitiska beslut. På detta sätt skapas institutionella förutsättningar för att en sådan samsyn kan uppnås. En alternativ möjlighet vore att föreslå att regeringens beslut skall tas i samråd med Riksbanken. Det skulle dock kunna innebära att Riksbanken i praktiken ges veto-rätt vid sådana beslut vilket i sin tur skulle medföra att ansvarsfördelningen blir otydlig.

Det kan komma att uppstå lägen då Riksbanken bedömer att en vald växelkursregim inte är ändamålsenlig, t.ex. på grund av behov av återkommande justeringar av centralkurs eller bandbredd. Riksbanken bör därför enligt regeringens mening ha rätt att hos regeringen hemställa om övergripande förändringar av valutapolitiken, även om regeringen har det yttersta ansvaret för en sådan förändring.

Regeringens förslag: Riksbanken skall bestämma om centrankurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs.

Riksbanken skall även ansvara för övriga valutapolitiska beslut som inte faller under regeringens ansvarsområde.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Fullmäktige i Sveriges riksbank anser att det är viktigt att Riksbanken beslutar om centrankurs och bandbredd vid fast växelkurs och den praktiska tillämpningen av valutapolitiken vid flytande växelkurs för att förtroendet för penningpolitiken och prisstabilitetsmålet skall säkras.

Valutapolitiska utredningens förslag: Utredningen föreslog att regeringen skall bestämma om tillämpningen av det valda växelkurssystemet, medan Riksbanken får ansvar för att löpande genomföra den av regeringen beslutade valutapolitiken. Vid flytande växelkurs föreslogs regeringen ha rätt att utfärda allmänna riktlinjer beträffande denna.

Remissynpunkter på Valutapolitiska utredningens förslag: En stor majoritet av remissinstanserna motsatte sig förslaget att ge regeringen ansvar för val av centrankurser och bandbredder vid fast växelkurs. Förslaget att ge regeringen rätt att utfärda allmänna riktlinjer vid flytande växelkurs avvisades av nästan samtliga remissinstanser. Den huvudsakliga invändningen var att val av centrankurs och bandbredd liksom utfärdandet av allmänna riktlinjer vid flytande växelkurs innebär att regeringen ges ett indirekt inflytande över penningpolitiken. Det skulle försämra trovärdigheten för penningpolitiken.

Konjunkturinstitutet, som stödde utredningens förslag, menade att beslut om centrankurs och bandbredd vid ett fast växelkurssystem är av så övergripande karaktär att de bör hanteras av regeringen. Målkonflikter kan i första hand uppstå vid fast växelkurs om regeringen skulle fastställa en centrankurs och en bandbredd, som inte är förenliga med målen för penningpolitiken. Institutet menade att det, trots risken för en lägre trovärdighet för inflationsmålet, är rimligt att regering och riksdag gör de avvägningar som kan behöva göras mellan olika mål och också bär det demokratiska ansvaret för dessa beslut.

Fullmäktige i Sveriges riksbank anförde bl.a. följande. Tillämpningen av växelkurssystem är en fråga som måste falla inom Riksbankens ansvarsområde för att förtroendet för penningpolitiken och prisstabiliteten skall säkras. En rätt för regeringen att besluta om centrankurs och bandbredd, gör att det kan finnas risk för att en målkonflikt mellan penning- och valutapolitiska mål uppkommer och att trovärdigheten för prisstabiliteten skadas. Dessutom försvåras riksdagens möjlighet att utkräva ansvar för uppfyllande av målet för penningpolitiken eftersom regeringen kan fatta valutapolitiska beslut som får direkta konsekvenser för Riksbankens möjlighet att uppnå prisstabilitet. Uppföljningen av Riksbankens verksamhet riskerar därmed att försvåras. En effektiv uppföljning utgör en viktig komponent i den demokratiska kontrollen av Riksbanken.

Skälen för regeringens förslag: Sedan valuta- och kreditmarknaderna avreglerats har sambandet mellan utvecklingen på dessa marknader förstärkts, vilket ökat kraven på en samordnad valuta- och penningpolitik. Efter avregleringarna förfogar Riksbanken endast över ett verkningsfullt instrument för såväl penning- som valutapolitiken, nämligen styrräntan. Steriliserade valutainterventioner, dvs. när Riksbanken köper och säljer valuta samtidigt som den inhemska likviditeten hålls konstant genom marknadsoperationer, har ibland använts för att påverka valutakursen utan att styrräntan förändras. Erfarenheterna av dessa interventioner visar dock att de eventuella effekter som kan uppnås på växelkursen är övergående och i princip måste kombineras med förändringar i styrräntan för att långsiktiga effekter skall uppnås. Detta innebär att Riksbanken kan hamna i en målkonflikt mellan en fastställd växelkursnivå och ett mål om att upprätthålla ett fast penningvärde, eftersom det endast finns ett medel för att uppnå dessa mål.

Valutapolitiska utredningens förslag innebär att regeringen beslutar om centralkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem medan Riksbanken ges skyldighet att upprätthålla den fasta växelkursen. Förslaget medför att regeringen indirekt ges bestämmanderätt över styrräntenivån och ges därmed ett visst inflytande också över penningpolitiken. På samma sätt innebär möjligheten för regeringen att utfärda allmänna riktlinjer för valutapolitiken vid flytande växelkurs att regeringen via valutapolitiken ges möjlighet att påverka penningpolitiken.

Utredningens förslag till lösning på denna målkonflikt är att i lag ange att regeringen vid dessa beslut inte får avvika från målet för penningpolitiken. Dessutom skulle Riksbanken ges möjlighet att utan hinder av sekretesslagen offentliggöra anmälningar till regeringen om att den förda eller föreslagna valutapolitiken strider mot målet för penningpolitiken.

I departementspromemorian konstaterar arbetsgruppen inledningsvis att EG-fördraget inte innehåller några regler om ansvarsfördelningen i valutapolitiska frågor på nationell nivå. Det står således Sverige fritt att inom detta område välja den institutionella ram som bäst är anpassad för svenska behov.

Vidare anförs i departementspromemorian att beslut om centralkurser och bandbredder inom det framtida växelkurssamarbetet ERM2, liksom det nuvarande ERM, är mer öppet för avvikelser från inom EU gängse ansvarsfördelning än vad som är fallet vid övergripande valutapolitiska frågor. Sålunda är såväl finansministrar som centralbankschefer närvarande när beslut om centralkurser fattas inom ramen för ERM2 medan övergripande beslut om utformningen av systemen fattas på finans- eller statsministernivå i sammanhang där centralbankschefer saknar närvarorätt. Det innebär att de argument som framförts för att överföra ansvaret för beslut i övergripande valutapolitiska frågor inte är lika starka när det gäller beslut om tillämpningen av växelkurssystem.

Valutapolitiken kan enligt resonemanget ovan sägas vara en del av penningpolitiken. Arbetsgruppen konstaterar att dess övriga förslag om att öka Riksbankens penningpolitiska oberoende syftar till att förbättra möjligheterna att uppnå de långsiktiga målen för den ekonomiska politiken och att utredningens förslag går i motsatt riktning och skulle därför riske-

ra att reducera trovärdigheten för penningpolitiken. Arbetsgruppen bedömer emellertid att dessa negativa trovärdighetseffekter på längre sikt skulle bli begränsade och anför att det med fog kan hävdas att trovärdighetsproblemen vore små i det fall Sverige skulle delta i det nu mest sannolika fastväxelkurssamarbetet, ERM2. I denna typ av multilateralt växelkurssystem är centralkursen, till skillnad mot ett unilateralt system, föremål för förhandlingar med andra medlemsstater och kan inte på samma sätt kontrolleras av ett enskilt land. Arbetsgruppen noterar också att länder inom EU där det formella ansvaret för beslut om centralkurser och bandbredder legat på regeringen lyckats etablera en hög trovärdighet för penningpolitiken men att detta förtroende byggts upp under en lång period. I ett läge där Sverige står utanför valutaunionen när den startar den 1 januari 1999 är det, enligt arbetsgruppen, emellertid särskilt viktigt att ha en hög trovärdighet för penningpolitiken, varför utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

Regeringen delar de överväganden och slutsatser som framförs i departementspromemorian i denna del.

Regeringen noterar att nuvarande arbetsfördelning, där Riksbanken har ansvaret för tillämpningen av de valutapolitiska besluten, har fördelen att ansvaret för prisstabiliteten blir tydligare. Därmed förbättras också riksdagens möjlighet att utvärdera i vilken utsträckning Riksbanken uppfyllt detta mål.

Riksbankens beslut om tillämpningen av valt växelkurssystem har penningpolitisk betydelse och skall därför ske efter vederbörligt informationsutbyte med regeringen enligt 42 § riksbankslagen. (Se vidare avsnitt 7.10).

Regeringens förslag: Fullmäktige ges en kontrollerande funktion. Fullmäktiges uppgifter anges i riksbankslagen. En direktion inrättas som skall besluta i alla penningpolitiska frågor och leda Riksbanken. Direktionen skall utses av fullmäktige.

Riksdagen utser ledamöter i fullmäktige, fastställer balans- och resultaträkning och beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige och direktionen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank stödjer förslaget att behålla fullmäktige med nuvarande sammansättning och har inte något att invända mot inrättandet av en direktion. Fullmäktige har dock efterfrågat en ytterligare analys av relationerna mellan fullmäktige och direktionen samt vad som kommer att gälla för fullmäktiges ledamöter i sekretesshänseende.

Riksbanksutredningens förslag: Utredningen föreslog att fullmäktige skulle behålla sina uppgifter men att sammansättningen i fullmäktige skulle ändras genom införande av stränga jävsregler för fullmäktigeledamöter.

Remissynpunkter på Riksbanksutredningens förslag: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag. Flera remissinstanser ansåg att de föreslagna begränsningarna i kretsen av valbara personer är väl långtgående.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 107 i EG-fördraget framgår självständighetskravet för centralbankerna i ECBS. Självständigheten avser de befogenheter, uppgifter och skyldigheter som centralbankerna tilldelats enligt EG-fördraget och ECBS-stadgan. Enligt artikel 105.2 i EG-fördraget är ECBS:s grundläggande uppgifter att utforma och genomföra gemenskapens monetära politik, genomföra valutatransaktioner, inehålla och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver och främja ett väl fungerande betalningssystem (s.k. ECBS-relaterade uppgifter).

Enligt den konvergensrapport som EMI avlämnade i november 1996 uppfyller Riksbanken med fullmäktige i dess nuvarande sammansättning och med nuvarande uppgifter inte fördragets krav på självständighet.

För att Riksbankens ledningsfunktion skall anpassas till EG-fördraget krävs därför antingen att fullmäktiges sammansättning ändras såsom Riksbanksutredningen föreslog eller att fullmäktiges befogenheter ändras så att de stämmer överens med fördraget.

Riksbanksutredningen ansåg att till fullmäktige skulle inte kunna väljas riksdagsledamot, statsråd, anställda i regeringskansliet eller i centrala partikansliet, ledamöter i kreditinstitut eller i organ underställt granskning av Finansinspektionen eller annan person med för uppdraget olämplig befattning.

Dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis lämnade ett särskilt yttrande till fullmäktiges remissvar där han anförde bl.a. följande. Riksbanken har ett styrsystem som avviker från vad som är vanligt i andra centralbanker, dvs. fullmäktige fungerar som beslutande organ även i operativa frågor

inom penning- och valutapolitiken. Vid sidan av ett beslutande organ i en centralbank måste det finnas ett kontrollerande organ. Ser man till fullmäktiges sammansättning är den sedan lång tid tillbaka sådan att den i första hand synes anpassad till rollen som kontrollorgan.

Enligt regeringens bedömning förefaller det mycket troligt att jävskraven på de personer som får besluta i ECBS-relaterade frågor kommer att ställas mycket högt. Tolkningen av vad som är för uppdraget olämpliga befattningar kommer förmodligen att omfatta inte bara politiska uppdrag, utan också varje form av kommersiellt uppdrag eller anställning. I praktiken blir kraven desamma som de som ställs på riksbankschefen. EMI ger inte någon klar tolkning av jävskravet utan hänvisar till att en sådan tolkning skall göras av EG-domstolen.

Arbetsgruppen anför i departementspromemorian att med hänsyn till bl.a. de stränga jävsregler som kommer att gälla finns det anledning att överväga en annan modell för Riksbankens ledning än den som råder för närvarande.

En lösning vore att avskaffa fullmäktige och inrätta en direktion med heltidsanställda ledamöter som övertar både fullmäktiges och riksbankschefens nuvarande befogenheter. En annan lösning vore att behålla riksbanksfullmäktige med dess nuvarande tillsättningsförfarande och begränsa dess uppgifter. Denna lösning har man valt i Finland. Det är också den lösning som föreslås i departementspromemorian.

Regeringen ser en stor fördel med att behålla fullmäktige med nuvarande sammansättning eftersom det ger riksdagen som huvudman för Riksbanken möjlighet till en bättre insyn och kontroll än vad som skulle vara möjligt utan fullmäktige. Därmed kan också undvikas att de som fattar penningpolitiska beslut har sådana uppdrag som kan medföra intressekonflikter. Samtidigt ger det Riksbanken en starkare förankring i samhället. Regeringen förordar därför denna lösning.

I avsnitten 7.7 och 7.8 redogörs närmare för vilka uppgifter som faller på fullmäktige respektive direktionen. Den grundläggande principen är således att direktionen skall besluta i alla ECBS-relaterade frågor medan fullmäktige får en kontrollerande funktion. Hur informationsutbytet mellan fullmäktige och direktionen närmare skall utformas för att fullmäktige skall kunna fullgöra sin kontrollerande funktion bör vara en intern organisationsfråga för Riksbanken. Den lämpar sig inte för lagstiftning. I den mån fullmäktige får del av hemlig information gäller sekretesslagens bestämmelser i tillämpliga delar för fullmäktiges ledamöter.

Vilka frågor bör handläggas av riksdagen?

Regeringen har som allmän utgångspunkt, när den föreslår att olika frågor skall avgöras av riksdagen, att i de flesta fall inte lämna förslag på vilket organ inom riksdagen som bör ansvara för dessa frågor. Regeringen vill ändå uttala att i de flesta fall torde det vara lämpligt att de hänförs till finansutskottet.

Riksdagen som folkets främsta företrädare bör även fortsättningsvis utse ledamöter och suppleanter till riksbanksfullmäktige.

Riksdagen bör också alltjämt handlägga frågor om fastställande av Riksbankens resultaträkning och balansräkning. Beslut om disposition av Riksbankens vinst bör liksom för närvarande fattas av riksdagen. Sedan 1989 års riksdagsbeslut fastställs vinstdispositionen på objektiva grunder. Regeringen förutsätter att detta också skall gälla i framtiden. Det finns av den anledningen inte heller något skäl att såsom *EMI* har föreslagit införa en bestämmelse som säkerställer att riksdagen, när den fastställer Riksbankens vinst, skall ta hänsyn till Riksbankens möjligheter att fullgöra sina ECBS-relaterade uppgifter.

Riksdagen bör vidare hantera frågor om beviljande av ansvarsfrihet för fullmäktiges verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet för ledamöterna bör kunna vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med uppdraget.

Fråga om beslut om åtal mot ledamot av fullmäktige bör liksom för närvarande beslutas av finansutskottet (jfr 9 kap. 8 § riksdagsordningen). Finansutskottet bör även besluta om åtal mot ledamot av direktionen.

Enligt regeringens mening bör Riksdagens revisorer såsom för närvarande granska Riksbanken enligt lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m. Att låta Riksdagens revisorer granska Riksbanken kan vid en jämförelse med ECBS-stadgan dock ifrågasättas. Enligt artikel 27 i ECBS-stadgan skall nationella centralbanker granskas av oavhängiga externa revisorer som ECB-rådet godkänt. Denna granskning bör emellertid inte hindra att riksdagen, i egenskap av Riksbankens huvudman, också låter sina revisorer granska Riksbanken.

En redogörelse för granskningen bör tas in i en berättelse som bör underställas riksdagen för att denna skall kunna pröva ansvarsfriheten för direktionen och fullmäktige.

Slutligen skall riksdagen besluta om grunderna för ersättning till fullmäktige.

7.7 Fullmäktige

Regeringens förslag: Fullmäktige skall bestå av elva ledamöter med lika många suppleanter. Mandattiden skall vara fyra år. I fullmäktiges uppgifter ingår bl.a. val och skiljande från anställning av riksbankschef, vice riksbankschef och och övriga medlemmar av direktionen. Fullmäktige skall till riksdagen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöterna i direktionen skall till riksdagen skriftligen anmäla innehav av finansiella instrument och vissa andra tillgångar samt skulder.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank tillstyrker förslagen rörande fullmäktige. Vidare stödjer fullmäktige förslaget om att anmälningsskyldigheten av värdepappersinnehav m.m. för ledamöter i direktionen samt ordförande

och vice ordförande i fullmäktige bör utvidgas. Fullmäktige anser dock att förslaget i denna del bör bli föremål för ytterligare överväganden. Prop. 1997/98:40

Skälen för regeringens förslag

Fullmäktiges nya roll

Ansvar för att besluta i penningpolitiska frågor och andra ECBS-relaterade ärenden (se avsnitt 7.6) bör enligt regeringen inte ligga på fullmäktige. En lösning som valts för Finlands bank är att i lag positivt ange vilka ärenden som handläggs av fullmäktige och besluta att övriga ärenden skall handläggas av den operativa riksbanksledningen (direktionen). Detta överensstämmer också med den nuvarande konstruktionen i den svenska riksbankslagen. Enligt regeringens uppfattning är detta en modell som bör behållas.

Fullmäktiges roll är att utgöra Riksbankens förankring i samhället. Det framstår därför som självklart att fullmäktige bör kunna väljas såväl inom som utom riksdagens krets. Till fullmäktige bör väljas personer med en bred erfarenhet av samhällsfrågor och av samhällsekonomi.

Antalet av riksdagen valda fullmäktige är för närvarande sju med lika många suppleanter. Erfarenheten har enligt arbetsgruppen visat att sju fullmäktige inte möjliggör en bred representation av de i riksdagen företrädade partierna. Arbetsgruppen föreslår därför att antalet fullmäktige ökas till elva med lika många suppleanter. Regeringen ställer sig bakom detta förslag. Det bör överlämnas åt fullmäktige att inom sig välja ordförande och en vice ordförande.

Även om fullmäktige med den föreslagna institutionella lösningen inte ansvarar för penningpolitiska beslut kommer fullmäktige att ges en betydande insyn i direktionens penningpolitiska beslutsfattande. Det kan därför vara olämpligt att som ledamöter i fullmäktige välja personer med ledningsansvar inom större företag eller institutioner som direkt påverkas av Riksbankens politik. De nuvarande jävsreglerna i 33 § riksbankslagen bör därför utvidgas till att omfatta inte bara medlemskap i styrelse för kreditinstitut utan också i andra institut under Finansinspektionens tillsyn. Jävet bör också omfatta andra för uppdraget olämpliga befattningar.

För att klart markera skillnaden mellan fullmäktige och direktion bör riksbankschefen inte längre vara fullmäktig och vice riksbankscheferna inte längre suppleanter i fullmäktige utan endast föredragande i fullmäktige.

Vad gäller mandatperiodens längd så bör den liksom för närvarande sammanfalla med riksdagens så att samtliga fullmäktige väljs för en fyraårsperiod av den nyvalda riksdagen.

För närvarande regleras i riksbankslagen hur ofta fullmäktige skall sammanträda. Det finns enligt regeringens mening ingen anledning att i lag bestämma sammanträdesfrekvensen i fullmäktige. Det bör lämpligen överlämnas åt fullmäktige själva att avgöra den frågan. Riksbanksfullmäktige bör vara beslutföra när minst åtta av ledamöterna är närvarande. Beslut i fullmäktige bör fattas med enkel majoritet av de närvarande le-

damöterna utom beslut om skiljande från anställningen av direktionsledamot som bör kräva att åtta av fullmäktiges ledamöter stödjer beslutet. Prop. 1997/98:40

Hur ledamöter av direktionen utses och skiljs från sin anställning

Fullmäktige bör enligt regeringens mening ha som främsta uppgift att utse riksbankschef, vice riksbankschef och övriga medlemmar av direktionen. Fullmäktige bör även besluta om lön och andra anställningsförmåner för medlemmarna i direktionen.

I och med att fullmäktige utser direktionen är det en lämplig ordning att fullmäktige också beslutar om skiljande av direktionsmedlem från hans anställning. Under vilka omständigheter en direktionsmedlem får skiljas från sin anställning behandlas under avsnitt 7.8.

Budget, vinsdisposition och förvaltningsberättelse

I och med att förvaltningen av Riksbanken övergår från fullmäktige till direktionen bör även ansvaret för att fastställa Riksbankens budget överflyttas från fullmäktige till direktionen. Budgeten bör liksom för närvarande överlämnas för kännedom till riksdagen och Riksdagens revisorer. Dessutom bör den överlämnas för kännedom till fullmäktige.

Genom att ansvaret för att fastställa Riksbankens budget skall åvila direktionen är det också lämpligt att direktionen beslutar om förslag till riksdagen avseende Riksbankens resultaträkning och balansräkning. Direktionen skall dessutom årligen till riksdagen lämna en redogörelse för Riksbankens verksamhet (förvaltningsberättelse) samt redogöra för valuta- och penningpolitiken och för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Emellertid är det rimligt att fullmäktige i sin kontrollerande funktion alltjämt lämnar förslag till riksdagen och Riksdagens revisorer beträffande disposition av Riksbankens vinst.

Framställningar till riksdagen och remissyttranden

Utgångspunkten för regeringens förslag är att fullmäktige och direktionen skall ansvara för sina respektive ansvarsområden. Med den ståndpunkten är det rimligt att både direktionen och fullmäktige ges möjlighet att göra framställningar och svara på remisser inom sina respektive områden.

För närvarande kan fullmäktige göra framställningar till både riksdagen och regeringen. Denna möjlighet bör finnas kvar och även avse direktionen. När framställning görs till riksdagen initierar det ett ärende med sedvanlig riksdagsbehandling som följd. När det gäller framställningar till regeringen har det hittills förekommit i mycket begränsad omfattning, varför det kan ifrågasättas om det finns anledning att låta bestämmelsen i den delen vara kvar. Emellertid ges Riksbanken genom den föreslagna nya lagen om valutapolitik möjlighet att hemställa att regeringen skall

fatta beslut om växelkurssystem. Det föreligger därför goda skäl att låta denna del av bestämmelsen kvarstå oförändrad. Prop. 1997/98:40

Administrativa frågor

Utöver ovannämnda frågor har fullmäktige idag beslutanderätt avseende vissa administrativa frågor. De frågor som avses är i huvudsak arbetsordning, att bestämma Riksbankens organisation och tillsätta vissa tjänster. Dessutom tillkommer ledningsansvaret för Riksbankens internrevision, revisionsavdelningen.

När det gäller arbetsordningen för Riksbanken och andra viktigare frågor om Riksbankens organisation och arbetsformer kan man hävda att direktionen självständigt skall kunna besluta hur den vill att bankens arbete skall organiseras. Å andra sidan kan man anse att i fullmäktiges roll som kontrollorgan också ligger att på förslag av direktionen godkänna huvuddragen i bankens organisation, inklusive de övergripande regler som fastställs i arbetsordningen. Den senare lösningen kan knappast påverka direktionens självständighet i ECBS-relaterade frågor. Ingendera lösning torde vara oförenlig med praxis inom statliga myndigheter. Vid en sammanvägning av fördelar och nackdelar med dessa lösningar har regeringen, i likhet med arbetsgruppen, stannat för att förorda att fullmäktige bör ha kvar ett övergripande ansvar för Riksbankens organisation. Detta tillgodoses genom att fullmäktige beslutar om arbetsordning.

Däremot finns det starka skäl för att direktionen bör få bestämma om organisationen mer i detalj och vilka personer som bör anställas i ledande funktioner. Regeringen anser därför att direktionen bör besluta om närmare föreskrifter som behövs för arbetet inom banken samt tillsätta vissa högre tjänster, ävensom vilka i banken som skall anmäla värdepappersinnehav enligt 38 § andra stycket riksbankslagen.

Med hänsyn till fullmäktiges funktion som kontrollorgan skulle det kunna vara lämpligt att ledningen för internrevisionen kvarligg hos fullmäktige. Det kan i och för sig hävdas att internrevisionen är ett viktigt instrument i den operativa ledningens händer. Regeringen har ändå stannat för att förorda att ansvaret för internrevisionen bör ligga på fullmäktige, såsom bankens kontrollorgan.

På samma sätt som gäller för Riksdagens revisorer får internrevisionen inte pröva de beslut som avser ECBS-relaterade frågor.

Anmälan av värdepapper m.m.

Ledamöter i fullmäktige och sådan personal och uppdragstagare hos Riksbanken som Riksbanken bestämmer skall enligt 38 § andra stycket riksbankslagen anmäla sitt innehav och ändring i innehavet av finansiella instrument till Riksbanken. Denna anmälningsskyldighet tillkom i samband med att insiderlagen (1990:1342) infördes. Syftet med anmälningsskyldigheten är primärt att kontrollera att handelsförbudet i insiderlagen efterlevs men också att förtroendet för dessa funktionärer och Riksbanken

därigenom kan stärkas. Enligt nuvarande ordning i Riksbanken görs anmälan till chefsjuristen. Anmälningarna granskas också av de båda vice riksbankscheferna.

Med tanke på den ställning Riksbanken och direktionen med denna reform kommer att få, är det av betydelse att det finns ett stort förtroende för ledamöterna i direktionen samt för ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige. Det finns därför anledning överväga om det är lämpligt att dessa personer endast skall anmäla sina innehav internt i Riksbanken. Regeringen anser att förtroendskäl talar för en annan form för anmälan.

Anmälningsskyldigheten enligt nuvarande bestämmelser omfattar finansiella instrument varmed avses olika typer av värdepapper m.m. som är avsedda för handel på värdepappersmarknaden. Delägarrätter och fordringsrätter av typ enkla skuldebrev omfattas däremot inte av anmälningsskyldighet. Detta synes i sammanhanget vara en begränsning som inte är önskvärd. Villkoren för en vanlig kredit påverkas direkt av de beslut som i framtiden kommer att fattas av direktionen. Således finns det skäl att utöka anmälningsskyldigheten till att omfatta även andra tillgångar och att också gälla större skulder.

Den registrering som nu gäller för riksdagsledamöter enligt lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen är en ordning som bättre motsvarar de krav som bör ställas. Ändamålet med denna registrering är att ge en samlad information om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse. Syftet med anmälningsskyldigheten för nu aktuella personer är i stort sett detsamma. Det finns emellertid anledning att modifiera denna ordning något när det gäller Riksbanken.

Regeringen förordar därför att anmälningsskyldigheten bör anordnas enligt följande. Till en början bör den idag gällande skyldigheten att anmäla innehav av finansiella instrument behållas. Anmälan bör emellertid ske till annan än Riksbanken. Den nu föreslagna anmälan bör vara obligatorisk och registreras på lämpligt sätt. Anmälda uppgifter bör vara offentliga. Anmälan bör omfatta tillgångar och skulder samt andra ekonomiska intressen som kan påverka förtroendet för Riksbanken.

Vid sidan av anmälan av innehav av finansiella instrument saknas det emellertid skäl att kräva att samtliga tillgångar och skulder skall specificeras i detalj eftersom en sådan skyldighet sträcker sig längre än vad som behövs för att syftet med anmälan skall anses vara uppfyllt. En sådan lösning är också motiverad av hänsyn till den personliga integriteten. Således bör det vara tillfyllest att skyldigheten att anmäla föreligger endast när samtliga angivna tillgångar respektive skulder tillsammans överstiger ett visst belopp. Regeringen har stannat för att sammanlagda tillgångar respektive skulder som överstiger 500 000 kronor bör anmälas. Bl.a. av förenklings skull bör mindre förändringar över detta belopp inte anmälas. Anmälningar bör därför krävas endast när det belopp som överstiger 500 000 kronor förändras med mer än 100 000 kronor. Nu nämnda begränsningar gäller inte för innehav av finansiella instrument. Detta överensstämmer med vad som gäller för närvarande.

Anmälan enligt den föreslagna ordningen bör enligt regeringen ske till riksdagen som är Riksbankens huvudman. Riksdagsledamöter anmäler sina uppgifter till riksdagens kammarkansli. Ett annat alternativ skulle kunna vara att anmälan görs till finansutskottet som närmast ansvarig för Riksbanken. Ett tredje alternativ kan vara Riksdagens revisorer som svarar för revisionen av Riksbanken. Regeringen ser emellertid ingen anledning att i lag närmare ange vilket riksdagsorgan som skall ta emot anmälan, utan detta torde vara en fråga som riksdagen själv kan lösa.

Riksbanksfullmäktige ifrågasätter om bestämmelsens utformning vad avser skulder och andra tillgångar än finansiella instrument uppfyller de syften som anges i motiven och anser vidare att förslaget kräver ytterligare överväganden i syfte att undvika ett i administrativt hänseende tungrott rapporteringssystem. Mot detta kan invändas att förslaget anvisar ett förenklat anmälningsförfarande av vissa ekonomiska omständigheter som preciseras i lag. Endast en mycket begränsad krets personer omfattas av anmälningskyldigheten och de omständigheter som skall anmälas är utslutande sådana där det finns ett berättigat intresse av att de offentliggörs. Anmälningskyldigheten kan därför inte anses vara orimligt betungande för de anmälningskyldiga.

Inte heller för riksdagen kan det förutses att förslaget kommer att bli administrativt betungande. Det troliga är att anmälningarna kommer att tas emot av riksdagens kammarkansli, som för närvarande har hand om de frivilliga anmälningar som lämnas av riksdagsledamöter. Kansliet har redan väl utvecklade rutiner för sådana anmälningar. För riksdagsledamöterna förs dels ett databaserat register avseende anmälningarna, dels ett individuellt aktsystem. Det förslag som nu lämnas innebär att riksdagen kommer att ha ett aktsystem som, utöver anmälningar från riksdagens ledamöter, kommer att omfatta ytterligare åtta personer. Någon möjlighet att inrätta ett ADB-baserat register, motsvarande det som finns för anmälningar från riksdagsledamöterna, föreslås således inte. Den anmälningskyldighet som nu föreslås torde därför inte heller leda till något beaktansvärt merarbete för riksdagen.

7.8 Direktionen

Regeringens förslag: Direktionen skall bestå av sex ledamöter med en mandattid på sex år.

Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Riksbankschefen får föra talan mot ett sådant beslut vid EG-domstolen. Övriga direktionsledamöter får väcka talan vid Arbetsdomstolen.

Under ett år efter det att en ledamot av direktionen har avslutat sin anställning får han inte utan fullmäktiges medgivande inneha vissa uppdrag eller befattningar. För politiska uppdrag gäller inte karenserioden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens, utom såvitt avser direktionsledamöternas rätt att föra talan mot fullmäktiges beslut att skilja dem från deras anställning. I promemorians förslag skall direktionsledamöter, utom riksbankschefen, föra talan vid Stockholms tingsrätt.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har inte någon invändning mot förslagen rörande direktionen utom såvitt gäller bestämmelserna om karenperiod för ledamot av direktionen som lämnar sin tjänst.

Arbetsdomstolen har inte något att erinra mot att prövningen av riksbanksfullmäktiges beslut att skilja en ledamot av direktionen från anställning skall ske vid domstolen som första och enda instans.

Stockholms tingsrätt har i sitt remissyttrande ifrågasatt förslaget om rätt för en ledamot av direktionen att överklaga ett beslut om skiljande från tjänsten vid Stockholms tingsrätt.

Skälen för regeringens förslag

Direktionens roll

Idag är det riksbankschefen som ensam avgör ärenden som inte beslutas av fullmäktige. Detta kan vara naturligt i en situation där alla viktigare beslut fattas av fullmäktige. I en situation där fullmäktiges roll starkt begränsas och ansvaret för penningpolitiken och övriga ECBS-relaterade frågor (se avsnitt 7.6 för en definition) överförs till direktionen förefaller det lämpligt att införa en mera kollegial beslutsordning där riksbankschefen är primus inter pares (ordförande). En sådan ordning tillämpas bl.a. av Finlands Bank och Deutsche Bundesbank och kommer att gälla i ECB.

Regeringen har ovan föreslagit vilka ärenden som bör avgöras av fullmäktige. Övriga ärenden inom Riksbanken bör beslutas av direktionen. Det bör emellertid av praktiska skäl finnas en möjlighet för direktionen att lämna över beslutanderätt i enskilda ärenden eller grupper av ärenden till enskilda befattningshavare i banken. Rätten att delegera bör uttryckligen framgå av lag.

Antal ledamöter

En fråga är hur stor direktionen bör vara. Det kan diskuteras om en direktion bestående av en riksbankschef och två vice riksbankschefer skall anses vara tillfyllest. Mot bakgrund av att direktionen skall förvalta Riksbanken och ansvara för merparten av de arbetsuppgifter som tidigare åvilade fullmäktige har arbetsgruppen funnit anledning att överväga en direktion som består av fler ledamöter.

I syfte att ge direktionen erforderlig kompetens utan att göra den onödigt stor förordar arbetsgruppen att direktionen bör bestå av sex ledamöter. Regeringen finner denna storlek på direktionen lämplig. Den närmare arbetsfördelningen mellan ledamöterna bör bestämmas av direktionen mot bakgrund av ledamöternas kunskap och erfarenhet.

En av ledamöterna i direktionen skall vara ordförande och tillika riksbankschef. Härutöver skall fullmäktige besluta att minst en av de övriga ledamöterna skall vara vice ordförande, tillika vice riksbankschef. Skulle två eller flera vice ordförande/vice riksbankschefer utses bestämmer fullmäktige i vilken ordning de inträder vid förfall för ordföranden/riksbankschefen.

Det måste anses olämpligt att genom snäva kriterier begränsa fullmäktiges fria val av direktionen. Regeringen lämnar därför inga förslag om särskilda kriterier för ledamöterna i direktionen, inte heller för riksbankschefen, men utgår ifrån att fullmäktige vid sina val beaktar att lämplig kompetens finns företrädd i direktionen.

Mandatperioder för direktionsledamöter

Mandatperioden för riksbankschefen är för närvarande fem år, vilket tillgodoser fördragets krav på minsta mandatperiod. Även vice riksbankscheferna har en mandatperiod på fem år. Med en direktion på sex ledamöter bör av praktiska skäl mandatperioden förlängas till sex år.

I syfte att erhålla kontinuitet i direktionen bör direktionen förnyas successivt och med regelbundna mellanrum. Det kan därför vara lämpligt att en ledamot av direktionen väljs varje år. Vid första valtillfället skulle fullmäktige fastställa vilka av dessa som skall väljas för ett, två, tre, fyra, fem och sex år. *EMI* har pekat på att ett liknande system finns i artikel 50 i ECBS-stadgan. I artikeln anges bestämmelser som skall tillämpas när ECB:s direktion upprättas. Vid det första valet av ledamöter frångås huvudregeln om åtta års mandattid och vice ordföranden utses för fyra år och de övriga ledamöterna för tider mellan fem och åtta år. De föreslagna saxade valen kan således accepteras av *EMI* i en övergångsbestämmelse.

I lagrådsremissen föreslogs att för det fall en ledamot avgår i förtid skall fullmäktige utse en ny ledamot för den återstående tiden av mandatperioden. *Lagrådet* har föreslagit att riksbankschefen skall undantas från denna bestämmelse. Förändringen är en anpassning till ECBS-stadgan där det anges att en centralbankschef skall ha en mandatperiod om minst fem år. Även *EMI* har pekat på denna bestämmelse och erinrat om att dess tolkning av stadgan innebär att alla i direktionen skall ha samma längd på mandattiden. Bestämmelsen strider således enligt *EMI* mot stadgan.

Utgångspunkten för regeringens förslag i lagrådsremissen var att effekten av de ursprungliga saxade valen skulle bibehållas. Att tillmötesgå Lagrådets förslag innebär att åtminstone riksbankschefen alltid skall ha minst fem års mandattid. Emellertid strider bestämmelsen då alltjämt mot stadgan enligt *EMI*'s bedömning. Dessutom innebär redan den av Lagrådet föreslagna förändringen att effekten av de saxade valen förloras. Med hänsyn härtill finner regeringen att det saknas skäl att införa en bestämmelse om att en direktionsledamot som avgår i förtid skall ersättas av en ny ledamot för den återstående mandatperioden. Det torde för övrigt i normala fall inte bli aktuellt att ersätta en ledamot före utgången av dennes mandatperiod. Åtminstone är det mycket osannolikt att den ursprung-

liga saxningen av mandatperioderna kommer att störas i någon nämnvärd omfattning.

Arbetsgruppen övervägde om man borde begränsa möjligheten till omval men fann inte några vägande skäl för en sådan ordning. Inte heller regeringen anser att det finns några skäl för en sådan ordning. Möjligheten till omval innebär självfallet ingen garanti för omval utan fullmäktige skall vid varje valtillfälle fritt pröva om omval skall ske.

Jävsfrågor

De stränga jävsregler som gäller för riksbankschefen gäller även för övriga medlemmar i det organ som fattar beslut i ECBS-relaterade frågor. Dessa jävsregler innebär att möjligheten att ha sidouppdrag är mycket begränsade. Detta talar starkt för att medlemskap i direktionen bör utgöra en heltidsanställning.

Ledamöter i direktionen bör emellertid kunna inneha uppdrag som så att säga följer av anställningen i direktionen, t.ex. inom ECBS, IMF, G10 och BIS. Härutöver bör ledamöter kunna ha andra uppdrag som inte innebär att intressekonflikt uppstår, t.ex. uppdrag inom undervisning eller ideell, icke politisk verksamhet. Sådana uppdrag som inte följer direkt av anställningen bör ledamoten anmäla till fullmäktige.

Karensperiod

Ledamöter i direktionen får genom sin ställning kunskap i frågor som är av utomordentlig stor betydelse för vissa verksamheter i framför allt det privata näringslivet, t.ex. banksektorn. När en ledamot lämnar sin anställning besitter han en kunskap som, om den utnyttjas, skulle kunna vara till skada för Riksbanken. Arbetsgruppen har därför funnit det lämpligt att i likhet med vad som gäller i vissa andra länder, t.ex. Frankrike, införa en bestämmelse om att ledamoten av direktionen inte får påbörja ett uppdrag eller befattning under en viss tidsperiod efter avslutad tjänstgöring i Riksbanken. Även om den direkta kunskapen om Riksbankens penningpolitiska intentioner förhållandevis snabbt blir inaktuell, kan det uppfattas som allmänt stötande om en ledamot av Riksbankens direktion omgående kan övergå till en ledande befattning i annan verksamhet.

Riksbanksfullmäktige har i sitt remissyttrande anfört att det bör övervägas om inte bestämmelsen i 1 kap. 6 § sekretesslagen, om förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift om vilken kännedom fås genom anställning eller uppdrag hos myndighet, kan anses tillräcklig. Om förslaget vidhålls anser fullmäktige att det i lagen bör öppnas en möjlighet för fullmäktige att besluta om en karensperiod som är väsentligt kortare än ett år.

Regeringen instämmer i de av arbetsgruppen anförda skälen för att införa en karensperiod. Sekretesslagens bestämmelser kan inte anses tillräckliga för att upprätthålla det förtroende hos allmänheten som krävs. Regeringen föreslår därför, liksom arbetsgruppen, att ledamöter i direk-

tionen under en tid av högst ett år bör avstå från att inneha uppdrag eller anställning där kunskaper kan missbrukas. För att undvika en alltför stel bestämmelse bör fullmäktige dock kunna förkorta denna tid. Det är inte lämpligt att i lag reglera hur mycket tiden skall kunna förkortas utan det måste avgöras från fall till fall. Regeringen anser att fullmäktige mycket väl, med beaktande av framför allt arten av det nya uppdraget, bör kunna avgöra frågan om hur lång karensperioden bör vara för att inte riskera att kunskaper från tiden som direktionsledamot skall kunna missbrukas. Politiska uppdrag som riksdagsledamot, statsråd eller anställd centralt i ett politiskt parti är av sådan art att de bör undantas från karensperioden. Detta bör även gälla anställning i Regeringskansliet.

Direktionens sammanträden och delegering

Hur ofta direktionen bör sammanträda kan lämpligen överlämnas till direktionen att avgöra. Direktionen bör vara beslutför när minst hälften av ledamöterna är närvarande. Vid sammanträdena bör protokoll föras.

Direktionen kan – utöver vad som framgår av den av fullmäktige beslutade arbetsordningen – besluta att vissa ärenden eller typer av ärenden får beslutas i annan ordning, t.ex. av riksbankschefen eller annan befattningshavare.

Om Sverige skulle komma att delta i valutaunionen övergår emellertid beslutanderätten i ECBS-relaterade frågor till ECB där riksbankschefen kommer att ingå som en av ledamöterna i det beslutande organet. Direktionens uppgift blir då att förvalta Riksbanken inom ramen för den av ECB beslutade politiken.

Hur en direktionsledamot skiljs från sin anställning

Ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans anställning måste enligt EG-fördraget vara möjligt att överklaga. *Lagrådet* har emellertid pekat på att det remitterade lagförslaget innebär att även riksdagens beslut att vägra en direktionsledamot ansvarsfrihet kan komma att överklagas. En sådan ordning ter sig enligt *Lagrådet* i hög grad främmande. På *Lagrådets* inrådan föreslår regeringen därför istället att riksdagens beslut att vägra ansvarsfrihet får verkan endast i fråga om fullmäktige. Om riksdagen vägrar en direktionsledamot ansvarsfrihet blir det fullmäktiges sak att skilja honom från hans anställning. Detta beslut kan överklagas enligt den nedan angivna ordningen. Den nu föreslagna lösningen blir också logisk i och med att fullmäktige, som utser ledmöterna i direktionen, också skiljer dem från deras anställning. Således krävs, för att kunna skilja en direktionsledamot från hans anställning på den grunden att han vägras ansvarsfrihet, beslut av såväl riksdagen som fullmäktige. Denna ordning får ses som ett uttryck för vikten av ett sådant beslut.

Fullmäktige bör kunna skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast i enlighet med de kriterier som anges i ECBS-stadgan, dvs. om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kun-

na fullgöra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I begreppet allvarlig försummelse som kan leda till skiljande från anställningen får inte tolkas in förändret av en för fullmäktige otillfredsställande penning- och valutapolitik eftersom detta skulle strida mot kravet på en självständig centralbank. *EMI* har anfört att kriterierna för att vägra en ledamot ansvarsfrihet inte står i överensstämmelse med stadgans bestämmelser om när en ledamot av centralbankens beslutande organ får skiljas från sin anställning. Regeringen delar inte denna bedömning. De kriterier som gäller för att vägra en fullmäktigeledamot och en direktionsledamot ansvarsfrihet enligt den föreslagna 49 § riksbankslagen ryms, såsom Lagrådet påpekat, under de förhållanden som enligt stadgan kan föranleda att en ledamot skiljs från sin anställning.

Enligt artikel 14 i ECBS-stadgan kan ett beslut om att skilja riksbankschefen från hans anställning överklagas till EG-domstolen. Enligt *EMI*:s konvergensrapport i november 1996 bör ett liknande skydd gälla för samtliga penningpolitiska beslutsfattare, dvs. övriga medlemmar i direktionen. Möjligheten att överklaga till EG-domstolen är enligt stadgan emellertid förbehållen centralbankschefen. Ett skydd mot att övriga direktionsledamöter skiljs från sin anställning på ett otillbörligt sätt bör därför åstadkommas genom en möjlighet att väcka talan vid svensk domstol. I departementspromemorian föreslås att ett sådant ärende skall handläggas vid Stockholms tingsrätt.

Stockholms tingsrätt har i sitt remissyttrande ifrågasatt valet av domstol. *Arbetsdomstolen* har i yttrande anfört att den inte har något att erinra mot att vara första och sista instans vid en sådan prövning.

Arbetsdomstolen är den domstol som har störst erfarenhet av den typ av ärenden som här är aktuella. Arbetsdomstolen kan dessutom i dessa ärenden enligt artikel 177 i EG-fördraget inhämta EG-domstolens förhandsavgörande. Regeringen anser därför att det är lämpligare att talan väcks vid Arbetsdomstolen, som bör utgöra första och sista instans. På samma sätt som för riksbankschefens talan vid EG-domstolen bör talan avseende övriga ledamöter väckas inom två månader från det att beslutet delgavs den ledamot som skiljts från sin anställning.

Ett beslut att skilja en ledamot av direktionen från dennes anställning vare sig det gäller riksbankschefen eller annan ledamot, är ett utomordentligt allvarligt beslut. Om detta sker på grund av allvarlig försummelse eller brottslighet bör handlingen vara klart belagd. Detta kan emellertid kräva viss utredningstid. Samtidigt kan det i vissa situationer också vara direkt olämpligt att vederbörande fortsätter sin anställning under utredningstiden. Ett sätt att tillgodose detta skulle kunna vara att införa möjlighet att stänga av en ledamot i denna situation. Emellertid har regeringen inte funnit några skäl för en sådan formell ordning. Det torde istället vara tillfyllest att om en sådan ovanlig situation uppstår låta vederbörande under utredningstiden fortsätta sin anställning men med andra arbetsuppgifter.

Regeringens förslag: Förbudet för myndigheter att bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken tas in i regeringsformen. En motsvarande bestämmelse om att ledamot av direktionen inte får söka eller ta emot instruktioner när han fullgör penningpolitiska uppgifter tas in i riksbankslagen. Riksbankens beslut om centralkurser och bandbredd skall också omfattas av instruktionsförbudet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank tillstyrker förslagen.

Riksbanksutredningens och rättschefspromemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrkte förslaget med undantag för *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* som påpekade att EG-rätten har direkt effekt och företräde framför nationella regler varför anpassning av svensk lag inte är nödvändig och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* som erinrade om att det i 11 kap. 7 § regeringsformen redan finns ett generellt förbud för myndighet (inklusive regeringen), riksdag och kommuns beslutande organ att i särskilt fall bestämma hur förvaltningsmyndighet i ett visst ärende t.ex. skall tillämpa lag. Hovrätten påpekade att Riksbanken är en förvaltningsmyndighet och dess handlande på penning- och valutapolitikens område förutsätts vara styrd av lag. Förslaget till instruktionsförbud förefaller därför, enligt hovrätten, överflödigt.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 107 i EG-fördraget följer att Riksbanken ej får begära eller ta emot instruktioner från regeringen eller annat organ. Den aktuella artikeln har följande lydelse.

"Då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom detta fördrag och ECBS-stadgan skall varken ECB eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Gemenskapsinstitutionerna, gemenskapsorganen och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter."

I nuvarande lagstiftning om Riksbanken saknas ett sådant uttryckligt instruktionsförbud. Det kan i och för sig diskuteras om ett uttryckligt förbud i lag är nödvändigt. Samtidigt kan konstateras att enligt uttalanden i förarbeten till nu gällande lagstiftning synes det vara möjligt att påverka Riksbankens kredit- och penningpolitik (prop. 1973:90 s. 354). Arbetsgruppen anser att det i lag för tydlighets skull bör införas ett uttryckligt instruktionsförbud. Regeringen instämmer i denna bedömning.

I Sverige är de formella möjligheterna för regeringen att påverka Riksbanken begränsade eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Enligt 42 § riksbankslagen finns det emellertid inför beslut av större penningpolitisk vikt föreskrivet ett samrådsförfarande med ett av rege-

Vad omfattar instruktionsförbudet?

Det kan på goda grunder antas att EG-fördragets bestämmelse om instruktionsförbud inte skall tolkas så att det exkluderar en dialog om den ekonomiska politiken mellan regeringen, riksdagen och Riksbanken eller mellan Riksbanken och andra externa organ eller personer. Istället syftar bestämmelsen till att ge de penningpolitiska beslutsfattarna en sådan integritet att de självständigt och utan påtryckningar utifrån kan fatta penningpolitiska beslut.

Instruktionsförbudet omfattar alla penningpolitiska beslut. Det omfattar naturligtvis beslut om styrränteförändringar men också preciseringar av det i lag angivna målet för penningpolitiken och det val av penningpolitisk strategi som skall ske inom ramen för regeringens beslut om växelkursregim. Det senare avser exempelvis valet mellan direkt inflationsmål eller intermediärt mål (exempelvis penningmängdsstyrning) för penningpolitiken. Även Riksbankens beslutanderätt om centralkurser och bandbredd har stor betydelse för Riksbankens möjlighet att uppfylla prisstabilitetsmålet och därmed för penningpolitiken. Dessa beslut omfattas således också av instruktionsförbudet. Även uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget tillkommer ECBS omfattas av förbudet, eftersom Riksbanken kommer att vara en del av ECBS. Vilka dessa s.k. ECBS-relaterade uppgifter är framgår i avsnitt 7.6.

Hur bör instruktionsförbudet regleras?

Instruktionsförbudet omfattar som nämnts ovan ett stort antal uppgifter som fullgörs av Riksbanken, eller närmare bestämt direktionen. Riksbanken är en myndighet under riksdagen och dess uppgifter framgår av lag. Om riksdagen vill förändra Riksbankens uppgifter krävs det således lagform.

Genom att det krävs lagform ges ECB möjlighet att framföra sina synpunkter på om ett lagförslag kan innebära otillåtna instruktioner. Detta har sin grund i att det åligger varje medlemsstat enligt artikel 105.4 i EG-fördraget att inhämta ECB:s synpunkter på förslag till rättsregler inom ECB:s behörighetsområde.

I 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen har domstolarna och förvaltningsmyndigheterna tillförsäkrats ett skydd mot instruktioner från riksdagen och myndigheter, däribland regeringen, när det gäller rättstillämpning respektive myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. Bestämmelserna påminner om vad fördraget föreskriver beträffande instruktionsförbudet för de nationella centralbankerna och syftar till att garantera oberoende i rättstillämpningen. Ett liknande oberoende skall tillförsäkras Riksbanken i fråga om Riksbankens utövande av penningpolitiken. En

uttrycklig bestämmelse som syftar till att garantera Riksbanken oberoende bör därför på samma sätt införas i regeringsformen.

Lagrådet har anfört att riksdagen inte i enskilda fall får påverka penningpolitiken. Detta skydd för Riksbankens självständighet bör enligt *Lagrådet* komma till uttryck i regeringsformen, samtidigt som det görs klart att riksdagen ändå kan ingripa genom lagstiftning. Regeringen anser emellertid att det saknas anledning att i regeringsformen ta in ytterligare bestämmelser, särskilt som lagstiftningsmakten ändå ligger i riksdagens hand.

EG-fördragets instruktionsförbud riktar sig dock inte enbart till den som *lämnar* instruktioner utan innebär också att medlemmar av Riksbankens beslutande organ ifråga om penningpolitiken, enligt förslag direktionen, inte får *begära* eller *ta emot* instruktioner. För det fall en instruktion når en ledamot i direktionen i Riksbanken syftar denna bestämmelse till att hindra att denne följer instruktionen. Bestämmelsen skall också hindra ledamöterna från att aktivt söka instruktioner. Denna del av instruktionsförbudet, som inte reglerar den inbördes maktfördelningen mellan myndigheter, bör placeras i riksbankslagen där övriga bestämmelser om direktionen och dess arbetsuppgifter finns samlade. Om en ledamot av direktionen bryter mot instruktionsförbudet bör det bedömas som en sådan allvarlig försummelse som utgör grund för avsättning.

7.10 Öppenhet och insyn

Regeringens förslag: För att säkerställa insyn i och kontroll av Riksbankens verksamhet på det penningpolitiska området skall banken informera regeringen inför alla viktiga penningpolitiska beslut. Vidare skall riks-banksfullmäktiges ordförande och vice ordförande ha rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt, men utan förslags- och rösträtt. Riksbanken skall därtill minst två gånger om året lämna en rapport om den förda penning- och valutapolitiken.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har tillstyrkt förslagen. Beträffande frågan om offentliggörande av direktionens protokoll anser fullmäktige att ett frivilligt offentliggörande bör kunna ske inom ramen för den nuvarande lagsiftningen och att frågan bör prövas på nytt när den nya direktionen har funnit sin form.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av öppenhet och insyn

En självständig centralbank kan inte agera i ett politiskt vakuum. Det är viktigt att penningpolitiken har en demokratisk förankring. Eftersom delegeringen av ansvaret för penningpolitiken till en självständig Riksbank baseras på ett riksdagsbeslut har riksdagen möjlighet att återkalla delegeringen

ringen av ansvaret för penningpolitiken. Utan kontroll och utvärdering av verksamheten kan det uppstå situationer när riksdagen skulle se som enda utväg att återkalla denna delegering. En förändring av penningpolitikens institutionella ram kan skapa förväntningar om en förändrad inriktning på penningpolitiken. Det är därför viktigt att ge riksdagen möjlighet att kontrollera verksamheten inom ramen för den institutionella utformningen, så att drastiska åtgärder kan undvikas. Möjligheten för riksdagen att på ett meningsfullt sätt utvärdera Riksbankens verksamhet förutsätter att ett tydligt mål fastställs för penningpolitiken.

Det kan i och för sig hävdas att Riksbanken har en demokratisk förankring när riksdagen fastställt ett mål för verksamheten och givit den institutionella ramen för självständigheten. För att skapa garantier för att Riksbanken följer det fastställda målet kan det finnas anledning att införa sanktionsmöjligheter som kan vidtas utan att den institutionella ramen för penningpolitiken förändras. Ytterst skulle en sanktion kunna innebära att de ansvariga för utformningen av penningpolitiken avsätts om Riksbanken avviker från det fastställda målet. För att en sådan prövning skall kunna ske utan godtycke måste dock penningpolitikens effekter på prisstabiliteten isoleras. De ansvariga för penningpolitiken bör inte kunna ställas till svars för avvikelser som orsakats av störningar utanför dessas kontroll. Vid tillämpad ekonomisk politik i allmänhet är det dock svårt att ens i efterhand fastställa om ett visst beslut varit riktigt eller ej. Det skulle därför kunna uppstå en risk för att allmänheten uppfattar en sådan prövning som baserad på politiska intressen, varvid självständigheten skulle kunna ifrågasättas med negativa effekter på trovärdigheten för prisstabilitetsmålet som följd. Det kan således vara problematiskt att införliva starka sanktionsmöjligheter i en institutionell ram för en självständig centralbank om inte kriterierna för prövningen fastställs mycket klart.

EG-fördraget medför dessutom begränsningar för i vilken utsträckning avsättning kan tillämpas. I princip är det endast möjligt att avsätta en penningpolitisk beslutsfattare, om han eller hon inte längre uppfyller de krav som ställs för att vederbörande skall kunna utföra sina uppgifter, exempelvis längre tids sjukdom, eller gjort sig skyldig till brott eller grovt åsidosatt sina uppgifter.

En kontroll och utvärdering av Riksbankens verksamhet kan dock åstadkommas utan att den yttersta sanktionen avsättning behöver finnas till hands. Regeringen föreslår i det följande ett antal åtgärder för att säkerställa den offentliga insynen i Riksbankens verksamhet.

Information från Riksbanken till regeringen

Enligt nuvarande 42 § riksbankslagen skall Riksbanken samråda med det statsråd som regeringen utser innan Riksbanken fattar beslut av större penningpolitisk vikt. Syftet med den nuvarande samrådsbestämmelsen får anses vara att se till att regeringen har insyn i, men också viss möjlighet att påverka Riksbankens beslut i penningpolitiska frågor (se betänkandet Riksbanken och Riksgäldskontoret, SOU 1986:22 s. 98). Huvudregeln är att samråd skall ske och endast om *synnerliga skäl* föreligger får Riks-

banken avstå från samrådet. Även denna skrivning syftar till att visa betydelsen av att samråd kommer till stånd.

Det kan som konstateras i avsnitt 7.9 på goda grunder antas att instruktionsförbudet inte skall tolkas på sådant sätt att det exkluderar en dialog mellan Riksbanken och exempelvis regeringen. Den avgörande frågan är om ett nationellt organ har någon form av formell mekanism som tillförsäkrar att dess uppfattning påverkar det slutliga beslutet. En uttrycklig laglig skyldighet för en centralbank att samråda med ett politiskt organ torde utgöra en sådan mekanism och skulle därmed vara oförenlig med EG-fördraget och ECBS-stadgan. Den svenska bestämmelsen om ett i princip obligatoriskt samråd mellan regeringen och Riksbanken inför beslut av större penningpolitisk vikt torde därför behöva justeras för att inte strida mot instruktionsförbudet i fördraget. *EMI* har särskilt pekat på att en dialog mellan Riksbanken och regeringen är acceptabel under vissa förutsättningar. Regeringen anser att den föreslagna bestämmelsen i 42 § riksbankslagen tillgodoser *EMI*'s önskemål.

Även om ett samråd inte kan äga rum så är det av stor vikt att regeringen i så god tid som möjligt får kännedom om viktigare penningpolitiska beslut. Det bör enligt regeringens mening därför inrättas en formell ordning för informationsutbyte.

De alternativ som närmast står till buds och som behandlas i departementspromemorian är att antingen förändra samrådsbestämmelsen så att den anpassas till instruktionsförbudet eller ge t.ex. finansministern rätt att närvara vid direktionens sammanträden, dock utan rösträtt. Närvarorätt för finansministern förekommer i bl.a. Tyskland och Spanien. En liknande konstruktion finns också i artikel 109b i EG-fördraget som ger rådets ordförande och en ledamot av kommissionen rätt att delta utan rösträtt i ECB-rådets sammanträden.

En sådan närvarorätt överensstämmer dock inte med svensk författnings- och rättstradition, i synnerhet som Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Arbetsgruppen har därför ansett att det mest lämpliga är att utgå från den nuvarande samrådsbestämmelsen och anpassa den så att den inte står i strid med instruktionsförbudet.

Arbetsgruppen föreslår att Riksbanken skall informera regeringen inför alla viktiga penningpolitiska beslut. Regeringen finner den av arbetsgruppen föreslagna lösningen lämplig.

Riksbankens beslutanderätt vad gäller tillämpningen av valutapolitiken inkluderar exempelvis beslut om centalkurs och bandbredd. Dessa beslut har stor betydelse för penningpolitiken bl.a. för val av penningpolitisk strategi, och bör därför också omfattas av kravet på informationsplikt.

Information bör, liksom tidigare, kunna ges under flexibla former, t.ex. genom ett telefonsamtal med finansministern. Genom att det handlar om ensidig information är Riksbanken inte skyldig att beakta regeringens synpunkter. Genom denna konstruktion anpassas kontakterna mellan regeringen och Riksbanken i frågor rörande penningpolitiska beslut till instruktionsförbudet samtidigt som direktionens oberoende gentemot regeringen säkerställs.

Närvarorätt för fullmäktige vid direktionens sammanträden

Regeringen anser att det är värdefullt att Riksbankens verksamhet präglas av största möjliga öppenhet och insyn. Riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande bör därför, i enlighet med vad som föreslås i departementspromemorian, ges närvaro- och yttranderätt vid direktionens sammanträden. De skall dock inte ha rätt att lämna förslag eller att rösta. Syftet med förslaget är främst att ge fullmäktige möjlighet att följa diskussionerna i direktionen och därigenom få ökad insyn i hur penningpolitiken bedrivs. De jävsregler som föreslås för fullmäktige, se avsnitt 7.7, torde vara tillfyllest för att undvika intressekonflikter. Fullmäktigerepresentanter som är närvarande vid direktionssammanträde kommer härutöver att omfattas av de sekretessregler som gäller för direktionen. En särskild reglering av den sekretess som skall gälla för fullmäktiges ordförande och vice ordförande kan enligt *Lagrådet* avvaras. Regeringen delar denna bedömning. En närvarorätt utformad på det sätt som nu föreslås torde vara förenlig med EG-fördraget.

Skriftliga rapporter och offentliga utfrågningar

Det bästa sättet att nå ökad öppenhet är naturligtvis att ha full insyn i Riksbanken. Emellertid bedriver Riksbanken sådan verksamhet att full insyn allvarligt skulle kunna skada Sveriges intressen och detta är därför inte möjligt. Däremot kan Riksbanken åläggas att informera allmänheten om sin verksamhet

Arbetsgruppen föreslår därför att en bestämmelse införs i riksbankslagen om att direktionen minst två gånger om året skall lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om penningpolitiken. På detta sätt kan riksdagen, som Riksbankens huvudman, och allmänheten löpande ges en insyn i den penningpolitiska verksamheten. Regeringen anser att detta är en ändamålsenlig lösning på insynsfrågan.

Redogörelsen bör således vara offentlig för att kunna bli föremål för diskussion i vidare kretsar och skulle kunna ha ett innehåll liknande det som de nuvarande inflationsrapporterna har. Innehåll och utformning bör emellertid inte regleras närmare. Behoven torde skifta över tiden. Framför allt kan byte av penningpolitisk strategi innebära radikalt annorlunda krav på innehåll jämfört med nuvarande utformning.

Det är viktigt att riksbanksledningen har möjlighet att regelbundet informera såväl riksdagen som fullmäktige om den förda politiken. Genom att Riksbanken är en myndighet under riksdagen är det naturligt att en begäran av riksbankschefen att få informera riksdagen om penningpolitiken också kommer att höras. Riksbanksfullmäktige anger i sitt remissvar att man delar denna uppfattning. Härutöver kan finansutskottet, såsom redan sker i dag, kalla riksbankschefen eller någon annan representant för ledningen till riksdagen för diskussion och informationsutbyte. Sådan information kan ske i form av offentliga utfrågningar (s.k. "hearings").

Dessa rapporter, informationsutbyten och utfrågningar bör kunna utgöra en god grund för en offentlig debatt om Riksbankens verksamhet och

Offentliggörande av direktionens protokoll

För att ytterligare öka insynen i Riksbankens verksamhet skulle direktionens protokoll kunna offentliggöras viss tid efter sammanträdena. Detta är en lösning som finns i bl.a. Storbritannien.

Direktionen skall enligt den föreslagna arbetsfördelningen ansvara för penningpolitiken. Enligt 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) kan Riksbankens uppgifter om penningpolitiken omfattas av sekretess. En skyldighet för direktionen att offentliggöra allt som rör penningpolitiska frågor innebär att även hemliga uppgifter måste offentliggöras. Att offentliggöra hemliga uppgifter rörande penningpolitiken skulle strida mot 3 kap. 1 § i sekretesslagen.

En skyldighet att offentliggöra direktionens protokoll skulle även kunna komma att strida mot bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen om utrikessekretess. Enligt denna gäller sekretess bl.a. för uppgifter som rör en annan stat eller en mellanfolklig organisation om det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjs.

Å andra sidan förhåller det sig så att om uppgifterna i protokollen inte är hemliga enligt sekretesslagen måste de lämnas ut i enlighet med offentlighetsprincipen. Detta innebär att så snart ett protokoll har blivit en allmän handling måste det lämnas ut till den som begär att få ta del av handlingen (jfr bl.a. 2 kap. 3, 7, 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen).

Att införa en skyldighet för direktionen att offentliggöra sina protokoll innebär att en helt ny ordning skapas som utgör ett klart avsteg från de principer som sekretesslagen bygger på. Arbetsgruppen har inte funnit några tungt vägande skäl att nu införa sådana ändringar i sekretesslagen och har därför inte lagt fram något förslag i denna del. Regeringen delar denna bedömning. Denna slutsats behöver inte utesluta att ett förslag kan presenteras vid ett senare tillfälle.

Riksbanksfullmäktige har anfört att ett frivilligt offentliggörande av direktionens protokoll bör kunna ske inom ramen för den nuvarande lagstiftningen och att frågan bör prövas på nytt när den nya direktionen har funnit sin form.

Regeringen skulle välkomna ett sådant initiativ av Riksbanken och enligt regeringens uppfattning möter ett frivilligt offentliggörande av direktionens protokoll inte några hinder, under förutsättning att offentliggörandet sker efter vederbörlig sekretessprövning enligt exempelvis 3 kap. 1 § sekretesslagen.

7.11 Sedelutgivningen

Regeringens bedömning: Bestämmelsen om sedelutgivning i 9 kap. 13 § regeringsformen bör vid ett svenskt deltagande i valutaunionen

anpassas till de faktiska förhållandena. Någon anledning att nu ändra bestämmelsen föreligger dock inte. Ett lagförslag om ändring i regeringsformen bör lämnas till riksdagen i samband med en svensk anslutning till valutaunionen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har inget att erinra emot promemorians bedömning.

Rättschefspromemorians bedömning: Även om det från EG-rättslig synpunkt skulle vara möjligt att avstå från grundlagsändringar så bör bestämmelsen i 9 kap. 13 § regeringsformen ändras för att den, vid ett svenskt deltagande i valutaunionen inte skall ge en missvisande bild med hänsyn till bl.a. ECB:s ensamrätt att tillåta utgivning av sedlar.

Remissynpunkter på rättschefspromemorians bedömning: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte rättschefernas rekommendation. *Juridiska fakulteten vid Universitet i Stockholm* och *Juridiska fakulteten vid Universitet i Lund* gjorde gällande att Riksbanken såsom nationell centralbank kommer att medverka vid ECB:s sedelutgivning och behålla det nationella svenska ansvaret för denna sedelutgivning. Det är därför inte nödvändigt att ändra 9 kap. 13 § regeringsformen vid ett svenskt deltagande i valutaunionen. *Fullmäktige i Riksbanken* ansåg att man bör avvakta tills det finns full klarhet hur bestämmelsen i EG-fördraget om vem som skall ha rätt att ge ut sedlar kommer att tillämpas. *Sveriges Industrieförbund* framförde att frågan bör anstå till dess att riksdagen har avgjort frågan om ett eventuellt svenskt deltagande i valutaunionen.

Skälen för regeringens bedömning

EG-rätten om sedelutgivning

Enligt artikel 105a.1 i EG-fördraget skall Europeiska centralbanken, ECB, ha ensamrätt att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen. ECB kan överlämna sedelutgivningen till de nationella centralbankerna. Endast sedlar utgivna av ECB och nationella centralbanker är lagliga betalningsmedel. Mynt får enligt artikel 105a.2 ges ut av de nationella centralbankerna i den omfattning som godkänns av ECB.

Enligt övergångsbestämmelserna i EG-fördraget skall ECB:s ensamrätt att tillåta sedelutgivning enligt artikel 109k.3 inte tillämpas på medlemsstater som inte deltar i valutaunionen.

Beslutskompetensen

Enligt artikel 2 i Sveriges anslutningsfördrag är, från dagen för anslutningen, bestämmelserna i de grundläggande fördragen bindande för Sverige och skall tillämpas på de villkor som dessa fördrag och anslutningsakten anger. Sverige har inte något undantag eller någon övergångsbe-

stämmelse vad gäller den ekonomiska och monetära unionen, EMU, men har i en deklaration som bifogats förhandlingsprotokollet uttalat att "ett slutligt svenskt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje fasen kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget". Sverige har genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) dels införlivat vårt eget anslutningsfördrag och de grundläggande fördragen samt den s.k. sekundärrätten som före 1995 har antagits av EG (2 §), dels överlåtit beslutanderätt till EG (3 §).

Enligt 2 § anslutningslagen gäller bl.a. Maastrichtfördraget här i landet "med den verkan" som följer av bl.a. Sveriges anslutningsfördrag. Enligt 3 § får EG fatta beslut som gäller här i landet "i den omfattning och med den verkan" som följer av de olika fördragen.

Sverige har således genom anslutningsfördraget accepterat bestämmelserna om valutaunionen. Dessa bestämmelser är införlivade med svensk rätt och beslutskompetensen överlämnad till EG. Rätten att besluta om sedelutgivning i Sverige vid ett svenskt deltagande i valutaunionen tillkommer alltså ECB.

Sedelutgivning i Sverige

Regeringen vill framhålla att förslagen i denna proposition inte innebär något ställningstagande till frågan om Sverige skall delta i valutaunionen.

9 kap. 13 § regeringsformen föreskriver att endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Riksbanken skall enligt 5 § riksbankslagen bestämma utformningen av de sedlar och mynt som banken ger ut. Enligt 5 § andra stycket är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel.

Grundlagsregeln om sedelutgivning har till syfte att trygga betalningssystemet och penningvärdet genom att förhindra andra än Riksbanken att ge ut svenska sedlar. Bestämmelsen skulle dock, vid en svensk anslutning till valutaunionen, enligt regeringen ge en missvisande bild med hänsyn till dels att ECB har ensamrätt att tillåta utgivning av sedlar och att besluta om omfattningen av utgivningen av mynt, dels att även ECB och andra centralbanker kan ge ut sedlar i valutaunionen.

Regeringen anser därför, i överensstämmelse med rekommendationerna i rättschefspromemorian och departementspromemorian, att bestämmelsen om sedelutgivning i 9 kap. 13 § regeringsformen bör anpassas till vad som gäller. Som angivits i avsnitt 7.2 är det dock inget ovillkorligt krav att en ändring av regeringsformen träder ikraft samtidigt med ett svenskt inträde i valutaunionen. Ett lagförslag om ändring i regeringsformen bör emellertid lämnas till riksdagen i samband med en svensk anslutning till valutaunionen.

Lagrådet har inte motsatt sig att 9 kap. 13 § regeringsformen nu lämnas oförändrad. *EMI* har pekat på att Riksbankens sedelutgivningsmonopol kan vara kvar så länge som svenska kronor är lagliga betalningsmedel.

Regeringens förslag: Den nya lagen om valutapolitik och de lagändringar som regeringen föreslår skall träda i kraft den 1 januari 1999. Det nya fullmäktige och direktionen skall dock väljas senast under december 1998.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Fullmäktige i Sveriges riksbank har tillstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår bl.a. ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Enligt 8 kap. 15 § regeringsformen stiftas grundlag genom två likalydande beslut av riksdagen. Det andra beslutet får inte fattas förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nya riksdagen har samlats. Riksdagsordningen stiftas på motsvarande sätt (8 kap. 16 § regeringsformen). Det finns i sistnämnda fall också en möjlighet för riksdagen att fatta endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om detta.

De förslag rörande Riksbanken som regeringen lägger fram bör träda i kraft senast den 1 januari 1999 när valutaunionen startar, oavsett om Sverige deltar i denna eller inte. Nästa ordinarie val till riksdagen skall hållas hösten 1998. Det andra beslutet om ändring i regeringsformen resp. riksdagsordningen skall tas när den nyvalda riksdagen har samlats. Den nyvalda riksdagen skall också välja ledamöter i riksbanksfullmäktige och fullmäktige skall sedan i sin tur välja direktion i Riksbanken enligt de nya reglerna. För att den nya organisationen skall kunna börja fungera den 1 januari 1999 krävs det att riksdagen väljer de nya riksbanksfullmäktige senast under december 1998 och att dessa i sin tur utser direktionen före årsskiftet 1998/99. Dessa frågor kan lämpligen regleras i övergångsbestämmelserna till riksdagsordningen och riksbankslagen.

EMI har anmärkt att lagstiftningen om Riksbankens självständighet skall träda i kraft senast när ECBS bildas, vilket torde ske under våren 1998, och enligt EG-fördraget, allra senast omedelbart efter den 1 juli 1998. Mot bakgrund av den ovan beskrivna proceduren vid ändring av grundlag är detta inte möjligt.

I denna proposition föreslås ett lagstadgat prisstabilitetsmål för penningpolitiken. Målformuleringen är likvärdig med det mål Riksbanken styr penningpolitiken mot sedan man övergick från fast till flytande växelkurs och innebär inte någon förändring av penningpolitikens inriktning. Ett lagfäst mål för penningpolitiken innebär däremot en demokratisk förankring av målet och bidrar därigenom till penningpolitikens trovärdighet. Som konstaterats tidigare (avsnitt 7.3) innebär prisstabilitetsmålet inte att penningpolitiken skall bedrivas utan hänsyn till andra mål för den ekonomiska politiken. Penningpolitiken har dock på längre sikt mycket svårt att påverka produktion och sysselsättning. Kortsiktigt skall penningpolitiken understödja övriga mål för den allmänna ekonomiska politiken i den mån detta är möjligt utan att det övergripande prisstabilitetsmålet åsidosätts.

I propositionen föreslås vidare att beslut om valutakurssystem för kronan överförs från Riksbanken till regeringen, men att Riksbanken fortsatt skall ansvara för tillämpningen av valutakurspolitiken. Sedan kredit- och valutamarknaderna avreglerats är räntan Riksbankens enda långsiktigt verkningsfulla medel för att uppnå valuta- och penningpolitiska mål. Därtill är kronans växelkurs av stor betydelse för möjligheten att uppnå prisstabilitetsmålet. Detta innebär att Riksbanken kan hamna i en målkonflikt mellan ett valutapolitiskt mål i form av en fastställd valutakursnivå och målet att upprätthålla ett fast penningvärde. Valutapolitiken kan därigenom sägas vara en del av penningpolitiken. En ansvarsfördelning där Riksbanken inte bestämmer centralkursen i en fastkursregim eller tillämpningen av en rörlig valutakursregim riskerar därför att reducera förtroendet för penningpolitikens möjligheter att uppnå prisstabilitetsmålet.

Instruktionsförbudet innebär ett förbud för myndigheter att bestämma hur Riksbanken skall besluta i penningpolitiska frågor och för direktionen att söka eller ta emot instruktioner i penningpolitiska frågor. Genom att det föreslagna instruktionsförbudet införs kommer Riksbanken självständigt att besluta om hur det uppsatta prisstabilitetsmålet skall uppnås.

Den ökade trovärdighet som de nämnda förslagen sammantaget kan förväntas ge penningpolitiken torde innebära att avvikelserna mellan inflationsförväntningarna i ekonomin och Riksbankens mål minskar, även under perioder med tendenser till stigande inflationstryck. Eftersom ökade inflationsförväntningar tenderar att bidra till stigande inflation och högre obligationsräntor kan ett ökat förtroende för penningpolitiken väntas bidra till lägre obligationsräntor och ett minskat behov av en aktivistisk penningpolitik. Genom detta kan ett ökat förtroende för penningpolitiken också väntas ge mer stabila räntenivåer samt en mer stabil växelkurs för kronan.

Den föreslagna reformen torde ge ökade förutsättningar för Riksbanken att uppnå målet om en stabilt låg inflation vilket kan antas vara positivt för den svenska ekonomins tillväxtmöjligheter. Därutöver undviks de risker för godtyckliga omfördelningar av förmögenheter och inkomster som hög inflation kan medföra.

9.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

9 kap. 11 §

Bestämmelsen är ny och anger att det är regeringen som har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Innebörden av förevarande bestämmelse är att regeringen bl.a. ansvarar för överenskommelser om växelkurssystem (se avsnitt 7.4).

När det i övrigt gäller ansvarsfördelningen av valutakompetensen mellan regeringen och Riksbanken framgår denna av den särskilda lagen om valutapolitik och av 10 § riksbankslagen.

Eftersom bestämmelsen avser att fastställa ansvarsfördelningen mellan regeringen och Riksbanken inom ett område som i hög grad berör Riksbanken har bestämmelsen införts i samma kapitel i regeringsformen som i övrigt fastställer Riksbankens ansvarsområde.

9 kap. 12 §

Första stycket

I konsekvens med att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor enligt 9 kap. 11 § regeringsformen ligger på regeringen, vilket framgår av avsnitt 7.4, har i paragrafens första stycke bestämmelsen om att Riksbanken har ansvaret för valutapolitiken utgått. Ordet kreditpolitik har bytts ut mot penningpolitik eftersom uttrycket penningpolitik, efter avregleringen av kreditmarknaden och enligt internationellt språkbruk, är ett mer adekvat uttryck än kreditpolitik.

Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende framgår numera endast av 4 § riksbankslagen.

Instruktionsförbudet har införts som ett led i strävandena att stärka Riksbankens självständighet och har behandlats närmare i avsnitt 7.9. I det nya första stycket har således klargjorts att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik. Även regeringen är en myndighet. Den del av instruktionsförbudet som förbjuder ledamöterna i direktionen att söka eller ta emot instruktioner har förts in i 41a § riksbankslagen.

Andra stycket

Som framgår av avsnitt 7.6 skall ledningsfunktionen i Riksbanken utövas av en direktion medan fullmäktiges uppgifter i huvudsak består av utseende av direktion samt kontroll av Riksbanken och vissa därmed sammanhängande uppgifter. Denna uppdelning i ett fullmäktige och en direktion har ansetts ha sådan dignitet att de bör framgå av grundlag. I andra stycket stadgas alltså att Riksbanken har elva fullmäktige och att Riksbankens verksamhet leds av en direktion. Fullmäktige väljs liksom enligt gällande ordning av riksdagen medan direktionen utses av fullmäktige.

Av riksdagsordningen framgår att mandatperioden för fullmäktige, liksom nu, är densamma som riksdagens valperiod, dvs. fyra år. Prop. 1997/98:40

Tredje stycket

I det nya tredje stycket anges att riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen skall beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Motiven härför har redovisats i avsnitt 7.6. De fall i vilka ansvarsfrihet får vägras framgår av 49 § riksbankslagen.

I samma stycke anges att fullmäktige får skilja en direktionsledamot från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Genom denna bestämmelse markeras riksbankschefens och övriga direktionsledamöters självständiga ställning. Det skall inte vara möjligt att skilja någon från anställningen på grund av innehållet i den förda politiken. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.8.

En grund för att skilja en direktionsledamot från anställningen är att han eller hon inte längre uppfyller de krav som ställs för att vederbörande skall kunna utföra sina uppgifter. Utöver de valbarhetskriterier som anges i 33 a § riksbankslagen kan tänkas att ledamoten på grund av sjukdom inte längre kan utföra sina uppgifter. Det skall då vara fråga om sådan sjukdom som beräknas pågå under längre tid.

Den andra grunden för att skilja en direktionsledamot från anställningen är att vederbörande gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Det kan vara fråga om att ledamoten dels grovt åsidosatt sina uppgifter som direktionsledamot, t.ex. genom att söka eller ta emot en instruktion, dels gjort sig skyldig till brottslighet, antingen relaterad till Riksbanken eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för Riksbanken. Bestämmelsen har justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Fjärde stycket

I nya fjärde stycket anges att vissa närmare bestämmelser finns i lag. Bestämmelser om val av fullmäktige och utseende av ordförande och vice ordförande i fullmäktige finns i 31 § riksbankslagen och i 8 kap. 6 § riksdagsordningen. Jävsbestämmelser för dessa finns i 33 § riksbankslagen. Bestämmelserna om direktionens sammansättning finns i 32 § och jävsbestämmelserna i 33 a § riksbankslagen. Bestämmelser om Riksbankens verksamhet finns i riksbankslagen och den nya lagen om valutapolitik.

3 kap. 8 §

I ett nytt fjärde stycke ges direktionen möjlighet att lämna framställningar till riksdagen. Motiven härför har angetts i avsnitt 7.7.

8 kap. 6 §

Andra stycket, som upptar bestämmelser om val av vice riksbankschefer och anger att dessa skall vara suppleanter för riksbankschefen i fullmäktige i den inbördes ordning som fullmäktige bestämmer, har utgått som en följd av att riksbankschefen inte längre skall vara ledamot av fullmäktige. Det är tillräckligt att det i regeringsformen och riksbankslagen framgår att det är fullmäktige som utser ledamöterna i direktionen, däribland riksbankschefen och vice riksbankschefer. Denna fråga behöver därför inte tas in i riksdagsordningen.

9 kap. 8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtal mot vissa befattningshavare. Första stycket första punkten har ändrats så att finansutskottet även skall besluta om åtal mot ledamot av direktionen i Riksbanken. Härigenom får riksdagen ansvaret för både åtal mot direktionsledamöter och beslut om att bevilja dem ansvarsfrihet. Det nuvarande andra stycket innehåller en möjlighet för riksdagen att besluta om att denna åtalsregel inte skall tillämpas när det gäller brott som begåtts vid handläggningen av fråga angående in- eller utförsel av valuta. Eftersom fullmäktige inte längre skall handlägga sådana ärenden har andra stycket ändrats så att det nu avser direktionsledmöterna. Dessutom har tilläggsbestämmelsen 9.8.1 utgått.

9.3 Förslaget till lag om valutapolitik

1 §

I paragrafen erinras om att enligt regeringsformen är det regeringen som ansvarar för övergripande valutapolitiska frågor. Vad detta närmare innebär framgår av 2 §.

2 §

Här anges att det är regeringen som beslutar om växelkurssystem, dvs. om Sverige skall ha fast eller rörlig växelkurs och det system som skall användas för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor. Riksbanken har således inte längre rätt att ingå överenskommelser med andra centralbanker om växelkurssystem.

Riksbankens uppgifter och befogenheter framgår av riksbankslagen.

3 §

Riksbanken har i denna bestämmelse givits möjlighet att hos regeringen hemställa att regeringen skall fatta beslut om växelkurssystem. Detta syftar till att ge Riksbanken en möjlighet att uppmärksamma regeringen på att det rådande växelkurssystemet inte är ändamålsenligt och att föreslå förändringar i detta system eller hos regeringen hemställa om att beslut om ett nytt växelkurssystem skall fattas.

4 §

För att regeringen skall kunna fatta beslut om växelkurssystem krävs att beslutet föregåtts av samråd med Riksbanken. Regeringens samrådsskyldighet syftar till att i största möjliga utsträckning tillgodose det behov av information som föreligger för både Riksbanken och regeringen inför beslut om växelkurssystem.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

4 §

Bestämmelsen har ändrats i konsekvens med den föreslagna kompetensfördelningen i fråga om valutapolitiken. Vidare har ordet kreditpolitik ersatts med ordet penningpolitik (jfr kommentaren till 9 kap. 12 § regeeringsformen). Riksbankens valutapolitiska uppgifter återges i 10 §.

I ett nytt andra stycke har ett mål för Riksbankens verksamhet införts. Bestämmelsen och dess närmare innebörd har behandlats i avsnitt 7.3.

Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende kvarstår i denna paragraf. Någon förändring i sak av denna uppgift avses inte, däremot skall den utföras utan att det överordnade målet om att upprätthålla ett fast penningvärde åsidosätts.

10 §

Bestämmelsen, som i gällande lydelse anger att det är Riksbanken som bestämmer växelkurssystem och om tillämpningen därav, har fått ett nytt innehåll. I paragrafen anges att Riksbanken ansvarar för tillämpningen av det växelkurssystem som regeringen beslutat enligt 2 § lagen om valutapolitik.

Ordet tillämpningen har samma innebörd som tidigare. Enligt motiven (prop. 1986/87:143 s. 66) valdes detta ord med tanke på att kunna täcka uppgifter i olika växelkurssystem. I ordet tillämpningen ligger t.ex. att bestämma om val av centrankurs och av bandbredd, dvs. tillåten avvikelser kring den valda kursen vid någon form av fast växelkurs, samt besluta om centrankurs och andra villkor för ett annat lands valuta som deltar i ett multilateralt växelkursarrangemang. Vid ett svenskt deltagande i ERM2 eller liknande system bör således ett beslut om deltagande fattas av regeringen medan fastställandet av centrankurser och bandbredder skall falla

under Riksbankens ansvar. Att Riksbanken skall bestämma om tillämpningen av det valda växelkurssystemet innefattar också att Riksbanken vid flytande växelkurs självständigt hanterar den flytande kursen. Beslut om tillämpning av växelkurssystem fattas av Riksbankens direktion, vilket följer av 41 § tredje stycket riksbankslagen.

De uppgifter och åtgärder som Riksbanken skall vidta avseende tillämpningen av växelkurssystem anges i första hand i 11-16 §§.

20 §

Av redaktionella skäl har ordet kreditpolitiskt ersatts med penningpolitiskt (jfr kommentaren till 9 kap. 12 § regeringsformen).

29 §

I paragrafen, som anger att fullmäktige får göra framställning till riksdagen eller regeringen om fråga uppkommer om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, har tillagts att även direktionen får göra sådana framställningar inom sitt ansvarsområde. I ett nytt andra stycke anges att fullmäktige och direktionen skall samråda med varandra innan en framställning görs, vilket skall ses som ett rent informationsutbyte. Detta samråd innebär inte någon inskränkning i respektive organs fria beslutanderätt.

31 §

Bestämmelsen i första stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Fullmäktiges nya sammansättning och förändrade uppgifter framgår av avsnitt 7.7. I denna paragraf erinras om att Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen vilket framgår av 9 kap 12 § regeringsformen. Av andra stycket följer att fullmäktige inom sig väljer ordförande och en vice ordförande.

32 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Riksbankens direktion. Första stycket, som justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag, hänvisar till 9 kap. 12 § regeringsformen. Vidare anges att direktionen skall ha sex ledamöter och att de skall utses för en tid av sex år. Fullmäktige skall också utse en av ledamöterna att vara ordförande i direktionen. Denne skall tillika vara chef för Riksbanken. Vidare skall fullmäktige utse minst en vice ordförande i direktionen, som också skall vara vice riksbankschef.

Som framgått av avsnitt 7.8 skall ledamöternas mandatperioder vara saxade i syfte att erhålla erforderlig kontinuitet vid ledningen av Riksbanken. För att uppnå detta har införts en övergångsbestämmelse som avser det första valet efter denna lags ikraftträdande.

Av andra stycket framgår att fullmäktige, för det fall flera vice riksbankschefer utsetts, också skall bestämma i vilken inbördes ordning dessa skall tjänstgöra i riksbankschefens ställe då denne har förhinder.

33 §

I paragrafen anges förutsättningarna för valbarhet till fullmäktige i Riksbanken. I första stycket stadgas att fullmäktig inte får vara statsråd, vara ledamot i direktionen, vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller inneha annan anställning eller uppdrag som gör honom olämplig för uppdraget. Bland befattningar som är olämpliga för en ledamot av fullmäktige ingår anställning i Riksbanken. Ledamoten får inte heller vara underårig, i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare.

Bestämmelsen i andra stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Av tredje stycket framgår att riksdagen skall entlediga en ledamot från uppdraget som fullmäktig om han tar viss anställning eller uppdrag.

33 a §

I paragrafen finns valbarhetskriterier för ledamot av direktionen i Riksbanken. Reglerna är strängare än för fullmäktig. Enligt första stycket får direktionsledamot inte vara ledamot av riksdagen, vara statsråd, vara anställd i Regeringskansliet, vara anställd centralt av ett politiskt parti, vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller inneha annan befattning eller uppdrag som gör honom olämplig för anställningen.

Även för sådan ledamot gäller enligt andra stycket att han inte får vara underårig, i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Detta stycke har justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I tredje stycket anges att en direktionsledamot som tar sådan anställning eller sådant uppdrag som kan strida mot bestämmelsen i första stycket skall anmäla det till fullmäktige. Om fullmäktige finner att ledamoten tagit sådan anställning eller sådant uppdrag som gör denne olämplig som direktionsledamot skall ledamoten antingen avsäga sig anställningen som direktionsledamot eller det andra uppdraget eller den andra anställningen. I annat fall anses han inte längre uppfylla de krav som ställs för uppdraget som ledamot i direktionen och kan då skiljas från sitt uppdrag som direktionsledamot med stöd av 33 b §.

I fjärde stycket anges att en ledamot av direktionen efter avslutat uppdrag under ett år inte får inneha viss anställning eller uppdrag utan fullmäktiges medgivande. Motiven härför framgår av avsnitt 7.8. Denna karenstid är inte avsedd att innebära ett allmänt näringsförbud utan avses endast tillämpas på anställningar eller uppdrag som enligt fullmäktige är klart olämpliga och för en tid av längst ett år. Ordalydelsen av bestämmelsen medger att fullmäktige kan besluta om kortare karenstid än ett år. Undantagna från karenstiden är politiska uppdrag och anställning i Regeringskansliet.

33 b §

Bestämmelsen är ny och hänvisar beträffande rätten att skilja en direktionsledamot från hans anställning till 9 kap. 12 § regeringsformen.

I andra stycket ges bestämmelser om hur talan skall föras mot ett beslut om att skilja en ledamot av direktionen från dennes anställning. Enligt artikel 14.2 i ECBS-stadgan har en centralbankschef rätt att överklaga beslut om skiljande från anställning till EG-domstolen inom två månader från offentliggörande eller delgivning av beslutet. Av rättssäkerhetsskäl har införts en bestämmelse om att tiden för att föra talan skall räknas från delgivning av beslutet.

Rätten att föra talan vid EG-domstolen är förbehållen centralbankschefen men likvärdigt skydd bör finnas även för övriga ledamöter av direktionen. Dessa har därför getts möjlighet att inom samma tidsrymd väcka talan vid Arbetsdomstolen, som i förekommande fall kan infordra yttrande från EG-domstolen jämlikt artikel 177 i EG-fördraget.

I det tredje stycket anges Arbetsdomstolens möjlighet att ogiltigförklara ett beslut om skiljande från anställning och i det fjärde stycket föreskrivs att om talan inte har väckts inom den angivna tidsfristen så har parten förlorat sin talan.

34 §

I bestämmelsen anges för tydlighets skull att också direktionen skall ha sitt säte i Stockholm.

35 §

Riksbanken skall enligt första stycket besluta om vilka enheter som skall inrättas, vilket betyder att det är direktionen och inte fullmäktige som fattar dessa beslut.

I andra stycket anges, enligt vad som redovisats i avsnitt 7.7, att verksamheten vid revisionsenheten skall stå under ledning av fullmäktige.

I tredje stycket har endast en språklig justering gjorts.

38 §

I första stycket anges att fullmäktige beslutar om arbetsordning. Motiven härför har redovisats i avsnitt 7.7.

Ändringarna i andra stycket innebär att ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöterna i direktionen inte skall anmäla innehav av finansiella instrument till Riksbanken. För dessa befattningshavare skall anmälningarna i stället göras till riksdagen (se 39 a §).

39 §

I ett nytt andra stycke anges att det är fullmäktige som fastställer lön och andra anställningsförmåner för ledamöterna i direktionen.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär en skyldighet för ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöterna i direktionen att anmäla sina ekonomiska förhållanden till riksdagen. De uppgifter som lämnas blir offentliga. Bestämmelsen har i huvudsak justerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Första stycket innebär att nu nämnda befattningshavare i fortsättningen skall anmäla sina innehav av finansiella instrument till riksdagen. Någon ändring i sak görs inte i denna del.

Lagrådet har ifrågasatt om aktier utgivna av privata aktiebolag omfattas av begreppet "fondpapper" och därmed även av begreppet "finansiellt instrument", eftersom sådana aktier har begränsad omsättningsbarhet och inte kan bli föremål för handel på värdepappersmarknaden (jfr prop. 1993/94:196 s. 75, 79 f och 84 f). *Lagrådet* har därför i klargörande syfte föreslagit att aktier uttryckligen anges i lagtexten vid sidan av andra finansiella instrument. Regeringen instämmer i att möjligheterna att omsätta aktier i privata aktiebolag normalt sett är begränsade. Det bör emellertid uppmärksammas att aktier uttryckligen anges i den legaldefinition av begreppet "fondpapper" som finns i bl.a. 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Av de motivuttalanden som gjordes när nuvarande definition infördes framgår att en aktie alltid är ett fondpapper i lagens mening (se prop. 1990/91:142 s. 87). Till saken hör att fondpappersbegreppet enligt sin nuvarande lydelse infördes innan de lagändringar *Lagrådet* hänvisar till genomfördes i aktiebolagslagen. Dessutom torde även aktier i privata aktiebolag kunna bli föremål för en viss, begränsad, omsättning på värdepappersmarknaden. Med handel på värdepappersmarknaden förstås nämligen också de fall där aktier, utan att var föremål för börshandel eller liknande, överlåts genom medverkan av ett värdepappersinstitut (jfr 2 § 1 insidernlagen (1990:1342)). Visserligen strider *Lagrådets* förslag inte mot det nu sagda men ett förtydligande i enlighet med förslaget skulle innebära att paragrafen får en annan lydelse än liknande bestämmelser med motsvarande innehåll (jfr 38 § riksbankslagen och 44 § lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden). Regeringen anser därför att första stycket bör utfomas på det sätt som föreslogs i promemorian.

Vidare utökas anmälningsskyldigheten för dessa personer till att avse även andra ekonomiska förhållanden än innehav av finansiella instrument. Bedömningen skall ske utifrån marknadsvärdet. Som utgångspunkt för bedömningen av marknadsvärdet på icke marknadsnoterade andelar i handelsbolag och andra juridiska personer torde normalt kunna godtas det värde som, före skattemässiga avdrag, tagits upp i den senaste självdeklarationen. Om en näringsfastighet förvärvats kort tid före anmälningsskyldighetens inträde bör normalt köpeskillingen vara avgörande om det inte föreligger särskilda omständigheter. En sådan omständighet som bör kunna föranleda att köpeskillingen frångås är om det är fråga om en överlåtelse mellan närstående och köpeskillingen understiger fastighetens taxeringsvärde. I tveksamma fall bör värdet schablonmässigt kunna beräknas till 133 procent av aktuellt taxeringsvärde. Vid värderingen av avtalsmäs-

siga förmåner från tidigare arbetsgivare bör beräkningen utgå från det diskonterade nuvärdet av förmånen. Till stöd för beräkningen torde viss ledning kunna hämtas från tillämpningen av 16 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. Krediter och andra skulder bör tas upp till det nominella beloppet. Dessutom skall villkoren för krediter och andra skulder anmälas. Anmälningsskyldighet föreligger således om villkoren för en kredit ändras. Som exempel på en anmälningspliktig villkorsändring kan nämnas en ändring från rörlig till fast ränta.

Av andra stycket följer att anmälningar endast behöver ske om det sammanlagda värdet av anmälningspliktiga tillgångar och förmåner alt. skulder överstiger 500 000 kronor. Vid beräkningen skall en samlad bedömning ske av den anmälningsskyldiges tillgångar resp. skulder. Innehav av finansiella instrument skall emellertid anmälas utan beloppsbegränsning.

Som huvudregel gäller enligt tredje stycket att anmälan skall göras när uppdraget eller anställning påbörjas. Därefter skall anmälan ske senast fyra veckor efter den händelse som innebär att anmälningsskyldighet uppkommer

Vidare skall anmälning ske enligt fjärde stycket varje gång det sker en förändring som innebär att det samlade värdet av tillgångar eller skulder ökas eller minskas med mer än 100 000 kronor i förhållande till den gräns som innebär att anmälningsskyldigheten senast inträdde. För finansiella instrument finns ingen sådan gräns. Om en förändring innebär att gränsen 500 000 kronor underskrids innebär detta emellertid att det inte längre föreligger någon anmälningsskyldighet.

I femte stycket finns en tidsfrist inom vilken anmälningar enligt fjärde stycket skall ske.

40 §

När det gäller direktionsledamöter skall endast fullmäktige kunna besluta om skiljande från anställningen. Därför har i första stycket dessa ledamöter undantagits från personalansvarsnämndens kompetensområde.

41 §

I första stycket anges uttömmande vilka beslut som enligt lagen skall fattas av fullmäktige. Första punkten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I ett nytt andra stycke klargörs fullmäktiges rätt att svara på remisser inom sitt ansvarsområde. Alla andra frågor skall avgöras av direktionen i den mån direktionen inte väljer att delegera vissa frågor till riksbankschefen eller annan tjänsteman enligt vad som sägs i tredje stycket.

41 a §

Paragrafen är ny och speglar den del av instruktionsförbudet som avser direktionsledamöterna. Myndigheters förbud att instruera Riksbanken i penningpolitiska frågor har av skäl som anges i avsnitt 7.9 införts i regeringsformen (9 kap. 12 § regeringsformen). Syftet med bestämmelsen är

att klart markera att Riksbankens beslutsfattare skall stå oberoende när det gäller att utforma penningpolitiken i enlighet med det mål för Riksbankens verksamhet som framgår av lag.

42 §

Ändringarna i paragrafen har skett med hänsyn till det föreslagna instruktionsförbudet. Som närmare utvecklats i avsnitt 7.10 är anpassningen föranledd av att det föreligger en konflikt mellan förbudet att ta instruktioner och att ha samråd. Genom att samrådet ändras till en ensidig informationsskyldighet för Riksbanken anpassas kontakterna mellan regeringen och Riksbanken så att de inte står i strid med instruktionsförbudet.

Beslut rörande tillämpningen av växelkurssystem, såsom förändringar av centrankurs eller bandbredd, är i regel av sådan vikt att Riksbanken inför dessa beslut skall informera regeringen.

43 §

Paragrafen upptar bestämmelser om fullmäktiges sammanträden och beslutförhet. Frågor om att skilja en ledamot av direktionen från hans anställning är, mot bakgrund av den starka och självständiga ställning ledamöterna skall ha, av sådan dignitet att det bör krävas att åtta av fullmäktiges ledamöter enas om sådana beslut. Övriga beslut fattas med enkel majoritet av de närvarande ledamöterna, varvid ordföranden har utslagsröst. Jfr 18 § Förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelsen i andra stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

44 §

Paragrafen reglerar direktionens sammanträden och beslutförhet.

Frågan om närvarorätt för fullmäktiges ordförande och vice ordförande, som behandlas i tredje stycket, har kommenterats i avsnitt 7.10.

45 §

Paragrafen har ändrats endast på det sättet att den nu avser även direktionens sammanträden.

46 §

Paragrafen har ändrats endast på det sättet att den nu avser även direktionens skrivelser till riksdagen eller regeringen.

47 §

Med hänsyn till den nya ledningsorganisationen skall budgeten fastställas av direktionen. Budgeten får inte fastställas så att den försvårar ett upp-

fyllande av de krav som ställs på Riksbanken i dess egenskap av medlem i ECBS. Prop. 1997/98:40

Budgeten skall liksom tidigare lämnas för kännedom till finansutskottet och Riksdagens revisorer men nu har tillkommit även fullmäktige.

48 §

I paragrafen, som upptar bestämmelser om Riksbankens redovisning, har införts en bestämmelse om att direktionen skall avge redovisning till riksdagen, Riksdagens revisorer och fullmäktige. Förändringen är föranledd av att direktionen skall ansvara för Riksbankens budget. Däremot är det rimligt att fullmäktige som kontrollorgan alltså lämnar förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Vidare har ordet kreditpolitik ersatts med ordet penningpolitik, som efter avregleringen av kreditmarknaden är ett mera adekvat uttryck. Slutligen har Riksbanken ålagts att redogöra för hur den främjar ett säkert och effektivt betalningsväsende.

49 §

I första stycket regleras bl.a. disposition av Riksbankens vinst. Ytterligare riktlinjer härför har meddelats av riksdagen (bet. FiU 1988/89:27).

I andra stycket, anges att det är riksdagen som beviljar fullmäktige och direktionen ansvarsfrihet. Här har också införts en bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar ansvarsfrihet kan vägras. Det skall vara fråga om fall där det finns skäl att föra talan mot ledamot om ekonomiskt ansvar eller fall där en ledamot gjort sig skyldig till brottsligt förfarande i samband med uppdraget och bör åtalas för detta.

50 §

I ett nytt första stycke har införts en bestämmelse om att Riksbanken minst två gånger om året skall lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om penningpolitiken. Motiven härför har angetts i avsnitt 7.10. Utöver den skriftliga redogörelsen är det naturligt att Riksbankens ledning står till förfogande för att även på annat sätt lämna sin syn på Riksbankens politik.

55 §

Paragrafen har tagits bort. Åtalsbestämmelsen finns i 9 kap. 8 § riksdagsordningen.

56 §

Riksbankens beslut enligt denna lag får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagens förvaltningskontor och myndigheter. Från denna överklagandebestämmelse har undantagits fullmäktiges beslut

att skilja en direktionsledamot från hans anställning vilket i stället regleras i 33 b §. Prop. 1997/98:40

Övergångsbestämmelser

För att Riksbankens nya ledningsstruktur skall kunna finnas på plats den 1 januari 1999 har i övergångsbestämmelserna tagits in bestämmelser om val senast i december 1998 av det nya fullmäktige resp. utseendet av direktionsledamöterna.

Bestämmelsen om ledamöternas mandatperioder har kommenterats i anslutning till 32 §.

Någon övergångsbestämmelse beträffande rätten att besluta om åtal har inte ansetts nödvändig. Borttagandet av 55 § innebär att fullmäktige inte längre har rätt att besluta om åtal. Endast finansutskottet har denna rättighet enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen.

Bestämmelserna i punkterna 2-3 har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering

4 kap. 3 §

I paragrafen har fullmäktige ersatts med direktionen då de aktuella uppgifterna i fortsättningen skall ankomma på denna.

9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

1 §

När det gäller annan fullmäktig och suppleant för fullmäktig har orden "som inte är tjänsteman i banken" utgått eftersom fullmäktig enligt valbarhetskriterierna inte skall kunna vara tjänsteman i banken.

2 §

Paragrafen har ändrats endast på så sätt att bestämmelserna om riksbankschef och vice riksbankschef har utgått. Enligt 39 § riksbankslagen är det fullmäktige som fastställer lön och andra anställningförmåner för ledamot av direktionen.

9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän Prop. 1997/98:40

2 §

I paragrafen har riksbankschefen och vice riksbankschefer ersatts med ledamöter av direktionen. Det är direktionen som skall utöva Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

9.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden

2 § och 4 §

I paragraferna har fullmäktige ersatts med direktionen eftersom det är direktionen som skall förvalta Riksbanken.

9.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.

3 §

I bestämmelsen har revisorernas bedömning utsträckts till att avse även om ansvarsfrihet skall beviljas direktionen. (jfr 9 kap. 12 § regeringsformen).

9.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter

3 §

Bestämmelsen har ändrats eftersom riksbankschef och vice riksbankschef kommer att utgöra del av en direktion om sex ledamöter. Bestämmelsen bör omfatta samtliga ledamöter av direktionen.

Riksbanksutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:20)

Ansträngningarna i Sverige att uppnå en varaktigt låg inflationstakt har under de två senaste decennierna misslyckats. Detta har inte kompenseras av framgångar på andra områden som t.ex. stabilt hög sysselsättning eller snabb tillväxt. Tvärtom har utvecklingen även på dessa områden varit sämre än under tidigare perioder. Kring 1980 genomfördes flera devalveringar, och under senare år har kronan utsatts för upprepade spekulativa attacker. För att försvara växelkursen har Riksbanken då tvingats till drastiska om än temporära höjningar av räntenivån. Den 19 november 1992 måste den fasta kronkursen överges.

Utredningens uppdrag är att överväga om ändringar i penningpolitikens institutionella förutsättningar kan bidra till bättre måluppfyllelse. Det finns även andra skäl att se över Riksbankens ställning. Dels har förutsättningarna för penning- och valutapolitiken förändrats, dels har utvecklingen inom den Europeiska gemenskapen (EG) tillsammans med den svenska medlemsansökan aktualiserat en översyn av konsekvenserna för svensk del.

Riksbanken har under det senaste årtiondet både formellt och faktiskt när det gäller penningpolitikens utformning fått en mer självständig ställning. Ordföranden i fullmäktige utses inte längre av regeringen utan av och bland de av riksdagen valda ledamöterna. Den tidigare ofta förekommande ordningen att statssekreteraren i finansdepartementet ingått i fullmäktige – t.o.m. som ordförande – har övergivits. Riksbankschefen väljs inte längre direkt av riksdagen omedelbart efter ett ordinarie riksdagsval, utan av övriga fullmäktigeledamöter och då för en mandatperiod om fem år. Efter regeringsskiftet hösten 1991 byttes således inte riksbankschefen ut, vilket kunde ha förväntats ske med den ordning som gällde tidigare.

Flera faktorer ligger bakom det ökade oberoende som Riksbanken i praktiken fått under senare år, t.ex. en förändrad penningpolitisk miljö, inhemska och utländska erfarenheter samt modern nationalekonomisk forskning. De allokeringspolitiska uppgifter som kreditpolitiken hade under den period då Riksbanken använde reglerande medel har försvunnit. På den marknadskonforma penningpolitik som numera tillämpas ställs nya krav på snabbhet och flexibilitet, vilket har gjort det naturligt att den hanteras på ett självständigt sätt av Riksbanken. Penningpolitikens trovärdighet har också stärkts av denna utveckling. Rent faktiskt har därför bankens oberoende successivt ökat.

Riksbankens ställning är i vissa avseenden, t.ex. på det valutapolitiska området, ovanligt självständig. Samtidigt utmärks emellertid banken i andra avseenden av ett tydligt politiskt beroende. Detta gäller främst formerna för val av fullmäktige och mandatperiodens längd. Eftersom riksdagen utser de direktvalda ledamöterna i fullmäktige och det därvid inte finns något hinder emot att utse riksdagsledamöter till dessa uppdrag, finns det ett klart politiskt samband mellan riksdagen och Riksbanken. Mandatperiodens längd på tre år, som överensstämmer med riksdagens valperiod, gör också att förändringar i riksdagsmajoriteten får direkt ge-

nomslag på fullmäktiges sammansättning. Det kan således ske väsentliga penning- och valutapolitiska förändringar som en följd av ändrade majoritetsförhållanden i riksdagen. I praktiken kan även en regering påverka Riksbankens beslut under förutsättning dels att regeringspartierna förfogar över en majoritet i fullmäktige och försöker utnyttja detta för sina syften, dels att fullmäktigeledamöterna är mottagliga för sådan styrning.

De senaste årtiondenas erfarenheter och forskning har påvisat ett antal mekanismer som försvårar uppnåendet av de mål politiken syftar till. För att en ekonomisk-politisk strategi skall bli framgångsrik måste den bl.a. vara *trovärdig*, dvs. allmänheten måste förvänta sig att den kommer att ligga fast och fullföljas. I annat fall kommer allmänhetens ekonomiska beslut att kullkasta eller försvåra måluppfyllelsen. I det korta perspektivet kan det finnas motiv för statsmakterna att avvika från den långsiktiga strategin. Då allmänheten inser att det existerar sådana motiv, ändras förutsättningarna för politiken så att den långsiktiga strategin kanske inte kan fullföljas. Om förväntningarna hos allmänheten är inställda på att t.ex. inflationen i framtiden blir högre än vad statsmakterna deklarerat, blir det omöjligt eller kostsamt att uppnå låg inflation. Förekomsten av kortsiktiga incitament för statsmakterna att avvika ifrån sitt eget långsiktiga låginflationsmål kan således leda till högre inflation även i det korta perspektivet, utan att det uppstår några vinster i form av exempelvis lägre arbetslöshet.

Den ekonomiska situationen vid varje tidpunkt är resultatet av tidigare fattade beslut. Om dessa fattas med hänsyn till i huvudsak kortsiktiga vinster, uppstår lätt oavsedda långsiktiga effekter. Även om det vid en tidpunkt då det råder ekonomisk balans kan framstå som kortsiktigt motiverat att göra avkall på t.ex. inflationsmålet för att söka höja sysselsättningen på kort sikt, kan en sådan politik vara ogynnsam i ett längre perspektiv och leda till en permanent högre inflation utan bestående sysselsättningsvinster – snarare finns risk för att arbetslösheten på sikt blir högre. Om en trovärdig låginflationspolitik kan etableras så att allmänhetens förväntningar är inställda på att några avsteg från denna inte görs, kan å andra sidan en permanent låg inflation uppnås utan några kostnader i form av högre arbetslöshet.

En grundmurad trovärdighet ger större möjligheter att föra en flexibel penningpolitik. När en trovärdig låginflationspolitik inte är etablerad, blir behovet av att kompensera detta med enkla och robusta regler större. Flexibilitet i förhållande till det långsiktiga inflationsmålet i form av tillfälliga och mindre avsteg från antiinflationpolitiken kan lätt uppfattas som permanenta avvikelser. Det föreligger m.a.o. risk för att det uppstår förväntningar om att låginflationspolitiken kommer att överges. De föreslagna ändringarna i riktning mot en större självständighet för Riksbanken bör därför tillsammans med en i övrigt stärkt trovärdighet kunna bidra till att ge större utrymme för flexibilitet i penning- och valutapolitiken.

En trovärdig ekonomisk-politisk strategi kan uppnås på flera sätt. De politiska beslutsfattarna kan t.ex. bygga upp ett förtroendekapital som gör att allmänheten litar på att strategin kommer att ligga fast, även om det kortsiktigt kan finnas motiv att avvika från denna. Ett annat, kompletterande, sätt är att utforma den ekonomiska politikens institutionella förutsättningar så att måluppfyllelsen underlättas. Institutionella förändringar

kan inte ensamma lösa trovärdighetsproblemet, men i den mån de kan förbättra måluppfyllelsen finns det skäl att genomföra sådana reformer.

På det penningpolitiska området är Riksbankens institutionella ställning en faktor som kan påverka den ekonomiska politikens utfall. Ett sätt att försöka etablera en trovärdig låginflationspolitik är att delegera penning- och valutapolitiken till centralbanken och att ge denna i uppgift att försvara penningvärdet. För att en sådan delegering skall vara meningsfull måste centralbanken ha en oberoende ställning på så sätt att genomförandet av penningpolitiken överläts åt banken, samtidigt som den demokratiska kontrollen tryggas genom att t.ex. målet för verksamheten fastställs och ledningen för Riksbanken utses av riksdagen.

Strävan att genom ett stärkt oberoende för centralbanken förbättra den ekonomisk-politiska måluppfyllelsen knyter an till erfarenheterna från de länder som bäst lyckats etablera en trovärdig låginflationspolitik. Studier av sambandet mellan centralbankers oberoende och det stabiliseringspolitiska utfallet ger stöd för tanken att en självständig ställning för centralbanken förbättrar möjligheterna att uppnå de samlade ekonomisk-politiska målen. Dessa studier gör inte anspråk på att ha löst alla metodologiska problem med att empiriskt belägga sådana samband. Resultaten måste därför tolkas med försiktighet. De är dock relativt samstämmiga och pekar på att det finns vinster att uppnå med en delegering av penningpolitiken till en oberoende centralbank.

I utredningens uppdrag ingår även att analysera vilka krav som kan komma att ställas på den penningpolitiska lagstiftningen vid ett svenskt medlemskap i EG. Efter det att utredningens direktiv utfärdats har valutasamarbetet i Europa utsatts för påfrestningar. Osäkerheten om den fortsatta utvecklingen av valutasamarbetet har därmed ökat. Det kan således konstateras att även om ratificeringsprocessen inom EG fortsätter, är taktiken för genomförandet av den planerade valutaunionen och i vilken omfattning den kommer att förverkligas fortfarande osäker. Vissa bestämmelser som berör Riksbanken avses emellertid genomföras redan från den 1 januari 1994, dvs. innan valutaunionen är i kraft. Utredningen har valt att utforma sina förslag med sikte på nu rådande förhållanden i Sverige. Förslagen är emellertid enligt utredningens bedömning sådana att en svensk anslutning till EG/EU och där förekommande samarbete på det monetära området inte onödigtvis försvåras eller fördröjs.

Om Sverige inte skulle bli medlem i EG eller i den planerade valutaunionen, ställs inga krav på att förändringar av den svenska penningpolitiska lagstiftningen till följd av beslut eller överenskommelser mellan EGländerna. Däremot blir kraven större på att de svenska förutsättningarna är tillräckligt goda för att vi på egen hand skall uppnå prisstabilitet. Behovet av förtroendeskapande åtgärder, däribland institutionella förändringar, blir större för Sverige utanför än som medlem i EMU.

Utredningen föreslår följande.

Riksbanken skall även fortsättningsvis vara direkt underställd riksdagen, som också skall utse ledamöter i riksbanksfullmäktige. Riksdagen skall ange mål och ge andra föreskrifter i penning- och valutapolitiska frågor genom lag. Riksbanken bör således inte vara oberoende i den bemärkelsen att den är, med ordbokens formulering, helt ”fri från tvingande

förbindelser” i förhållande till riksdagen. Banken bör emellertid ha en fristående ställning i den meningen att riksdag och regering inte får bestämma hur den skall besluta i enskilda frågor. Riksbanken skall självständigt kunna förfoga över de penningpolitiska styrmedlen. Varken fullmäktig, riksbankschef eller annan beslutsfattare får således i penning och valutapolitiska frågor söka eller ta emot instruktioner från någon myndighet, ej heller från regeringen eller något annat organ, eller ta emot andra instruktioner från riksdagen än de föreskrifter som ges i lag.

I huvudsak överensstämmer detta med dagens förhållande. Visserligen har riksdagen i dag möjligheter att ange riktlinjer för penning- och valutapolitiken som tillställs Riksbanken i form av en skrivelse. Sådana anvisningar är inte formellt bindande och möjligheten utnyttjas sällan. Vid de tillfällen då denna möjlighet har utnyttjats har det gällt frågor där avsaknaden av ett klart angivet mål för Riksbanken aktualiserat behovet för riksdagen att ge sin syn på penning- och valutapolitiken till känna.

Ökad självständighet för Riksbanken förutsätter emellertid att ett mål för dess verksamhet anges av riksdagen. Härigenom får penning- och valutapolitiken en demokratisk förankring.

Den klassiska huvuduppgiften för penning- och valutapolitiken är att ansvara för prisstabilitet, vilket under de senaste decennierna varit liktydigt med att försöka upprätthålla låg inflation. Grunden för detta kan, enkelt uttryckt, sägas vara att inflationen mer eller mindre definitionsmässigt är att betrakta som kopplad till ett av Riksbankens huvudsakliga ansvarsområden, nämligen uppgiften att tillhandahålla betalningsmedel. Inflation är synonymt med fall i penningvärdet, dvs. i betalningsmedlets – ”pengars” – köpkraft. I vart fall på lång sikt gäller därför att prisutvecklingen primärt sammanhänger med relationen mellan utbud och efterfrågan på betalningsmedel. Även om prisnivån kan höjas av andra störningar, t.ex. en kraftig uppgång i råvarupriser eller löner, så kan priserna på lång sikt förväntas återgå till den ursprungliga nivån, om inte störningen tillåts framkalla en ökning av mängden betalningsmedel. Riksbankens ansvar för betalningsmedelsförsörjningen skapar således en naturlig koppling till uppgiften att värna prisstabiliteten. Genom direkt eller indirekt kontroll över utvecklingen av tillgången på pengar kan i princip en önskvärd grad av långsiktig prisstabilitet uppnås.

Den fasta växelkursen utgjorde ett s.k. mellanliggande mål i den överordnade ambitionen att värna penningvärdet. I och med beslutet att tills vidare låta kronan flyta är inte penningpolitiken längre bunden till försvaret av den fasta växelkursen. Beslutet att släppa kronans knytning till eucn var emellertid inte ett uttryck för att strävan mot en låg inflationstakt hade övergivits. Den fasta växelkursen blev helt enkelt omöjlig att upprätthålla. Det överordnade målet kvarstår dock. De trovärdighetsproblem som är förknippade med att uppnå en stabil och låg inflationstakt har emellertid förstärkts i och med att det inte längre finns en enkel och tydlig bindning av penningpolitiken. Bytet av växelkurssystem gör det därför än mer angeläget att stärka tilltron till att den långsiktiga låginflationspolitiken ligger fast och att ge Riksbanken institutionella förutsättningar att stå emot kortsiktiga önskemål om att ge avkall på denna strävan.

Målet för Riksbanken bör enligt utredningens förslag vara att värna penningvärdet. Något preciserat mål i form av en kvantifierad inflations-takt bör inte anges i lag. Verksamhetsmålet skall ses som ett mål för inflationens utveckling på medellång och lång sikt. Riksbankens styrmedel ger inte utrymme för att kontrollera prisstegringstakten från en månad till en annan eller kanske ens inom loppet av ett år.

Det bör betonas att ett lagstadgat prisstabilitetsmål för Riksbanken inte innebär att banken får hela ansvaret för inflationsbekämpningen. Finanspolitiken måste bedrivas på ett sådant sätt att penningpolitiken inte utsätts för orimliga påfrestningar. Strävan efter prisstabilitet måste således prägla även finanspolitiken.

Förslaget att ge Riksbanken ett prisstabilitetsmål innebär inte att detta mål överordnas andra mål, för vilka andra än Riksbanken har huvudansvaret. Den inriktning på att uppnå prisstabilitet som utredningen föreslår syftar till att förbättra måluppfyllelsen för den av riksdagen beslutade ekonomiska politiken som helhet.

Målet att värna penningvärdet innebär inte att penningpolitiken inte får ta hänsyn till andra mål än detta. I den mån det är möjligt att främja andra mål utan att målet om prisstabilitet åsidosätts, bör Riksbanken stödja den allmänna ekonomiska politiken och bidra till att uppnå de övriga målen för politiken.

Sju fullmäktigeledamöter föreslås väljas av riksdagen för en sjuårig mandatperiod genom successiva val. På så sätt främjas kontinuitet och långsiktighet i penning- och valutapolitiken. Om vakans uppstår före mandatperiodens utgång, skall ny fullmäktigeledamot utses för en full sjuårsperiod. Återval kan inte förekomma. Val till fullmäktige skall beredas av riksdagens finansutskott. För fullmäktigeledamöter som utses av riksdagen skall suppleanter ej väljas.

De sju av riksdagen utsedda fullmäktigeledamöterna väljer även fortsättningsvis på fem år en riksbankschef som därmed tillika blir fullmäktig, samt två vice riksbankschefer, vilka kan tjänstgöra som suppleanter i fullmäktige. Riksbankschefen och vice riksbankscheferna skall kunna återväljas.

Valbarheten till fullmäktige begränsas genom att en ledamot inte samtidigt får vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i regeringskansliet, centralt av ett parti eller i Riksbanken (gäller dock ej riksbankschefen), ledamot eller suppleant i styrelsen för kreditinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller inneha annan befattning som gör denne olämplig som ledamot. Nya uppdrag som en fullmäktigeledamot åtar sig bör anmälas till finansutskottet. Begränsningarna i valbarhet motiveras bl.a. av att riksdagen och regeringen inte skall ge instruktioner till fullmäktige. I konsekvens härmed bör inte heller riksdagen eller regeringen direkt eller indirekt representeras i fullmäktige. Förhållanden som riskerar att medföra jävsförhållande bör likaledes undvikas.

För att stärka den demokratiska kontrollen skall Riksbanken regelbundet inför riksdagen offentligt redovisa sin syn på penning- och valutapolitiken. Samråd med regeringen skall även fortsättningsvis ske i viktiga penning- och valutapolitiska frågor.

Fullmäktigeledamot får avsättas av riksdagen, endast om denne på grund av sjukdom inte kan fullfölja sitt uppdrag eller genom att ha gjort sig skyldig till brottslig verksamhet är uppenbart olämplig för uppdraget. Fullmäktige kan därutöver avsätta riksbankschefen, om denne uppenbart missköter sitt uppdrag. Riksbankschefen skall kunna överklaga sådant beslut till domstol.

Stora befogenheter för Riksbanken på områden som ligger vid sidan av de egentliga penning- och valutapolitiska områdena kan minska förtroendet för den oavhängighet som banken åtnjuter. Ett väl avgränsat ansvarsområde, som ligger inom ramen för Riksbankens mål, bör således ge de bästa förutsättningarna för att uppnå trovärdighet för penningpolitiken.

Samordningen av penningpolitiken och statsskuldspolitiken skall i huvudsak komma till uttryck i de mål och de handlingsregler som gäller för Riksbanken och Riksgäldskontoret, så att behovet av samråd kring den konkreta utformningen av statsskuldspolitiken begränsas så långt som möjligt. Detta hindrar inte att ett informations- och åsiktsutbyte mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret äger rum.

Ett förbud mot monetär finansiering av budgetunderskott, s.k. sedel-pressfinansiering, är ett sätt att stärka centralbankens oberoende och öka trovärdigheten för en låginflationspolitik. Om staten har rätt att rekvirera lån i centralbanken, kan den yttersta konsekvensen bli att Riksbanken förlorar sin kontroll över utbudet av pengar. Med andra ord förlorar banken kontrollen av det instrument som avgör möjligheten att klara prisstabilitetsmålet.

Utredningen föreslår därför att staten inte skall kunna låna i Riksbanken för att finansiera t.ex. budgetunderskott. Riksbanken skall inte heller få köpa statspapper direkt från staten, eftersom även sådana köp är en form av lån till staten, annat än om de behövs för att tillgodose Riksbankens behov av statspapper för marknadsoperationer.

Om Riksbanken har behov av statspapper för att kunna genomföra de marknadsoperationer som banken av penning- och valutapolitiska skäl finner nödvändiga eller behov av utländsk valuta för att stärka valutareserven, får lån för sådana ändamål tas upp för Riksbankens räkning om särskilda skäl föreligger. Beslut i sådana frågor skall emellertid inte delegeras till kontoret, utan efter framställan av Riksbanken avgöras av regeringen i varje enskilt fall. Riksbanken skall ersätta Riksgäldskontoret för sådana lån, inklusive räntor, administrativa kostnader och valutakursförändringar.

Då Riksgäldskontoret tillgodoser Riksbankens behov av statspapper för marknadsoperationer, köper, i formell mening, Riksbanken statspapper från staten. Eftersom statlig upplåning i Riksbanken under normala omständigheter föreslås vara förbjuden, skall de medel som tagits emot vid sådana transaktioner enbart användas för återbetalning, dvs. de får inte användas för att finansiera statsutgifter. Detta bör kunna ske genom att Riksbanken erhåller statsskuldväxlar i utbyte mot av Riksbanken utställda skuldebrev med motsvarande villkor.

Riksbankens oberoende gagnas bäst av att banken inte tillförs uppgifter som inte behöver ingå i verksamheten. Den nuvarande ordningen där Finansinspektionen har ansvaret för tillsynen av de finansiella marknaderna

är därför från utredningens utgångspunkt ändamålsenlig. Riksbanken Bilaga 1
måste tillförsäkras tillgång till de uppgifter som banken behöver för att
klara sin del av ansvaret för stabiliteten på de finansiella marknaderna.

Rättschefspromemorians sammanfattning och slutsatser (Fi96/4413)

EG-fördraget ställer endast i några avseenden krav på nationell lagstiftning. Hur den nationella lagstiftningen skall utformas och om ändringarna skall föras in i grundlag eller vanlig lag regleras inte av fördraget. Det är den enskilda medlemsstaten som avgör detta.

Vid bedömningen av de enskilda frågorna har vår utgångspunkt varit att följa de principer som tidigare tillämpats i svensk lagstiftning. Med en sådan utgångspunkt framstår det som självklart att reglera Riksbankens oberoende på samma sätt som man i dag reglerar dess ställning i förhållande till riksdagen och andra myndigheter, nämligen i regeringsformen. Vidare har man tidigare valt att införa regler i regeringsformen när man velat säkerställa ett oberoende för rättstillämpning och myndighetsutövning. Detta gäller i fråga om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning. Genom att föra in bestämmelser om riksbankschefens ställning och instruktionsförbudet i regeringsformen följer man samma linje. På detta sätt understryks också att statsmakterna verkligen vill garantera syftet med bestämmelserna, dvs. Riksbankens oavhängighet.

Till detta kommer att regeringen nyligen har tillsatt en utredning som skall utreda frågor om ansvaret för valutapolitiken. Enligt direktiven (dir. 1996:65) skall utredaren bl.a. föreslå de grundlagsändringar som krävs för att ge regeringen ansvaret för övergripande valutapolitiska beslut. Utredaren skall redovisa sitt arbete senast vid utgången av december 1996. En överflyttning av ansvaret för valutapolitiken innebär ofrånkomligen att ändringar måste göras i regeringsformen. Lämpligen bör man i det sammanhanget även göra de andra ändringar i regeringsformen som föreslås i denna promemoria.

Vår slutsats är att mycket starka skäl talar för att EG-fördragets regler om riksbankschefens ställning, instruktionsförbudet och sedelutgivningen bör leda till ändringar i regeringsformen.

Vid partiledaröverläggningar den 17 oktober 1996 diskuterades ovan nämnd rekommendation och det efterlystes en närmare analys av i vilken utsträckning de EG-rättsliga principerna om EG-rättens direkta effekt och företräde gör det onödigt att lagstifta nationellt eller om det i alla delar är nödvändigt att införa fördragets regler i svensk lagstiftning.

Slutsatsen av analysen är att även om det från EG-rättslig synpunkt kanske skulle vara möjligt att avstå från grundlagsändringar bör sådana ske från svenska utgångspunkter. Det finns inget att invända mot att låta frågan om de svenska organens förhållande till EG:s institutioner regleras av EG-rätten. Den inbördes maktfördelningen mellan svenska organ bör där emot framgå av nationella regler. Även med beaktande av de omständigheter som nu redovisats kvarstår alltså - i rekommendation om ändring av regeringsformen i de tre hänseenden vid tidigare förordat.

Utredningen om ansvaret för valutapolitiska frågor - sammanfattning av betänkandet (SOU 1997:10)

Utredarens uppdrag har varit att, bl.a. mot bakgrund av fördraget om europeiska unionen (EU-fördraget) och förhållandena i övriga EU-länder, föreslå de förändringar i svensk lagstiftning som är nödvändiga för att föra över ansvaret för övergripande valutapolitiska beslut från Riksbanken till regeringen samt att lämna förslag för att minska risken för en målkonflikt mellan penning- och valutapolitiken.

Utredaren har haft som utgångspunkt bl.a. att Riksbanken kommer att erhålla det i EU-fördraget angivna oberoendet och att den kommer att ha prisstabilitet som huvudmål för sin verksamhet. Som en följd av fördraget kan det för närvarande föreskrivna obligatoriska samrådet mellan regering och Riksbank i penningpolitiska frågor av större vikt inte bestå.

Utredaren noterar att det i EU-fördraget fastställda prisstabilitetsmålet för penningpolitiken också blir en restriktion för övrig ekonomisk politik, inklusive valutapolitiken.

Utredaren konstaterar vidare att de viktigare valutapolitiska besluten under de senaste 25 åren i sak fattats eller godkänts av regeringen även om de formella besluten tagits av riksbanksfullmäktige. Det kan också konstateras att det yttersta ansvaret för valutapolitiken i övriga EU-länder normalt ligger på regeringarna och i den europeiska valutaunionen på ministerrådet.

Mot denna bakgrund föreslår utredaren i huvudsak

- att ansvaret för valutapolitiken också formellt överförs från Riksbanken till regeringen, dock att beslut om Sveriges anslutning till valutaunionen enligt regeringsformen skall fattas av riksdagen;

- att till de övergripande frågor som bör beslutas av regeringen hör val av växelkursregim samt val av centralkurs och bandbredd vid regimer med fast växelkurs;

- att regeringens beslut i valutapolitiska frågor skall tas på initiativ av eller efter samråd med Riksbanken, varvid regeringen inte får åsidosätta det för penningpolitiken fastställda målet, vilket förutsätts bli prisstabilitet;

- att Riksbanken skall anmäla till regeringen om föreslagna valutapolitiska beslut eller den förda valutapolitiken sätter målet för penningpolitiken i fara. Sådana anmälningar skall kunna offentliggöras av Riksbanken utan hinder av sekretesslagen;

- att övriga valutapolitiska åtgärder samt genomförandet av den fastställda valutapolitiken alltså skall ankomma på Riksbanken;

- att regeringen får utfärda allmänna riktlinjer för valutapolitiken vid flytande växelkurs;

- att prisstabilitetsmålet normalt skall vara överordnat växelkursmålet samt

- att den målkonflikt som kan uppstå i extrema situationer då det inte är rimligt att prisstabilitetsmålet skall ha företräde får lösas genom regeringens möjlighet att föreslå riksdagen att genom lag föreskriva att växelkursmålet tillfälligt skall vara överordnat prisstabilitetsmålet.

Utredaren understryker vikten av en konstant dialog mellan regering och Riksbank i syfte att utveckla och bibehålla en samsyn om den ekonomiska politiken. De föreslagna bestämmelserna om initiativrätt för Riksbanken, om samråd med Riksbanken före regeringens beslut i valutapolitiska frågor och om rätten för Riksbanken att offentliggöra sin åsikt om den anser att den föreslagna eller förda valutapolitiken sätter i fara prisstabilitetsmålet bör minimera risken för konflikter mellan penning- och valutapolitiken.

Utredaren noterar vidare att vid ett svenskt deltagande i valutaunionen kommer behörigheten att besluta om valutapolitiken att övergå till Ekofinrådet där Sverige normalt företräds av finansministern.

Slutligen understryker utredaren att den situation som nu kan förutses efter den 1 januari 1999, så länge inte Sverige deltar i valutaunionen, sammanlagt innebär en kraftig förstärkning av Riksbankens ställning både i penningpolitiskt och i valutapolitiskt hänseende jämfört med tidigare förhållanden.

Departementspromemorians sammanfattning (Ds 1997:50)

Vid partiledaröverläggningar hösten 1996 beslutades att överläggningar om grundlags- och andra lagstiftningsfrågor som har samband med Riksbankens framtida ställning skulle ske i en arbetsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier. Denna promemoria är resultatet av arbetsgruppens arbete.

Utgångspunkter för arbetsgruppens förslag har varit att Riksbanken skall ha ansvaret för penningpolitiken och att Riksbankens självständighet skall stärkas. Vidare bör anpassning av svensk lag ske så att svensk rätt återger de bestämmelser som är gällande i Sverige och ändringar i regeringsformen skall ske från utgångspunkten att regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige styrs.

Arbetsgruppen föreslår att målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Detta mål anges i riksbankslagen. Såsom myndighet under riksdagen skall Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning.

Arbetsgruppen föreslår vidare att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Regeringen skall därvid bestämma system för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Detta kräver ändringar i regeringsformen. Bestämmelser om valutapolitiska frågor tas in i en ny lag om valutapolitiken. Riksbanken skall bestämma om centalkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs.

Arbetsgruppen föreslår när det gäller Riksbankens ledningsstruktur att fullmäktige ges en kontrollerande funktion. Fullmäktiges uppgifter anges i riksbankslagen. En direktion med sex heltidsanställda ledamöter inrättas som skall besluta i alla penningpolitiska frågor och leda Riksbanken. Direktionen skall utses av fullmäktige för en tid av sex år.

Enligt förslaget skall riksdagen utse ledamöter i fullmäktige, fastställa balans- och resultaträkning och besluta om ansvarsfrihet för fullmäktige och direktionen. Fullmäktige skall bestå av elva ledamöter med lika många suppleanter. Mandattiden skall vara fyra år. I fullmäktiges uppgifter ingår bl.a. val av riksbankschef, vice riksbankschef och direktionen i övrigt. Fullmäktige skall till riksdagen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Arbetsgruppen föreslår att ett uttryckligt förbud för myndigheter att bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken tas in i regeringsformen. En motsvarande bestämmelse om att en ledamot av direktionen inte får söka eller ta emot instruktioner när han fullgör penningpolitiska uppgifter tas in i riksbankslagen. Riksbankens beslut angående tillämpningen av växelkurssystem har stor betydelse för penningpolitiken och skall därför omfattas av instruktionsförbudet.

För att säkerställa insyn i och kontroll av Riksbankens verksamhet på det penningpolitiska området skall banken informera regeringen om alla

viktiga penningpolitiska beslut. Vidare skall riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande ha rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt, men utan förslags- och rösträtt. Riksbanken skall därtill minst två gånger om året lämna en rapport till riksdagen om den förda penning- och valutapolitiken.

Beträffande sedelutgivningsen lämnar arbetsgruppen följande rekommendation. Bestämmelsen om sedelutgivning i 9 kap. 13 § regeringsformen bör anpassas till de faktiska förhållandena. Ett lagförslag om ändring i regeringsformen bör lämnas till riksdagen i samband med en svensk anslutning till valutaunionen.

Arbetsgruppens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Förteckning över remissinstanser avseende Riksbanksutredningens betänkande (SOU 1993:20) Riksbanken och prisstabiliteten

Efter remiss har yttrande över Riksbanksutredningens betänkande avgetts av Sveriges riksbank, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Riksrevisionsverket, Konkurrensverket, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Svenska Bankföreningen, Sparbanken Sverige AB, Finansbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), SACO Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Företagarnas riksförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska kommunförbundet, Sveriges köpmannaförbund, Svenska handelskammarförbundet, Grossistförbundet Svensk handel, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Allmänna pensionsfonden, första - tredje fondstyrelserna, Allmänna pensionsfonden, fjärde fondstyrelsen, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet, Sveriges Advokatsamfund, Grundlagsberedningen inför EG, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Revisorssamfundet (SRS), Konjunkturinstitutet, Handelsutredninginstitutet (HUI) och Aktiefrämjandet

SACO Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska handelskammarförbundet, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Allmänna pensionsfonden, fjärde fondstyrelsen, Grundlagsberedningen inför EG, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Revisorssamfundet (SRS) och Aktiefrämjandet har förklarat sig avstå från att lämna remissyttranden.

Förteckning över remissinstanser avseende Rättschefspromemorian, Riksbankens ställning, analys över behovet av grundlagsändringar (Fi96/4413)

Efter remiss har yttrande över rättschefspromemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Sveriges riksbank, Domstolsverket, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Svea hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, Juridiska fakulteten vid Universitetet i Stockholm, Juridiska fakulteten vid Universitetet i Uppsala, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Universitetet i Uppsala, Juridiska fakulteten vid Universitetet i Lund, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Universitetet i Göteborg, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Universitetet i Lund, Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges Domareförbund, Sveriges Advokatsamfund, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Företagarnas Riksorganisation, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Finansanalytikers Förening.

Handelshögskolan i Stockholm, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Företagarnas Riksorganisation och Sveriges Finansanalytikers Förening har förklarat sig avstå från att lämna remissyttranden.

Förteckning över remissinstanser vid beredningen av betänkandet (SOU 1997:10) Ansvaret för valutapolitiken

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Konjunkturinstitutet, AP-fonden, Första - tredje fondstyrelserna, Handelshögskolan i Göteborg, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges riksbank, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Handels utredningsinstitut, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, SACO, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Stockholms Fondbörs AB, Svenska Kommunförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Handelskammarförbundet, Svensk Industriförening, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sydsvenska handelskammaren.

Riksrevisionsverket, AP-fonden, Första - tredje fondstyrelserna, Finansbolagens förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Kooperativa förbundet, Landstingsförbundet, SACO, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Svenska Kommunförbundet och Sveriges Försäkringsförbund har förklarat sig avstå från att lämna remissyttranden.

