



DATUM: 2021-03-15  
AVDELNING: Stabsavdelningen  
ENHET: Rättssekretariatet

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registratorn@riksbank.se  
www.riksbank.se

---

Er ref: Fi2019/04029/B

DNR 2021-00466

# Rättsutredning om förslaget till en ny riksbankslag och dess förenlighet med svensk grundlag och EU-rätten

## Sammanfattning

*Riksbankskommitténs slutbetänkande, En ny riksbankslag (SOU 2019:46), föreslår en omfattande reform av det regelverk som styr Riksbanken i dag och innebär ett helt nytt juridiskt förhållningssätt till Riksbankens ställning och oberoende. Kommittén föreslår omfattande ändringar i bland annat regeringsformen och riksdagsordningen samt lägger fram ett förslag till en ny riksbankslag.*

*I fråga om Riksbankens oberoende har det under remissbehandlingen ifrågasatts om förslaget är förenligt med svensk grundlag och EU-rätten (unionsrätten) på främst följande punkter:*

- 1. Förslaget innebär en ny och, jämfört med både den nuvarande riksbankslagen och unionsrätten, snävare definition av vad som är penningpolitik.*
- 2. Riksbankens grundlagsstadgade oberoende ska endast avse denna snävare definition av vad som är penningpolitik i stället för den bredare definition som finns i gällande svensk rätt och i EU-fördraget.*
- 3. Frågan om direktionens beslut om utformningen av det konkreta prisstabilitetsmålet ska godkännas av riksdagen, och i så fall under vilka former.*

*Oförenligheter med unionsrätten har påpekats av:*

- Riksbanken i dess remissvar.<sup>1</sup>*
- ECB i dess yttrande över förslaget.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Riksbankens remissvar om en ny riksbankslag, SOU 2019:46  
<https://www.regeringen.se/4979b5/contentassets/318e490e0ff94ca3b717241418d27933/sveriges-riksbank-direktionen.pdf>

<sup>2</sup> Europeiska centralbankens yttrande om en reform av Sveriges Riksbank, 20 april 2020, CON/2020/13.

- EU-kommissionen i såväl konvergensrapporter som i särskild skriftväxling med regeringen (i form av en så kallad EU-pilot).<sup>3</sup>

Därutöver har IMF framfört kritik mot förslaget.<sup>4</sup>

Denna rättsutredning analyserar om förslaget är förenligt med den svenska grundlagen och unionsrätten med utgångspunkt i de frågor som har rests i Riksbankens remissvar och ECB:s yttrande. För att sätta frågan i en kontext behandlas också de synpunkter som EU-kommissionen framfört i fråga om befintlig svensk rätt.

Unionsrätten kräver att ett EU-lands centralbank ska vara oberoende när den utformar och genomför penningpolitik och därtill hörande uppgifter som en centralbank i det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) måste kunna utföra, så kallade ECBS-relaterade uppgifter. Dagens svenska lagstiftning lever i stort sett upp till detta krav. Bedömningen i denna rättsutredning är dock att kommitténs förslag leder till en snävare definition av vad som är penningpolitik och ECBS-relaterade uppgifter. Detta innebär en inskränkning av det oberoende Riksbanken har i dag enligt svensk rätt och står i strid med de krav som ställs i unionsrätten.

Att införa denna nya snävare definition av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter och omfattningen av Riksbankens oberoende i regeringsformen riskerar enligt rättsutredningen att leda till en konflikt mellan unionsrätten och de grundlagsförslag som kommittén lägger fram.

Kommitténs förslag att riksdagen ska godkänna fastställandet av inflationsmålet bedöms behöva en mer djuplodande analys innan det kan genomföras.

Det finns olika sätt att hantera de oförenligheter med unionsrätten som denna rättsutredning identifierar. Rättsutredningen presenterar här fyra möjliga utvägar som sträcker sig från mer genomgripande förändringar av Sveriges relation till EMU, vilket är svårt att genomföra, till mer begränsade justeringar av förslaget till ny riksbankslag som tar itu med de allvarligaste bristerna gentemot unionsrätten utan ytterligare utredning. Det görs här ingen värdering av de olika alternativen, vare sig i sak eller vad gäller politisk genomförbarhet, utan listan pekar endast på handlingsalternativ från en rättslig utgångspunkt:

1. Om det bedöms nödvändigt att genomföra lagförslaget i nuvarande skick bör regeringen och riksdagen begära att Sverige får en särskild status inom EU på liknande sätt som Storbritannien och Danmark fick innan tredje etappen av EMU startade. Detta behövs för att minimera risken för rättsprocesser i EU-domstolen och för kritik från övriga medlemsstater.
2. Om de fördelar som kommittén framhåller bedöms vara mindre relevanta än de risker som är förknippade med lagförslaget bör regeringen och riksdagen lägga förslaget åt sidan, givetvis under förutsättning att dagens lagsstiftning bedöms vara tillfyllest.

---

<sup>3</sup> Se bl.a. EU-kommissionens konvergensrapport, juni 2020, om bedömningen av svensk rätts kompatibilitet med EU-rätten och Kommissionens frågor om lagstiftning som rör Sveriges Riksbank (ärende 4964/13/ECFI), där Kommissionen i skrivelse av den 16 april 2013 påpekade att svensk lagstiftning måste ändras så att centralbanksberoendet och instruktionsförbudet omfattar samtliga ECBS-relaterade uppgifter samt Finansdepartementet svar i brev av den 25 juni 2013 (Fi2013/1600).

<sup>4</sup> IMF, Sweden, Technical Assistance Report – Proposed Amendments to the Riksbank Act, 5 augusti 2020.

3. Om dagens lagstiftning inte bedöms vara tillfyllest bör regering och riksdag tillsätta en ny utredning med uppdrag att justera kommitténs förslag.
4. Om dagens lagstiftning inte bedöms vara tillfyllest, men man önskar behålla den ram som kommitténs förslag ger utan att genomföra en ny utredning, kan lagstiftaren istället försöka justera förslaget på det sätt som föreslås i avsnitt 5 av denna rättsutredning innan ärendet går till lagrådsremiss.

Ett av skälen för att tillsätta Riksbankskommittén var att försöka åtgärda ett antal oförenligheter mellan svensk lag och unionsrätten som EU-kommissionen påtalat 2013. Därför får det förutsättas att de oförenligheter som identifierats av Kommissionen och i denna utredning kommer att hanteras i den fortsatta beredningen av lagförslaget. Om förslaget genomförs utan att dessa oförenligheter hanteras uppstår oklarheter om Riksbankens ställning och oberoende som gör det svårt att tillämpa det penningpolitiska ramverket. Dessutom finns det en risk för rättsliga åtgärder från Kommissionen.

Denna promemoria behandlar Riksbankskommitténs förslag ur ett rent rättsligt perspektiv. När det gäller behovet av ny lagstiftning är det värt att notera att gällande penningpolitiska ramverk har möjliggjort för Riksbanken att utföra sina uppgifter såväl i goda som i dåliga tider under de senaste drygt tjugo åren. Dagens lagstiftning fungerar väl när det gäller t.ex. penningpolitik, marknadsransaktioner och betalningssystem, men den behöver anpassas för att uppfylla de krav som unionsrätten och samhällsutvecklingen ställer. Mot den bakgrunden ter sig en omarbetning av utredningens förslag rimligt, samtidigt som det ter sig som omotiverat att hasta fram ett lagförslag.

## 1. EU-rättens krav på svensk lagstiftning

De ändringar av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) som genomfördes 1999<sup>5</sup> innebar att Riksbanken fick ett lagstadgat mål om prisstabilitet i enlighet med EU-fördragen, samt ett stärkt oberoende och en ny ledningsstruktur. Dessa ändringar av riksbankslagen avseende Riksbankens ställning uppfyllde många av de krav som ställdes på EU:s centralbanker i samband med upprättandet av ECB och ECBS. Det finns emellertid rättsliga krav på ytterligare ändringar av svensk lagstiftning för att uppnå full samstämmighet med EU-rätten. De lagändringar som Sverige är skyldig att genomföra enligt unionsrätten framgår tydligt i de avsnitt som behandlar Sverige och s.k. rättslig konvergens i de konvergensrapporter som EU-kommissionen och ECB publicerar vartannat år.<sup>6</sup>

Enligt Kommissionens och ECB:s senaste rapporter från 2020 finns det oförenligheter och brister när det gäller svensk lagstiftning avseende Riksbankens oberoende, förbudet mot monetär finansiering och Riksbankens integrering i ECBS vid tidpunkten för införande av euron. Kommissionen och ECB har närmare preciserat dessa oförenligheter i sina tidigare konvergensrapporter allt sedan Riksbankens ställning sågs över i svensk lag 1999 fram till de nu senaste rapporterna i juni 2020.

---

<sup>5</sup> Regeringens proposition om Riksbankens ställning, 13 november 1997, Prop. 1997/98:40.

<sup>6</sup> EU-kommissionens och ECB:s konvergensrapporter; se särskilt senaste utgåvor från juni 2020.

Som framgår av konvergensrapporterna har EU:s samtliga medlemsstater en skyldighet att tillse att nationell lagstiftning säkerställer centralbankers oberoende i enlighet med unionsrätten. Centralbanksberoendet inom EU uttrycks bl.a. genom det s.k. instruktionsförbudet i fördraget som anger att det är förbjudet för centralbanker att söka eller ta emot instruktioner och för regeringar eller andra utomstående att försöka påverka centralbanken genom att ge instruktioner.<sup>7</sup>

Medlemsstater som ännu inte har antagit euron som valuta, och som inte har en speciell status i enlighet med särskilt framförhandlade protokoll bilagda till EU-fördragen, är dessutom skyldiga att anpassa nationell lagstiftning så att inhemsk rätt successivt uppnår uppfyllelse av de krav som ställs för ett möjligt framtida antagande av euron.<sup>8</sup>

Båda dessa krav, d.v.s. kravet avseende Riksbankens oberoende och kravet på successiv anpassning av svensk lag, är tillämpliga på Sverige och svensk lagstiftning gällande Riksbanken sedan upprättandet av ECB och ECBS i juni 1998.<sup>9</sup>

Även om de lagändringar som möjliggör för Riksbanken att delta fullt ut i Eurosystemet inte behöver träda ikraft förrän ett eventuellt deltagande i eurosamarbetet blir aktuellt, så gäller skyldigheten att successivt närma sig unionsrättens krav avseende svensk lag således redan i dag och måste beaktas vid varje ändring av riksbankslagen. ECB har uttryckt skyldigheten på följande sätt:

Den nationella lagstiftningen måste [...] anpassas för att säkerställa att den är förenlig med fördraget och stadgan vad avser uppgifter som rör Eurosystemet. För att uppfylla kraven i artikel 131 i fördraget måste den nationella lagstiftningen anpassas för att säkerställa förenlighet senast vid upprättandet av ECBS [...] i Sveriges fall [...]. Lagstadgade krav om den nationella centralbankens fullständiga rättsliga integrering i Eurosystemet behöver dock inte träda i kraft förrän den fullständiga integreringen blir verklighet, d.v.s. den dag medlemsstaten med undantag inför euron.<sup>10</sup>

Skyldigheten att gradvis uppnå rättslig konvergens med ECBS regler gäller specifikt för medlemsstater som ännu inte har antagit euron som valuta och inte har uppfyllt konvergenskriterierna, såsom Sverige. I den engelska versionen av fördraget anges de medlemsländer som ännu inte uppfyller konvergenskraven och därför inte har antagit euron såsom "*member states with a derogation*", vilket uttrycker en avvikelse från de medlemsländer som har uppfyllt konvergenskraven och därför kunnat anta euron. I den svenska versionen av fördraget har uttrycket översatts till "medlemsstater med undantag", vilket kan vara missvisande eftersom det rör sig om medlemsstater som

<sup>7</sup> Artikel 130 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>8</sup> Artikel 140.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt talar om "förpliktelser när det gäller att förverkliga den ekonomiska och monetära unionen". Se även Rådets beslut 98/317/EG av den 3 maj 1998, EGT L 139, 11.5.1998, s. 30.

<sup>9</sup> EU:s regler om centralbankers oberoende och kraven på nationell lagstiftning gäller således för samtliga EU:s medlemsstater, oavsett huruvida medlemsstaten har antagit euron som valuta eller inte; endast Danmark och Storbritannien har tillerkänts en speciell status i förhållande till fördragsbestämmelserna i enlighet med de protokoll som ingicks och tillfogades fördraget avseende dessa två länder inför tredje etappen av EMU. När det gäller centralbankernas oberoende skulle den nationella lagstiftningen ha anpassats för att uppfylla de relevanta bestämmelserna i fördraget och ECBS-stadgan senast vid inrättandet av ECBS den 1 juni 1998. Dessutom måste alla medlemsstater med undantag enligt artikel 131 i fördraget säkerställa att deras nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för deras nationella centralbank, är förenlig med fördragen och ECBS-stadgan, inför ett eventuell upphävande av undantaget och införande av euron.

<sup>10</sup> ECB:s konvergensrapport, juni 2020, kap. 2.2.7 om de nationella centralbankernas rättsliga integrering i Eurosystemet. Artikel 131 stadgar att varje medlemsstat ska säkerställa att dess nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för dess nationella centralbank, är förenlig med fördragen och stadgan för ECBS och ECB.

ännu inte är anpassade till euron, varken ekonomiskt eller rättsligt. Begreppet medlemsstater med undantag är därför ofta missförstått som ett generellt undantag från skyldigheten att anpassa nationell lagstiftning. Undantaget innebär dock endast att vissa skyldigheter och rättigheter enligt EU-fördraget och ECBS-stadgan inte gäller för medlemsstater som inte har antagit euron. Däremot har ”medlemsstater med undantag” inte ett undantag från kravet på centralbanksberoende och inte heller från kravet på anpassning av inhemsk lagstiftning för att successivt uppnå samstämmighet med EU-fördraget och ECBS-stadgan.<sup>11</sup>

ECB har betonat vikten av anpassning av svensk lag i sitt yttrande om förslaget om ny riksbankslag:

ECB vill understryka att även medlemsstater med undantag, alltså även Sverige, som ännu inte deltar i den tredje etappen i den ekonomiska och monetära unionen, ändå har [en] lagstadgad skyldighet att anpassa stadgan för sina nationella centralbanker så att den är förenlig med fördraget och [...] ECBS-stadgan [...]. Alla lagstiftningsreformer i dessa medlemsstater bör utformas så att överensstämmelse med ECBS regler gradvis uppnås. [...] ECB har i sina konvergensrapporter upprepade gånger påpekat att Sverige måste anpassa sin lagstiftning för Riksbanken så att den uppfyller kraven i fördraget. ECB och dess föregångare Europeiska monetära institutet (EMI) har avgett flera yttranden som svar på begäran om samråd från svenska myndigheter där man tagit upp frågor som rör Riksbankens oberoende.<sup>12</sup>

Kommissionen har i sin konvergensrapport om Sverige från juni 2020 förklarat att svensk lagstiftning inte uppfyller de krav som unionsrätten ställer:

Sveriges lagstiftning – särskilt lagen om Sveriges riksbank, regeringsformen och lagen om valuta- och kreditreglering – är inte helt förenlig med kravet på överensstämmelse i artikel 131 i EUF-fördraget. Det finns oförenligheter och brister när det gäller Riksbankens oberoende, förbudet mot monetär finansiering och Riksbankens integrering i ECBS vid tidpunkten för införande av euron.<sup>13</sup>

Kritiken ska förstås som att anpassning *ska* ske och inte enbart som ett konstaterade att det föreligger oförenligheter. Liknande kritik har Kommissionen framfört i de konvergensrapporter som lämnats sedan 2000. Kommissionen har utöver sina konvergensrapporter även i en särskild skrivelse till Finansdepartementet 2013, en s.k. EU-pilot, framfört krav på ändringar av svensk lag. Kommissionen har bl.a. krävt att Sverige tydliggör i lagen att Riksbankens oberoende och det därtill hörande instruktionsförbudet omfattar Riksbankens samtliga ECBS-relaterade uppgifter och inte endast penningpolitiken. De ECBS-relaterade uppgifterna omfattar enligt fördraget att utforma och genomföra unionens penningpolitik, att genomföra valutatransaktioner, att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver, samt att främja väl

---

<sup>11</sup> Detta innebär även att Sverige inte har något juridiskt giltigt undantag från fördragets utgångspunkt att samtliga EU-länder förväntas delta fullt ut i EMU och anta euron som valuta när de väl uppfyller konvergenskraven (förutom de länder som har förhandlat fram juridiskt bindande protokoll som kan biläggas EU-fördragen, såsom Storbritannien och Danmark gjorde innan tredje etappen av EMU startade).

<sup>12</sup> ECB:s yttrande om en reform av Sveriges Riksbank, avsnitt 2.1-2.2, 20 april 2020, CON/2020/13.

<sup>13</sup> Kommissionens konvergensrapport, juni 2020, kap 7 om bedömningen av svensk rätts kompatibilitet med EU-rätten.

fungerande betalningssystem.<sup>14</sup> Centralbanker i ECBS har vid utövandet av dessa uppgifter ett oberoende som omfattas av fördragets instruktionsförbud.<sup>15</sup>

I sin respons till Kommissionen angav Finansdepartementet att det finns "tydliga och otvetydiga uttalanden i förarbetena till riksbankslagen om att även uppgifter *utanför* penningpolitikens område som enligt fördraget tillkommer ECBS omfattas av förbudet". Som svar på Finansdepartementets hänvisning till förarbetena förtydligade Kommissionen att det inte är tillräckligt med uttalande i förarbetena och upprepade att en lagändring är nödvändig. Samtidigt angav Kommissionen att man avvaktar med att inleda en rättsprocess då man förväntar sig att kontakter med svenska myndigheter kommer att leda till en lagstiftning som beaktar Riksbankens oberoende fullt ut.<sup>16</sup> Det framgår av kommittédirektiven till Riksbankskommittén att EU-piloten är bakgrunden till uppdraget att se över Riksbankens institutionella oberoende.<sup>17</sup>

## 2. Ny snävare definition av penningpolitik och oberoende

Den nya snävare definitionen av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter i kommitténs förslag till ändring av 9 kap. 13 § regeringsformen är inte förenlig med unionsrätten. Hur Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter är kopplade till penningpolitik framgår vidare av förslaget nya bestämmelser om penningpolitik respektive det finansiella systemet i 2 kap. och 3 kap. i förslaget till ny riksbankslag. En aspekt som gör denna nya snävare definition av Riksbankens uppgifter inom penningpolitiken viktig att analysera utifrån ett unionsrättsligt perspektiv är kopplingen till Riksbankens oberoende.

När Riksbankens lagstadgade oberoende infördes genom ändringar av riksbankslagen 1999 var det bland annat för att tillmötesgå unionsrättens krav på att centralbanker i EU:s medlemsstater ska vara oberoende från politisk påtryckning.

Centralbanksoberoendet inom EU uttrycks bland annat genom instruktionsförbudet i fördraget. Genom kommitténs förslag till 9 kap. 13 § regeringsformen samt 2 och 3 kap. i den nya riksbankslagen föreslås instruktionsförbudet nu begränsas till att gälla en snävare uppsättning uppgifter och åtgärder som Riksbanken förfogar över. Merparten av de uppgifter och åtgärder som inte innefattas i den nya definitionen av penningpolitik hänförs i stället till finansiell stabilitet och omfattas enligt förslaget inte av instruktionsförbudet.

---

<sup>14</sup> Artikel 127 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>15</sup> Artikel 130 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>16</sup> Kommissionens frågor om lagstiftning som rör Sveriges Riksbank (ärende 4964/13/ECFI), där Kommissionen i skrivelse av den 16 april 2013 påpekade att svensk lagstiftning måste ändras så att centralbanksberoendet och instruktionsförbudet omfattar samtliga ECBS-relaterade uppgifter. Som svar angav Finansdepartementet i brev av den 25 juni 2013 (Fi2013/1600) att det finns "tydliga och otvetydiga uttalanden i förarbetena till riksbankslagen om att även uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget tillkommer ECBS omfattas av förbudet (prop 1997/98:40 s.76)." Kommissionen noterade Finansdepartementets hänvisning till förarbetena i brev av den 20 september 2013 och förtydligade att det inte är tillräckligt med uttalande i förarbetena utan att en ändring av svensk lag är nödvändig: "With regard to the role of the preparatory works for interpreting Swedish legislation, the Commission refers to its position [that preparatory works are neither legislation, nor legally binding rules]. For reasons of legal certainty [Sweden] shall reformulate the provisions in question in order to ensure that the prohibition on seeking or taking instructions covers all ESCB-related tasks, and not only monetary policy issues. At this stage, a letter of formal notice is not necessary yet given that further direct contacts have been established with the Swedish authorities to try to sort out the issues at stake."

<sup>17</sup> Dir. 2016:114 s. 5.

De fördelar som anförs för förslaget är kopplat till behovet av samverkan med andra myndigheter inom området finansiell stabilitet, främst Finansinspektionen och Riksgäldskontoret, eftersom detta ansvar är delat mellan flera myndigheter, inklusive regeringen. Kommitténs utgångspunkt är att det oberoende som Riksbanken har tilldelats inom penningpolitiken i enlighet med unionsrätten försvårar en samverkan med andra myndigheter och att det därför finns skäl att ha en snävare definition av penningpolitik i Sverige jämfört med vad som följer av EU-rätten och vad som gäller enligt svensk rätt i dag.<sup>18</sup>

Samtidigt anser kommittén att unionsrätten ger utrymme för att medlemsstaterna föreskriver att deras myndigheter, inklusive centralbanker, samarbetar nära med varandra inom det finansiella stabilitetsområdet.<sup>19</sup>

## 2.1 Hur föreslås penningpolitiken snävas in?

Kommitténs förslag går ut på att särskilja och dra en gräns mellan två huvudsakliga uppdrag för Riksbanken: penningpolitik och finansiell stabilitet. Förslaget innehåller dels en uppdelning av Riksbankens ”verktygslåda” i olika delar, dels en detaljreglering av vilket verktyg som ska användas när, var och hur. Uppdelningen görs genom att i lagtexten beteckna vissa möjliga verktyg, som tidigare kunnat användas för penningpolitiska åtgärder, som verktyg avsedda för att uppnå finansiell stabilitet. Vad som är penningpolitik ges därmed en snävare definition än vad som gäller i dag och verktygen blir generellt svårare att tillämpa på grund av detaljstyrningen.

I dag har Riksbanken enligt 9 kap. 13 § regeringsformen ansvaret för penningpolitiken, varvid 1 kap. 2 § riksbankslagen anger att målet för Riksbankens verksamhet är att upprätthålla ett fast penningvärde. 6 kap. riksbankslagen innehåller bestämmelser om Riksbankens verksamhet inom penningpolitiken och i 6 kap. 5 och 6 §§ riksbankslagen anges verktyg som Riksbanken har till sitt förfogande i penningpolitiskt syfte. Enligt 1 kap. 2 § riksbankslagen får Riksbanken meddela föreskrifter inom ramen för sitt ansvar för penningpolitiken. Riksbanken har således enligt gällande rätt ett överordnat mål med verksamheten, det s.k. prisstabilitetsmålet, och en huvudsaklig uppgift att genomföra svensk penningpolitik för att uppnå prisstabilitetsmålet med de verktyg som anges i riksbankslagen.

Därutöver ska Riksbanken enligt 1 kap. 2 § i nuvarande riksbankslag främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, vilket enligt förarbetena är en grundläggande uppgift för Riksbanken och inte något egentligt mål för verksamheten.<sup>20</sup> I samband därmed får Riksbanken enligt förarbetena<sup>21</sup> tillhandahålla system för avveckling av elektroniska betalningar, vilket Riksbanken gör genom RIX-systemet. Riksbanken får därvidlag enligt 6 kap. 7 § riksbankslagen lämna intradagskrediter till RIX-deltagare mot betryggande säkerheter. Enligt 6 kap. 8 § riksbankslagen får Riksbanken även ge företagspecifikt likviditetsstöd i form av nödkredit. Möjligheterna att ge likviditetsstöd och nödkrediter ger Riksbanken utrymme enligt dagens lagstiftning att ge marknadsstöd vid krissituationer, vilket är en annan viktig uppgift för Riksbanken. Enligt 5 kap. 3 §

<sup>18</sup> Se SOU 2019:46, kap. 20.8.1 om delat ansvar och behovet av samverkan inom finansiell stabilitet samt kap. 24.4 om samverkan, samråd och information inom finansiell stabilitet.

<sup>19</sup> Ibid s. 545.

<sup>20</sup> Prop. 1997/98:40 s. 54.

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:164 s. 26.

riksbankslagen, har Riksbanken även den uttryckliga uppgiften att ansvara för Sveriges försörjning av sedlar och mynt.

Av förarbetena framgår att Riksbankens oberoende enligt 9 kap. 13 § regeringsformen införlivar unionsrätten och omfattar alla penningpolitiska beslut samt även uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget tillkommer Europeiska centralbankssystemet, ECBS,<sup>22</sup> bestående av ECB och de nationella centralbankerna i alla EU:s medlemsstater oberoende av om de har antagit euron eller inte.<sup>23</sup> Här kan infliskas att Kommissionen påpekat att detta uttalande i förarbetena är alltför otydligt och att det behöver framgå av lagtexten vad som omfattas av oberoendet.<sup>24</sup>

Kommitténs förslag för framtiden är att dela upp Riksbankens verksamhet i två separata mandat, med delvis överlappande befogenheter, som ska inordnas i två olika kapitel i den nya riksbankslagen, ett för penningpolitik (2 kap.) och ett för finansiell stabilitet (3 kap.). Detta medför att instruktionsförbudets omfattning minskar, vilket åstadkoms bl.a. genom en snävare tolkning av vad som är ECBS-relaterade uppgifter än den tolkning som gäller i dag.<sup>25</sup> Resultatet blir ett minskat oberoende för Riksbanken.

Enligt kommittén ska det första av dessa två föreslagna mandat omfatta Riksbankens befogenheter inom penningpolitiken. För följande penningpolitiska befogenheter ska instruktionsförbudet gälla:

- att ta emot inlåning, erbjuda krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerheter och bestämma räntan på dessa.
- att ge ut skuldebrev i svenska kronor.
- att köpa statspapper på andrahandsmarknaden.
- att köpa privata värdepapper om synnerliga skäl föreligger.
- att genomföra valutainterventioner med beaktande av vilket växelkurssystem som gäller.

Enligt det andra mandatet ska Riksbanken ha som mål att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. För följande befogenheter som kan utövas inom det mandat som gäller för finansiell stabilitet ska instruktionsförbudet inte gälla:

- att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling och vid behov medverka i betalningsavveckling i förhållande till finansiella företag och myndigheter.
- att identifiera sårbarheter och risker i det finansiella systemet som kan leda till allvarliga störningar.
- att övervaka den finansiella infrastrukturen, och förbereda sig inför att hantera kriser.
- att ge likviditetsstöd till det finansiella systemet i form av generellt likviditetsstöd och nödkrediter.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Som tidigare nämnts omfattar de ECBS-relaterade uppgifterna att utforma och genomföra unionens penningpolitik, att genomföra valutatransaktioner, att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver och att främja väl fungerande betalningssystem samt att utövandet av dessa uppgifter faller in under det oberoende som följer av fördragets instruktionsförbud, se artikel 127 och 130 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:40 s. 76.

<sup>24</sup> Dir. 2016:114 s. 5.

<sup>25</sup> SOU 2019:46 se bl.a. s. 860 och 1716 f.

<sup>26</sup> SOU 2019:46 s. 48 f.



Kommittén föreslår att befogenheterna att ge kredit och köpa och sälja värdepapper ska kunna användas överlappande, både för att uppnå prisstabilitet och att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system men att Riksbankens unionsrättsliga oberoende ska variera beroende på i vilket av dessa syften kredit lämnas och värdepappershandel bedrivs.

Riksbankens uppgifter avseende betalningssystemet, inklusive RIX-systemet, ska enligt förslaget generellt falla utanför det grundlagsreglerade oberoendet som följer av unionsrätten.<sup>27</sup> I dag är de uppgifterna reglerade i det penningpolitiska kapitlet i riksbankslagen (6 kap. 7 §). Skälet för detta förslag till förändring synes vara att det enligt kommittén finns skäl för Riksbanken att samverka med andra myndigheter, främst Finansinspektionen, när det gäller utslutning av deltagare och kretsen av deltagare i RIX-systemet eftersom de frågorna är nära sammankopplade med stabiliteten i det finansiella systemet.<sup>28</sup>

Utredningen föreslår dock att Riksbanken ska behålla sitt oberoende för verksamhet inom ECBS i fråga om betalningssystem, framför allt när det gäller tillämpning av EU-förordningar om avveckling samt verksamhet inom ECB:s allmänna råd. Vid sådan verksamhet ska det unionsrättsliga instruktionsförbudet gälla. Kommittén föreslår således att Riksbanken ska ha ett slags partiellt och dynamiskt oberoende för uppgiften att främja ett väl fungerande betalningssystem som styrs av om befogenheten utövas inom ramen för ECBS eller inte och av omfattningen av gällande EU-förordningar. Förslaget i denna del måste vila på en missuppfattning eftersom Riksbanken är en del av ECBS<sup>29</sup> och kan därför, av förklarliga skäl, inte utöva några ECBS-relaterade uppgifter utanför ECBS. Oaktat detta förhållande talar rent praktiska skäl för att det inte går att avgränsa oberoendet på detta sätt eftersom det är svårt att avgöra om Riksbanken arbetar med betalningssystem på inhemsk basis eller om arbetet bedrivs tillsammans med övriga medlemmar av ECBS. Redan i dag är Riksbankens eget system så pass sammankopplat med ECB:s system att det knappast går att betrakta de båda systemen som helt fristående.

En annan följd av förslaget är att det som betecknas som en finansiell stabilitetsåtgärd i framtiden skulle kunna flyttas över till en annan myndighet. Det blir ju konsekvensen av att det enligt förslaget inte längre skulle vara en ECBS-relaterad centralbanksuppgift att utföra den typen av uppgifter.<sup>30</sup>

## 2.2 Gränsdragning mellan penningpolitik och finansiell stabilitet

Enligt förslaget ska Riksbanken avgöra med stöd av detaljerade kriterier vad som är huvudsyftet för en åtgärd för att därigenom finna ut vilket mandat som ska användas. Att utredningen ser ett behov av en tydlig gränsdragning bottnar till stor del i argumentet att Riksbanken har en starkare självständig ställning på det penningpolitiska

---

<sup>27</sup> Ibid s. 1763.

<sup>28</sup> Ibid s. 924.

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:40 s. 43.

<sup>30</sup> Till exempel anger kommittén att s.k. generell likviditetstöd sker utanför det penningpolitiska ramverket (SOU 2019:46 s. 941), vilket bl.a. medför att Kommissionen enligt artikel 108 EUF-fördraget (dvs. statsstödsreglerna) på förhand ska godkänna stödet. Penningpolitiska åtgärder är däremot i kraft av att de är centralbanksuppgifter undantagna från statsstödsregelverket. Utredningen uppmärksammar denna problematik men överlämnar problematiken till Riksbanken att lösa efter bästa förmåga (Ibid s. 944).

området. Den tydliga gränsdragning mellan Riksbankens uppgifter som utredningen föreslår är emellertid problematisk. Centralbanker behöver ha stor flexibilitet i hur olika instrument får användas och vilka tillgångar och skulder man får ha på sin balansräkning.

IMF har i sin skrivelse om kommitténs lagförslag<sup>31</sup> klargjort att internationell standard när det gäller centralbankers uppgifter och instrument är att inte knyta dessa till olika specifika mål. Centralbanker är enligt gällande internationell standard generellt fria att besluta om användandet av de instrument som de har i sin verktygslåda när de genomför transaktioner med motparter för att upprätthålla prisstabilitet och finansiell stabilitet, utan den åtskillnad som föreslås av kommittén. Att göra en dylik åtskillnad kan negativt påverka möjligheten att välja de mest verksamma åtgärderna inom den begränsade tid som kan vara tillgänglig vid ett specifikt tillfälle, vilket innebär en betydande risk för svensk ekonomi och finansiell stabilitet. Att därutöver begränsa centralbankens oberoende till att gälla endast de åtgärder som tas i avsikt att säkerställa prisstabilitet, men inte de åtgärder som enligt kommittén kan hänföras till finansiell stabilitet, innebär en inskränkning av Riksbankens oberoende som inte är förenlig med de krav som ställs på svensk lagstiftning enligt unionsrätten.

Härtill kommer att kriterierna för en gränsdragning mellan Riksbankens områden blir mycket svåra att tillämpa i praktiken. Eftersom befogenheterna att ge kredit och köpa och sälja värdepapper har olika utformning och tillämpningskrav i respektive kapitel, och eftersom sådana åtgärder inte är momentana händelser utan ofta genomförs som program som spänner över tiden, vållar den föreslagna gränsdragningen en rad tillämpningsproblem.

Praktiska tillämpningsfrågor innefattar t.ex. valet av befogenhet för en viss åtgärd som är både penningpolitiskt motiverad och ägnad att understödja finansiell stabilitet samt hur man benämner en viss åtgärd över tid som inledningsvis är penningpolitiskt motiverad, men sedermera övergår till att främja finansiell stabilitet. Enligt utredningens förslag ska en åtgärd som genomförs med anledning av "begränsad oro" på marknaden för bankernas finansiering innebära att åtgärden klassas som penningpolitik. Om det är "stor oro" på de finansiella marknaderna ska den istället klassas som en finansiell stabilitetsåtgärd. Klassificering kommer således styras av de faktiska förhållandena på marknaden, inte av åtgärdens syfte eller primära effekter. Detta bedöms inte vara en juridiskt lämplig ordning, då åtgärden därmed svårligen kan utvärderas utifrån objektiva kriterier, som t.ex. de mål som angetts som skäl för åtgärden utan utvärderingen blir snarare beroende av hur marknaden uppfattades vid tiden för åtgärden.

Härvid bör uppmärksammas att det finns begränsningar som följer av EU-domstolens praxis när det gäller tolkningsutrymmet för vad som är penningpolitik eller inte. Finansiell stabilitet och penningpolitik är inte samma sak. Som kommittén konstaterar har dock målen om prisstabilitet respektive finansiell stabilitet samband med varandra. Finansiell stabilitet kan påverka hur transmissionen av de penningpolitiska åtgärderna fungerar och påverkar därmed förutsättningarna för penningpolitiken. Vidare är prisstabilitet viktig för finansiell stabilitet då oväntat hög och volatil inflation ökar riskerna och oförutsägbarheten i det finansiella systemet. Det följer av EU-domstolens praxis att det, vid bedömningen av huruvida en åtgärd omfattas av den monetära politiken, främst ska fästas vikt vid målen med åtgärden. Enligt EU-domstolen kan alltså

---

<sup>31</sup> IMF, Sweden, Technical Assistance Report – Proposed Amendments to the Riksbank Act, 5 augusti 2020.

en penningpolitisk åtgärd inte jämföras med en ekonomisk-politisk åtgärd enbart av den anledningen att den kan ha indirekta verkningar som också eftersträvas inom den ekonomiska politiken.

Kommittén menar dock att EU-domstolens resonemang inte är relevant för Sverige som en medlemsstat med undantag, utan anser att vad som är penningpolitik och vad som är finansiell stabilitet ska bestämmas med utgångspunkt från vad som är det *huvudsakliga* syftet med en åtgärd. Det huvudsakliga syftet ska enligt kommittén avgöras av marknadsläget, om det råder "begränsad" eller "stor oro".

Genom att bortse från målet med åtgärden och i stället fokusera på graden av "oro" på de finansiella marknaderna flyttar således kommittén på gränsen för vad som är penningpolitik och vad som är finansiell stabilitetspolitik i strid med EU-domstolens praxis.

### 2.3 ECB:s förslag till åtgärd för att komma till rätta med gränsdragningsproblematiken

Den snäva definitionen av penningpolitik, tillsammans med den begränsade omfattningen av instruktionsförbudet, som enligt förslaget endast gäller inom det snävt definierade penningpolitiska området, utgör en avvikelse från kravet på att ny lagstiftning ska närma sig unionsrätten, och strider därmed mot EU-fördragen och ECBS-stadgan, vilket påpekas i ECB:s yttrande över förslaget:

Riksbanken måste på ett oberoende sätt utföra alla grundläggande uppgifter vad gäller penningpolitik och betalningssystem som är nödvändiga för att en centralbank ska uppnå sitt huvudmål om prisstabilitet som är fastställt i fördragen och ECBS-stadgan. Enligt artikel 127.2 i fördraget är de grundläggande centralbanksuppgifter som ska utföras genom ECBS för att uppnå huvudmålet prisstabilitet bland annat att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja väl fungerande betalningssystem. Enligt kapitel IV i ECBS-stadgan består ECBS monetära uppgifter och transaktioner av flera olika marknads- och kredittransaktioner, liksom av att ställa olika anordningar till förfogande och utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom unionen och i förbindelser med tredjeland. Att tillhandahålla likviditet är en penningpolitisk uppgift för alla centralbanker, så även för Riksbanken. Inom ramen för Eurosystemet anses tillhandahållandet av likviditetsstöd, med undantag för nödkrediter, vara en av de grundläggande uppgifterna för att genomföra den monetära politiken, varmed den omfattas av förbudet mot att nationella centralbanker begär eller tar emot instruktioner. [...]

Om centralbankens grundläggande uppgifter rörande penningpolitiken och betalningssystem inte omfattas av förbudet mot att begära och ta emot instruktioner kan en nationell centralbank i en medlemsstat med undantag få svårt att oberoende uppnå sitt huvudsakliga stabilitetsmål som den måste enligt artiklarna 127 och 130 i fördraget och artiklarna 2 och 7 i ECBS-stadgan.

Därför föreslås att bestämmelserna om Riksbankens drift och övervakning av systemen för betalningsavveckling, finansiell infrastruktur och betalningsmarknaden och tillhandahållandet av likviditetsstöd (förutom nödkrediter) tas bort från kapitel 3 i förslaget till riksbankslag som handlar om det

finansiella systemet och i stället tas upp i ett eget kapitel om penningpolitik och betalningssystem. Dessutom bör Riksbankens ansvarsområden i de föreslagna ändringarna av regeringsformen inom vilka Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner anpassas så att de stämmer överens med de grundläggande centralbanksuppgifterna i fördraget.<sup>32</sup>

ECB:s förslag för att undvika att de svenska lagändringarna står i strid med unionsrätten anger en möjlig väg för att komma till rätta med bristerna avseende definitionen av penningpolitik och omfattningen av instruktionsförbudet. Samtidigt finns det även andra delar av kommitténs lagförslag som strider mot unionsrätten.

### 3. Fastställande av inflationsmålet för riksdagens godkännande

En annan del av förslaget, där förenligheten med unionsrätten tidigare har tagits upp är den föreslagna tilläggsbestämmelsen 9.17.4 i 9 kap. riksdagsordningen som anger att, i de fall då Riksbanken har fattat beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet, ska Riksbankens direktion göra en framställan hos riksdagen om godkännande av målet. ”Om riksdagen beslutar att inte godkänna Riksbankens beslut fortsätter Riksbankens närmast föregående beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet att gälla. Enligt [kommittén] ska prisstabilitetsmålet omfatta målvariabeln (inflationsmål, prisnivåmål eller genomsnittlig inflation), målnivån (ökningstakten) och prisindex. För närvarande kan Riksbanken ändra formuleringen av prisstabilitetsmålet utan att det behövs något godkännande från riksdagen.”<sup>33</sup> Förslaget väcker också vissa frågor om grundlagen som inte besvaras av kommitténs utredning.

#### 3.1 Grundlagsproblematik

Den föreslagna ordningen är att riksdagen ska besluta om utformningen av prisstabilitetsmålet enligt 9 kap. 6 § regeringsformen som ger riksdagen rätt att besluta om riktlinjer för budgeten, s.k. riktlinjebeslut.<sup>34</sup> Den bestämmelsen avser dock riksdagens beslutsrätt inom finansmakten, dvs. rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter som regleras i 9 kap. 1-11 §§ regeringsformen. Bestämmelsen ger dock inte riksdagen någon beslutanderätt inom området för penningpolitiken utan det är Riksbanken, enligt kommitténs förslag till 9 kap. 13 § regeringsformen, som ansvarar för att utforma och genomföra penningpolitiken.<sup>35</sup> Regeringsformen och dess förarbeten är tydliga med att finansmakten och penningpolitiken är två skilda områden inom den ekonomiska politiken och som förslaget måste förstås avser kommittén inte att ändra på det förhållandet.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> ECB:s yttrande om en reform av Sveriges Riksbank, avsnitt 2.7-2.9, 20 april 2020, CON/2020/13.

<sup>33</sup> ECB:s yttrande om en reform av Sveriges Riksbank, avsnitt 1.4, 20 april 2020, CON/2020/13.

<sup>34</sup> SOU 2019:46 s. 629.

<sup>35</sup> Även 9 kap. 5 § fjärde stycket riksdagsordningen är tydlig med att 9 kap. 6 § regeringsformen är avsedd för beslut med anledning av propositioner om statens budget. Riksbankens framställningar sker följaktligen med stöd av en annan bestämmelse i riksdagsordningen, nämligen 9 kap. 17 §.

<sup>36</sup> Prop 1973:90 s 353-354, SOU 2008:125 565-567 och prop. 2009/10:80 s. 232-233.

Beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet ligger tveklöst inom ramen för att utforma och genomföra penningpolitiken. Det är därför oklart om riksdagen med stöd av en budgetbestämmelse kan *besluta* om att godkänna eller inte godkänna ett penningpolitiskt beslut. Riktlinjebeslut är inte heller rättsligt bindande.<sup>37</sup> Kommitténs förslag måste emellertid förstås som att ett beslut om att godkänna eller inte godkänna Riksbankens beslut är *bindande* eftersom kommittén synes mena att det påverkar den rättsliga statusen av Riksbankens beslut.<sup>38</sup>

Av nämnda skäl finns därför anledning att jämföra den föreslagna ordningen med ett krav på underställning<sup>39</sup> för att Riksbankens beslut ska vara gällande (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen). Den bestämmelse som kommittén föreslår ska reglera Riksbankens rätt att besluta om prisstabilitetsmålet blir då närmast att anse som ett bemyndigande. Frågan är dock om det är möjligt att underställa *beslut* fattade av förvaltningsmyndigheter och inte bara föreskrifter meddelade av regeringen eller förvaltningsmyndigheter. Något uttryckligt stöd i regeringsformen finns inte för den föreslagna underställningsordningen.

Mycket tyder på att Riksbankens beslut om fastställande av prisstabilitetsmålet är att anse som tillämpning av lag. Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer dock att riksdagen inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet, t.ex. Riksbanken, i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör tillämpningen av lag. Vidare föreskriver 12 kap. 3 § regeringsformen att förvaltningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Bestämmelsen klargör inte bara att riksdagen är förhindrad att besluta i förvaltningsangelägenheter som enligt författningar ankommer på regeringen eller andra myndigheter. Den säger också att riksdagen över huvud taget inte kan genom lag eller på annat sätt tillägga sig själv någon förvaltningsuppgift.<sup>40</sup>

Kommittén berör dock inte hur den föreslagna ordningen, oavsett om den är ett riktlinjebeslut eller en underställning eller någon annan typ av förvaltningsuppgift, förhåller sig till de berörda bestämmelserna i regeringsformen. Den föreslagna ordningen för utformningen av prisstabilitetsmålet förefaller därmed vara otillräckligt utredd.

### 3.2 ECB menar att förslaget är oförenligt med unionsrätten

Kravet på oberoende centralbanker och instruktionsförbudet gäller för alla EU:s medlemsstater. Kommissionen och ECB har i sina konvergensrapporter tydligt och detaljerat definierat omfattningen av centralbanksoberoende, indelat i funktionellt, institutionellt, personligt och finansiellt oberoende. ECB klargör sin syn på oberoendet i sitt yttrande över kommitténs lagförslag:

Rätten för utomstående parter att godkänna, upphäva, ogiltigförklara eller uppskjuta en nationell centralbanks beslut är oförenlig med institutionellt oberoende för nationella centralbanker och med fördraget och ECBS-stadgan i

<sup>37</sup> Prop. 2009/10:80 s. 232.

<sup>38</sup> SOU 2019:46 s. 1777

<sup>39</sup> Underställning förekommer ofta inom den offentliga förvaltningen men då rör det sig om att vissa typer av ingripande förvaltningsmyndighetsbeslut som berör enskilda ska underställas domstolsprövning av rena rättssäkerhetsskäl.

<sup>40</sup> Norstedts författningskommentar till bestämmelsen.

den mån det gäller ECBS-relaterade uppgifter. Riksdagens rätt att godkänna eller inte godkänna Riksbankens beslut om hur prisstabilitetsmålet ska utformas skulle därför strida mot artikel 130 i fördraget. Detta beslut bör snarare fattas av Riksbankens direktion, som det beslutande organ som är ansvarigt för utformningen av Riksbankens penningpolitik.<sup>41</sup>

Anförda grundlagsfrågor och ECB:s yttrande pekar på att ytterligare analys av formerna för ett godkännande av Riksdagen vid fastställandet av inflationsmålet är nödvändigt.

#### 4. De ECBS-relaterade uppgifterna och oberoendet

Den lagtekniska lösningen för att åstadkomma insnävningen av penningpolitiken är således att ange Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter i grundlagen på ett, från gällande rätt och unionsrätten, avvikande sätt genom en ändring av 9 kap. 13 § regeringsformen. Bedömningen är att detta förslag står i strid med unionsrätten och även är tveksamt utifrån svensk rätt. Kommittén anger att man har valt "att återge de mest centrala unionsrättsliga reglerna för Riksbankens verksamhet" eftersom man finner att "det regelverk som gäller i Sverige ska kunna utläsas ur svensk lag".<sup>42</sup> Ett sådant val är möjligt men då måste man återge unionsrätten på ett korrekt sätt, utan ändringar eller nationella tolkningar. Att som kommittén föreslår ange det mångfacetterade EU-begreppet ECBS-relaterade uppgifter i svensk grundlag med utgångspunkt i en svensk tolkning av vad som ingår i ECBS-relaterade uppgifter är inte förenligt med principen om unionsrättens företräde framför svensk rätt.

När Riksbankens ställning anpassades till unionsrätten förkastade lagstiftaren tanken att återge EU-bestämmelser i svensk lag. Regeringen anförde följande skäl för ståndpunkten:

Utgångspunkten för regeringens överväganden har varit att regeringsformen skall återge huvuddragen i hur Sverige styrs. 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.<sup>43</sup>

Det främsta bakomliggande skälet för uppfattningen var dock att "EG-rättens direkta effekt och företräde framför svensk rätt gör det inte nödvändigt" att återge EG-rättens krav i svenska rättsregler.<sup>44</sup>

Innehållet i nu aktuella begrepp, de ECBS-relaterade uppgifterna, är beroende av den exakta ordalydelsen av bestämmelserna i EU-fördraget och ECBS-stadgan, och hur dessa ska tolkas avgörs slutligen av EU-domstolen och inte av den svenska lagstiftaren. Vad som omfattas av uppgifterna gäller för alla medlemsstater och kan därför inte fastställas

---

<sup>41</sup> ECB:s yttrande om en reform av Sveriges Riksbank, avsnitt 2.5, 20 april 2020, CON/2020/13.

<sup>42</sup> En ny riksbankslag, Slutbetänkande av Kommittén, s. 45, SOU 2019:46.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:40 s. 50.

<sup>44</sup> Ibid s. 49.

ensidigt av en medlemsstat eftersom detta öppnar för en olikartad tolkning och rättstillämpning bland medlemsstaterna, vilket då urholkar själva grundidén med en unionsrätt. Just detta gör dock kommittén genom att den tolkar de ECBS-relaterade uppgifterna och därmed fyller begreppet med ett unikt svenskt innehåll. Särskilt framträdande är detta ifråga om kommitténs tolkning av uppgiften att främja ett väl fungerande betalningssystem. Kommittén väljer att tolka den uppgiften som att den avser dels sådana uppgifter och befogenheter för Riksbankens del som följer av direkt tillämpliga rättsakter från EU, dels övrigt samarbete inom ECBS.<sup>45</sup>

Eftersom uppgiften inte har en klar definition i unionsrätten finns risk för att kommitténs tolkning avviker från hur t.ex. en annan medlemsstat eller EU-domstolen skulle tolka uppgiften. Bland annat av detta skäl har EU-domstolen i olika domar redogjort för de principer enligt vilka unionsrättsliga bestämmelser ska tolkas.<sup>46</sup>

Den tolkning som kommittén har gjort av uppgiften att främja ett väl fungerande betalningssystem följer inte de av EU-domstolen fastslagna principerna.<sup>47</sup> Eftersom EU-domstolens praxis är bindande framstår kommitténs bedömning av uppgiftens innehåll som såväl sakligt otillräcklig som rättsligt tveksam.

Kommitténs tolkning av uppgiften ligger till grund för vad kommittén föreslår på området finansiell infrastruktur och som behandlas i kapitel 21 i utredningen. Som en följd av kommitténs tolkning kommer de uppgifter som berörs där inte att omfattas av det grundlagsfästa oberoendet enligt kommitténs förslag till 9 kap. 13 § regeringsformen. Som anförts ovan berörs främst uppgifterna tillhandahållandet av system för betalningsavveckling (t.ex. RIX) och övervakning av den finansiella infrastrukturen.

Kommittén konstaterar att den generella bestämmelsen i regeringsformen om de statliga förvaltningsmyndigheternas självständiga beslutsfattande, 12 kap. 2 § regeringsformen, möjligen kan vara tillämplig för de uppgifter som föreslås att inte längre omfattas av 9 kap. 13 § regeringsformen. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § innebär i korthet att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag. Frågan är då om uppgifterna avseende tillhandahållandet av system för betalningsavveckling och övervakningen av den finansiella infrastrukturen kan anses utgöra myndighetsutövning mot en enskild eller om de rör tillämpning av lag.

Kommittén konstaterar att Riksbankens penningpolitiska beslut inte utgör myndighetsutövning mot enskild, annat än i vissa mycket sällsynta undantagsfall såsom

---

<sup>45</sup> SOU 2019:42. s. 520 f. och 1214.

<sup>46</sup> Ds 2017:41 s. 97 och dom CILFIT mot Ministero della Sanità, C-283/81, EU:C:1982:335 punkterna 18–20. Till en början ska hänsyn tas till att gemenskapsrättens bestämmelser är avfattade på flera språk och att de olika språkversionerna är lika giltiga. En tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse kräver följaktligen en jämförelse av de olika språkversionerna. Vidare ska det, även om de olika språkversionerna helt överensstämmer med varandra, beaktas att gemenskapsrätten använder en egen, särskild terminologi. Det ska för övrigt understrykas att de rättsliga begreppen inte nödvändigtvis har samma innehåll i gemenskapsrätten och i de olika nationella rättsordningarna. Slutligen måste varje gemenskapsrättslig bestämmelse sättas in i sitt sammanhang och tolkas mot bakgrund av gemenskapsrätten som helhet, med hänsyn tagen till gemenskapsrättens syften och dess utvecklingsstadium vid den tidpunkt då den ifrågavarande bestämmelsen ska tillämpas.

<sup>47</sup> Det gäller särskilt tolkningsprincipen att gemenskapsrättsliga bestämmelser ska sättas in i ett sammanhang och tolkas mot bakgrund av gemenskapsrätten som helhet, med hänsyn tagen till gemenskapsrättens syften och dess utvecklingsstadium vid den tidpunkt då bestämmelsen ska tillämpas.

beslut om kassakrav mot ett visst företag. Kommittén anför att frågan snarare är om penningpolitiken utgör tillämpning av lag med tanke på att bl.a. mål och medel för penningpolitiken i huvudsak är reglerade i lag. För de flesta myndigheter, fortsätter kommittén, framgår uppgifter och mål av författningar av olika slag, ofta uttryckt på ett relativt generellt sätt, utan att det nödvändigtvis blir frågan om tillämpning av lag. Om det däremot är frågan om att myndigheten ska ta ställning till om vissa rekvisit i en bestämmelse i lag är uppfyllda eller inte finns det starkare skäl för att anse att det är frågan om tillämpning av lag. Men enligt kommitténs mening är det inte givet att de penningpolitiska besluten utgör sådan tillämpning av lag som avses i 12 kap. 2 § regeringsformen enbart på den grund att uppgiften att driva penningpolitik, målet för penningpolitiken och de penningpolitiska befogenheterna i huvudsak är lagreglerade.<sup>48</sup> För betydande delar av uppgifterna som rör tillhandahållande av system för betalningsavveckling och övervakning av den finansiella infrastrukturen gäller samma förhållande. Uppgifterna utförs i dag till stor del genom avtal eller annat handlande som inte kan anses vara myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Det anförda innebär att de uppgifter som kommittén föreslår ska föras över från det penningpolitiska området, genom den ovan beskrivna uppdelningen i två mandat, och istället föreslås ingå i kommitténs förslag till 3 kap. tillsammans med uppgifterna att tillhandahålla system för betalningsavveckling och övervakning av den finansiella infrastrukturen, inte kommer att omfattas av kommitténs förslag till oberoende enligt 9 kap. 13 § regeringsformen och sannolikt inte heller av det oberoende som följer av 12 kap. 2 § regeringsformen.

Det är just det förhållandet att många av Riksbankens åtgärder, oavsett syftet med dem, inte är myndighetsutövning eller tillämpning av lag, som kräver en särskild bestämmelse som reglerar Riksbankens oberoende. Detta beror till stor del på att Riksbanken utövar sina befogenheter eller vidtar sina åtgärder mot alla i samhället och att detta ofta sker genom avtal med Riksbankens motparter; avtal som ingås på frivillig basis och som innebär att motparten därigenom inte blir part i något ärende hos Riksbanken även om Riksbanken, genom ett beslut, kan ha inlett avtalsförhållandet.<sup>49</sup> Nämnda förhållande var sannolikt också ett av flera skäl till varför oberoendet enligt 9 kap. 13 § regeringsformen infördes.<sup>50</sup>

Kommittén sammanfattar Riksbankens ställning enligt svensk lag med att notera att det förhållandet att den nu aktuella bestämmelsen i regeringsformen enligt kommitténs förslag begränsas till ECBS-relaterade uppgifter och viss statistikinsamling inte *utesluter* att Riksbanken kan agera självständigt även på andra områden.<sup>51</sup> Men frågan är under vilken grundlagsbestämmelse den självständigheten ska kunna utövas, då kommitténs egen bedömning är att det inte är givet att 12 kap. 2 § regeringsformen är tillämplig. Att kommittén *påstår* att Riksbanken kan agera självständigt saknar betydelse eftersom det inte är möjligt att ändra en bestämmelses tillämpningsområde utan att ändra själva bestämmelsens ordalydelse, d.v.s. det är inte tillåtet att lagstifta enbart med nya uttalanden i förarbeten.

---

<sup>48</sup> Ibid s. 1208.

<sup>49</sup> Prop. 2016/17:180 s. 48 och 56.

<sup>50</sup> Prop. 1997/98:40 s. 76 f.

<sup>51</sup> SOU 2019:40 s. 1215.



Resultatet av kommitténs förslag blir att Riksbanken kommer att ha en i princip helt oreglerad ställning i grundlagen på det område som kommittén betecknar som finansiell stabilitet och som regleras i kommitténs förslag till kapitel 3. Eftersom Riksbankens grundlagsskyddade oberoende inte har denna innebörd i dag innebär förslaget en inskränkning av Riksbankens oberoende och är därmed också ett avsteg från unionsrätten.

Vidare bör man även beakta unionsrättens ställning när det råder en normkonflikt med nationell rätt. Enligt 10 kap. 6 § regeringsformen kan riksdagen inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Genom denna grundlagsbestämmelse framgår att Sverige är medlem i EU och att regeringsformens bestämmelser inte reglerar unionsrättens ställning och verkan i Sverige, utan att detta sker genom EU:s fördrag och ur dem härledda principer. Utredningen som låg till grund för införandet av bestämmelsen i samband med att Sverige gick med i dåvarande EG konstaterade att medlemskapet skulle innebära reglering av den svenska samhällsordningen genom "två sinsemellan delvis skilda rättssystem med olika ursprung; den nationella rättsordningen med beslut i den ordning som regeringsformen föreskriver och gemenskapernas rättsordning med beslut i den ordning som följer av främst Romfördraget".<sup>52</sup> Utredningen slog fast att gemenskapsrättens bindande verkan innebar att "ingen bestämmelse i grundlag eller annan lag hindrar gemenskapsrätten att erhålla det genomslag som den uttryckligen kräver eller som EG-domstolen uttalat att den har".<sup>53</sup>

Principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt var således väl känd redan innan Sverige anslöt sig till EU. Om de tveksamheter kring förslagets förenlighet med unionsrätten inte undanröjs kan svenska myndigheter och domstolar hamna i en svår situation vid tillämpning och tolkning av de bestämmelserna när de trätt i kraft; kan bestämmelserna ges full rättsverkan? Den normprövning som måste göras vid en uppmärksamman oförenlighet mellan svensk rätt och unionsrätten har en i förarbetena föreskriven lösning: unionsrätten har företräde framför svensk grundlag.<sup>54</sup> Om grundlagen inte är förenlig med relevanta och tillämpliga bestämmelser om centralbankens oberoende och uppgifter i EU-fördragen har en svensk rättstillämpare således inget annat val än att ge unionsrätten mesta möjliga rättsverkan. Ett sätt att åstadkomma en sådan rättsverkan vore att tillämpa relevanta fördragsbestämmelser istället för svensk lagstiftning eller att tillämpa svenska bestämmelser i ljuset av unionsrätten.

Noterbart är också att kommittén föreslår att direktionens nuvarande ansvar för Riksbankens verksamhet utökas till att även avse ett ansvar för att verksamheten bedrivs enligt *de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.<sup>55</sup> Direktionen får därmed klara direktiv om hur en normkonflikt med unionsrätten ska lösas. Det är dock högst önskvärt, inte minst från en demokratisk synvinkel, att lagstiftningen redan från början är anpassad till unionsrätten och att anpassningen inte överlämnas till tillämparen.

---

<sup>52</sup> EG och våra grundlagar, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, s. 95, SOU 1993:14.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:80 s. 141.

<sup>55</sup> Se Kommitténs förslag till 11 kap. 19 § riksbankslagen.

## 5. Handlingsalternativ

Det finns olika sätt att hantera de oförenligheter med unionsrätten som denna rättsutredning identifierar. Det finns t.ex. handlingsalternativ som ger Sverige utrymme att lagstifta precis så som kommittén föreslår, men som är beroende av hur andra EU-medlemsstater ser på frågan. Ett annat alternativ baseras på att gällande rätt kan fortsätta att styra Riksbankens verksamhet utan stora lagändringar.<sup>56</sup> Vid bedömningen av alternativen bör man emellertid ha i minnet att den nuvarande lagstiftningen har testats under både den pågående covid-19-krisen och 2008 års finanskris och befunnits fungera även i kristid. Behovet att åtgärda de brister som den nuvarande lagstiftningen kan ha framstår därför inte som så brådskande att det inte skulle finnas tid att i vart fall notera och överväga alternativ till kommitténs förslag innan lagstiftningsärendet går vidare.

I det följande anges fyra möjliga utvägar som på en tänkt skala sträcker sig från mer genomgripande förändringar av Sveriges relation till EMU, vilket är svårgenomförbart, till mer begränsade justeringar av lagförslaget som tar itu med de allvarligaste bristerna gentemot unionsrätten utan ytterligare utredning. Det görs här ingen värdering av de olika alternativen i sak eller avseende politisk genomförbarhet, utan listan pekar på handlingsalternativ från en rättslig utgångspunkt:

1. Om de fördelar med lagförslaget som kommittén framhåller i sitt slutbetänkande bedöms vara nödvändiga att uppnå, bör regeringen och riksdagen, för att minimera risken för rättsprocesser i EU-domstolen och övriga medlemsstaters kritik, begära att få en särskild status inom EU, på liknande sätt som Storbritannien och Danmark fick innan tredje etappen av EMU startade. Detta kräver att Sverige förhandlar fram ett juridiskt bindande protokoll som kan biläggas EU-fördragen och som (eventuellt med hänvisning till folkomröstningen om euron) tillåter Sverige att frångå kraven på centralbanksoberoende och anpassning av nationell lagstiftning för att succesivt uppfylla kraven på rättslig konvergens.
2. Om de fördelar som kommittén framhåller bedöms vara mindre relevanta än de risker som är förknippade med lagförslaget bör regeringen och riksdagen lägga förslaget åt sidan, givetvis under förutsättning att dagens lagsstiftning bedöms vara tillfyllest.
3. Om dagens lagstiftning inte bedöms vara tillfyllest bör regering och riksdag tillsätta en ny utredning med uppdrag att justera kommitténs förslag.
4. Om dagens lagstiftning inte bedöms vara tillfyllest, men man önskar behålla den ram som kommitténs förslag ger utan att genomföra en ny utredning, kan lagstiftaren istället försöka sig på en justering av lagförslaget innan ärendet går till lagrådsremiss. Man kan t.ex. följa ECB:s förslag och flytta reglerna om Riksbankens drift och övervakning av betalningssystem, finansiell infrastruktur och betalningsmarknad samt generellt likviditetsstöd (förutom nödkrediter) från kapitel 3 om finansiell stabilitet i förslaget, för att istället ta upp dessa

---

<sup>56</sup> Rättsutredningen behandlar Riksbankskommitténs lagförslag i förhållande till svensk grundlag och EU-rätten och det finns, oaktat de handlingsalternativ som här anges, ett behov av en uppdatering av Riksbankslagen inom vissa specifika områden. Det gäller t.ex. vad som har anförts av Riksbanken i framställning till riksdagen om statens roll på betalningsmarknaden samt med hänsyn till beredskapsplanering. Eventuella justeringar inom dessa områden kan dock göras inom ramen för nuvarande lagstiftning.

bestämmelser i ett eget kapitel om penningpolitik och betalningssystem. Dessutom behöver den lagtekniska lösningen som snävar in Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter i 9 kap. 13 § regeringsformen frångås (genom att låta bestämmelsen ingå endast i riksbankslagen) och/eller anpassas (till en lista över centralbanksuppgifter som inte är sluten) så att svensk grundlag inte står i strid med fördraget. Förslaget om ett godkännande av riksdagen vid fastställandet av inflationsmålet kanske inte är så lätt att ändra på utan ytterligare utredning, men denna punkt kan kanske lämnas därhän och behandlas separat i en tilläggsproposition när frågan har kunnat belysas ytterligare.

## 6. Slutsatser

EU-rätten ställer krav på att ett EU-lands centralbank ska vara oberoende när den utformar och genomför penningpolitik och därtill hörande ECBS-relaterade uppgifter. Bedömningen i denna rättsutredning är att Riksbankskommitténs förslag leder till en snävare definition av vad som är penningpolitik och ECBS-relaterade uppgifter och en inskränkning av Riksbankens oberoende i strid med de krav som ställs i unionsrätten. Att införa denna nya snävare definition av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter och omfattningen av Riksbankens oberoende i regeringsformen riskerar enligt rättsutredningen att leda till en konflikt mellan unionsrätten och svensk grundlag. Även formerna för förslaget om ett godkännande av riksdagen vid fastställandet av inflationsmålet bedöms vara i behov av en mer djuplodande analys innan lagförslagen genomförs.

Mot bakgrund av att ett skäl för att tillsätta utredningen var att åtgärda av EU-kommissionen tidigare framförda synpunkter angående svensk rätt och riksbankslagens förenlighet med EU-rätten får det förutsättas att de frågor som identifierats kommer att hanteras i den fortsatta beredningen av lagförslaget. Om förslaget genomförs utan en justering uppstår oklarheter om Riksbankens ställning och oberoende som leder till tillämpningssvårigheter av det penningpolitiska ramverket. Dessutom finns det en risk för rättsliga åtgärder från Kommissionen.

Denna promemoria behandlar Riksbankskommitténs förslag ur ett rent rättsligt perspektiv. När det gäller behovet av ny lagstiftning är det värt att notera att gällande penningpolitiska ramverk har möjliggjort för Riksbanken att utföra sina uppgifter såväl i goda som i dåliga tider under de senaste drygt tjugo åren. Dagens lagstiftning fungerar väl när det gäller t.ex. penningpolitik, marknadstransaktioner och betalningssystem, men den behöver anpassas för att uppfylla de krav som unionsrätten och samhällsutvecklingen ställer. Mot den bakgrunden ter sig en omarbetning av utredningens förslag rimligt, samtidigt som det ter sig som omotiverat att hasta fram ett lagförslag.