

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-10-20

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 2 oktober 1997 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över 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. och
10. lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativas beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Carina Crantz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

I lagrådsremissen förs en diskussion om behovet av att i svensk lag, inbegripet regeringsformen, ha bestämmelser beträffande Riksbankens ställning motsvarande dem som finns i fördraget den 7 januari 1992 om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) och den därtill anslutande ECBS-stadgan. De svenska bestämmelser som strider mot EG-rätten bör visserligen ändras. Enligt EG-domstolens praxis anses emellertid EG-rätten vara överordnad medlemsstaternas nationella lagstiftning, inbegripet de nationella konstitutionerna. Frågan är därför om det är nödvändigt eller kanske tvärtom olämpligt att i svenska rättsregler återge de bestämmelser i Maastrichtfördraget och ECBS-stadgan som reglerar de nationella centralbankerna, om dessa bestämmelser ändå är en integrerad del av den svenska rätten.

Såvitt angår frågan om EG-rättens förhållande till de nationella konstitutionerna är en viss försiktighet tillräddig. Frågan kan inte till alla

delar anses ha fått någon slutgiltig lösning. Konstitutionsutskottet gjorde vid ändringen av 10 kap. 5 § regeringsformen och vid anslutningen till EU förbehåll för gemenskapsinstitutionernas möjligheter att besluta om grunderna för vårt statsskick eller om andra grundläggande principer som bär upp vårt konstitutionella system, såsom offentlighetsprincipen (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f, bet. 1994/95:KU17 s. 15 ff, jfr beträffande liknande frågor i Tyskland Ola Wiklund, EG-domstolens tolkningsutrymme, 1997 s. 167 ff). Riksdagen har emellertid inte funnit Maastrichtfördraget med den därtill anslutande ECBS-stadgan föranleda några betänkligheter från nu angivna synpunkter utan genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen införlivat Maastrichtfördraget med svensk rätt och överlåtit till EG att fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av bl.a. nämnda fördrag. De bestämmelser i Maastrichtfördraget och ECBS-stadgan som rör den svenska riksbankens ställning måste därför uppfattas som en del av den svenska rätten och överordnade även regeringsformens bestämmelser i samma ämne.

Enligt Lagrådets mening är det emellertid oavsett det anförda lämpligt att regeringsformen och allmän lag, främst lagen om Sveriges riksbank (i det följande benämnd riksbankslagen), återspeglar EG-rättens bestämmelser. Det är ett rimligt krav att medborgarna kan ta reda på vad som gäller på detta viktiga område genom att gå till svensk lagstiftning. Lagrådet tillstyrker därför att bestämmelser beträffande Riksbankens ställning motsvarande dem som finns i Maastrichtfördraget och ECBS-stadgan förs in i regeringsformen och riksbankslagen.

Frågan är om de i lagrådsremissen föreslagna ändringarna sträcker sig tillräckligt långt i detta hänseende. Bestämmelsen i 9 kap. 13 § regeringsformen om den svenska riksbankens rätt att ge ut sedlar och mynt lämnas i förslaget oförändrad. Huruvida denna bestämmelse är förenlig med artikel 105 a i Romfördraget om ECB och dess sedelutgivning blir visserligen beroende av vad ECB kommer att besluta om vad som skall gälla om sedelutgivning när sådan blir aktuell, dvs. senast den 1 januari 2002. Bestämmelsen i regeringsformen kan dock antas komma att ge en missvisande bild av rättsläget, om och när Sverige ansluter sig till valutaunionen och under förutsättning att sedlar då ges ut inom ECBS. En ändring av bestämmelsen om Riksbankens sedelutgivningsrätt skulle kunna ske med mindre tidsutdräkt, om bestämmelsen flyttas från regeringsformen till riksbankslagen. Med hänsyn till vad som förut sagts om EG-rättens företräde framför nationell lag vill Lagrådet dock inte motsätta sig att 9 kap. 13 § nu lämnas oförändrad.

9 kap. 12 §

Enligt första stycket första meningen i paragrafen är Riksbanken en myndighet under riksdagen. Enligt tredje meningen i samma stycke får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken. I den allmänna motiveringen hänvisas till bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen om skydd för

domstolarna och förvaltningsmyndigheterna mot instruktioner från riksdagen och myndigheter, däribland regeringen, när det gäller rättstillämpning respektive myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. Vidare sägs att en uttrycklig bestämmelse som syftar till att garantera Riksbankens oberoende gentemot riksdag och regering därför bör på samma sätt föras in i regeringsformen. Riksdagen kan påverka penningpolitiken genom lag och detta tar i de remitterade förslagen sig också uttryck i att målet för penningpolitiken läggs fast i riksbankslagen. Däremot får riksdagen inte i enskilda fall påverka penningpolitiken. Detta skydd för Riksbankens självständighet bör komma till uttryck i regeringsformen, samtidigt som det görs klart att riksdagen ändå kan ingripa genom lagstiftning. Detta kan ske genom att efter orden "Ingen myndighet" inskjuts ", ej heller riksdagen," samt att som en sista mening i stycket läggs till: "_vriga bestämmelser om penningpolitiken meddelas i lag." Eftersom dessa bestämmelser ändå måste stämma överens med Maastrichtfördraget och ECBS-stadgan kan det inte anses att en sådan lagreglering inkräktar på Riksbankens självständighet; det saknar betydelse för EG på vilken konstitutionell nivå sådana bestämmelser meddelas.

Beträffande förslaget i tredje stycket att en direktionsledamot kan skiljas från sin anställning bl.a. om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse sägs i specialmotiveringen att även ledamot som delgivits misstanke om visst slag av brottslighet bör kunna skiljas från sin anställning. Enbart misstanke om brott, låt vara att den konkretiserats genom att delges den misstänkte i rättegångsbalkens ordning, kan dock enligt grundsatsen att en misstänkt anses oskyldig till dess motsatsen bevisas inte anses utgöra allvarlig försummelse. Något behov av att särskilt reglera denna fråga kan inte anses föreligga.

Förslaget till lag om ändring i riksbankslagen

I den allmänna motiveringen diskuteras frågan om underordnade mål för Riksbanken och det sägs att några sådana inte bör föras in i lag. Riksbanken anses ha skyldighet att stödja de allmänna ekonomisk-politiska målen i den mån dessa inte strider mot prisstabilitetsmålet. Denna skyldighet grundas enligt motiven på det förhållandet att enligt 9 kap. 12 § regeringsformen Riksbanken är en myndighet under riksdagen. I 32 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank fanns en bestämmelse om att fullmäktige inte för sin befattning med Riksbanken kunde mottaga föreskrifter av någon annan än riksdagen (SFS 1974:569; dessförinnan kunde även finansutskottet meddela sådana föreskrifter). Bestämmelsen utgick alltså från att riksdagen hade en direktivrätt gentemot fullmäktige, en direktivrätt som måste ha grundats just på det förhållandet att Riksbanken var riksdagens myndighet. Vid den nuvarande riksbankslagens tillkomst behandlades frågan utförligt och bl.a. åberopades att det förekommit att finansutskottet i betänkande om riktlinjer för den ekonomiska politiken gett sin syn på kredit- och valutapolitiken och dragit upp riktlinjer för Riksbankens handlande. Såväl

vid grundlagsreformen som vid tillkomsten av riksbankslagen förutsattes att Riksbankens ställningstagande i fråga om penning- och valutapolitiken måste överensstämma med den ekonomiska politiken i övrigt. Resonemanget grundades vid det senare tillfället, utom på riksdagens direktivrätt och på föreskriften i 42 § i den nya riksbankslagen om samråd mellan Riksbanken och företrädare för regeringen inför beslut av större penningpolitisk vikt, främst på sättet för utseende av fullmäktige. (Prop. 1986/87:143 s. 40 ff.) Några formella direktiv för Riksbanken torde riksdagen knappast komma att lämna i fortsättningen. Övriga garantier för Riksbankens följsamhet faller bort genom uppdelningen mellan fullmäktige och direktion och genom slopandet av samrådsbestämmelsen. Det synes svårt att hävda att Riksbanken, enbart på grund av att den är myndighet under riksdagen och i övrigt utan stöd i lag, skulle ha några rättsliga skyldigheter att stödja målen för den ekonomiska politiken i övrigt. Det får dock förutsättas att Riksbanken ändå kommer att handla inom ramen för sådana mål, om det inte strider mot kravet på prisstabilitet. Lagrådet anser därför att det kan godtas att några bestämmelser om underordnade mål inte förs in i riksbankslagen.

Riksbankslagens paragrafer innehåller enligt förslaget många hänvisningar till andra bestämmelser. Detta är, bl.a. av pedagogiska skäl, inte någon önskvärd lagstiftningsteknik. Det kan dock inte sägas att den är felaktig. Däremot får det anses olämpligt att i allmän lag ta in bestämmelser med exakt samma innehåll som finns i grundlag eller riksdagsordningen och än värre att försöka skriva om dem i annan språkform. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen i 31 § första stycket, bestämmelsen i 32 § att direktionen utses av fullmäktige, bestämmelsen om utseende av direktionsledamöter i 41 § första stycket 1 och bestämmelsen i punkt 2 av övergångsbestämmelserna, efter mönster av exempelvis 33 b § första stycket, ersätts med hänvisningar till 9 kap. 12 § regeringsformen respektive övergångsbestämmelsen till riksdagsordningen.

31 §

Första stycket utgör en omskrivning av stadgandet i 9 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. Skall bestämmelsen överhuvudtaget upprepas bör det, i linje med vad som framhållits ovan, ske med hänvisning till regeringsformen och med användande av dess ordalydelse. Första stycket skulle då lyda: "Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen har riksbanken elva fullmäktige, som väljs av riksdagen."

Den nu föreslagna formuleringen har också den fördelen att innovationen "ett fullmäktige" försvinner. "Fullmäktige" är i vedertaget svenskt språkbruk ett substantiverat adjektiv i pluralis. Lagrådet ser inte någon anledning att ändra detta förhållande. Det kan för övrigt noteras, att innovationen inte kunnat genomföras konsekvent och att ordet används i sin normala form redan i paragrafens andra stycke liksom i de följande bestämmelserna, med undantag för 43 § (där ändringen medfört en felaktig adjektivböjning) och en övergångsbestämmelse.

32 §

I andra stycket föreskrivs att om en ledamot av direktionen avgår i förtid utses en ny ledamot för den återstående tiden av mandatperioden. Detta går inte ihop med kravet i artikel 14.2 i ECBS-stadgan på en minst femårig mandatperiod för chefen för en nationell centralbank, ett krav som till yttermera visso är det enda om vilket det direkt anges att det skall särskilt föreskrivas i den nationella regleringen. Enligt 9 kap. 12 § regeringsformen är f.n. mandatperioden för riksbankschefen fem år. Om mandatperioden för riksbankschefen anges alltid vara, i överensstämmelse med vad som föreslås i övrigt, sex år, rubbas visserligen systemet med rullande mandatperioder. Att så sker i ett enda fall, nämligen när det gäller riksbankschefen, synes dock vara en mindre olägenhet än att på denna punkt bryta mot ECBS-stadgan. Lagrådet förordar därför att till andra stycket fogas en ny mening med följande lydelse: "Detta gäller dock inte riksbankschefen."

Motsvarande ändring synes inte behövlig i fråga om punkten 4 i övergångsbestämmelserna, eftersom fullmäktige genom att samtidigt välja direktionsledamöter och utse riksbankschef kan försäkra sig om att dennes mandatperiod första gången blir minst fem år.

33 §

I 33 § andra stycket anges att ledamöterna inte får vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Sedan lagen (1986:436) om näringsförbud infördes har det blivit brukligt att i liknande stadganden ange även näringsförbud som grund för diskvalifikation, se t.ex. 2 kap. 1 §, 8 kap. 4 § och 10 kap. 2 § lagen (1975:1385) om aktiebolag, 2 kap. 1 § och 7 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618), 5 § lagen (1989:508) om försäkringsmäklare samt 17 och 74 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Nämnda stadganden innehåller antingen en erinran om vad som följer av lagen om näringsförbud eller en självständig diskvalifikationsregel. (Jfr angående terminologin också SOU 1997:123.)

Eftersom det inte direkt följer av lagen om näringsförbud att den som har sådant förbud inte får vara ledamot av fullmäktige i Riksbanken bör en materiell regel av denna innebörd tas in i paragrafen. Andra stycket kunde då erhålla följande lydelse: "Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs eller underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken."

33 a §

I andra stycket bör, på samma sätt som i 33 §, näringsförbud tilläggas som grund för diskvalifikation.

33 b §

I första stycket i paragrafen görs en hänvisning till bestämmelserna i 9 kap. 12 § regeringsformen om i vilka fall en ledamot av direktionen kan skiljas från sin anställning. Det kan ske antingen genom att riksdagen vägrar ledamoten ansvarsfrihet enligt de grunder som anges i 49 § riksbankslagen eller genom att fullmäktige skiljer ledamoten från anställningen på skäl som anges i 9 kap. 12 § regeringsformen.

Enligt andra stycket skall "talan mot beslut om skiljande från anställning" föras inom viss tid och på visst sätt. Någon begränsning av talerätten har inte gjorts, vilket innebär att även riksdagens beslut att vägra ansvarsfrihet - som automatiskt leder till att vederbörande skiljs från anställningen - skulle bli överklagbart. En sådan ordning ter sig enligt Lagrådets mening i hög grad som främmande.

En möjlig lösning skulle vara att talan endast fick föras mot fullmäktiges beslut om skiljande från anställning. Riksdagens beslut skulle därmed inte bli överklagbara. Av specialmotiveringen till paragrafen framgår emellertid att centralbankschef enligt artikel 14.2 i ECBS-stadgan har rätt att överklaga beslut om skiljande från anställningen till EG-domstolen. I vart fall i detta hänseende måste ett riksdagsbeslut bli överklagbart. I motiveringen sägs vidare att motsvarande skydd som finns för riksbankschefen bör finnas även för övriga ledamöter av direktionen, varför dessa föreslagits få möjlighet att väcka talan vid Arbetsdomstolen. Av uttalandena drar Lagrådet slutsatsen att en domstolsprövning ses som angelägen vid det aktuella slaget av beslut. För att komma till rätta med problemen kan man tänka sig att riksdagen enbart fick fatta beslut om ansvarsfrihet för fullmäktige eller att riksdagens beslut att vägra ansvarsfrihet fick automatisk effekt endast i fråga om fullmäktige. I sådant fall skulle fullmäktige ensam besluta om att skilja ledamot av direktionen från anställningen och dessa beslut kunna överklagas enligt den föreslagna ordningen. De kriterier som tagits in i 49 § riksbankslagen och som kan föranleda att ansvarsfrihet vägras skulle kunna rymmas under de förhållanden som angetts i 9 kap. 12 § regeringsformen som skäl för att skilja ledamot från anställningen

(" ... inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller ... gjort sig skyldig till allvarlig försummelse"). Lagrådet avstår dock från att lägga fram något detaljerat förslag på denna punkt.

39 a §

Bestämmelsen innehåller föreskrifter om skyldighet för ledamöterna i direktionen och för ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige att till riksdagen anmäla dels vissa av sina tillgångar, dels sina krediter eller andra skulder och villkoren för dessa.

Enligt första stycket 1 skall anmälan ske av innehav av finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, dvs. av fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden; med fondpapper avses härvid bl.a. aktier och obligationer samt sådana andra delägarätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Tanken synes vara, att anmälningsskyldigheten skall avse allt aktieinnehav. Det skulle emellertid kunna diskuteras, om aktier som har utgivits av ett privat aktiebolag skall vara att anse som finansiella instrument i nyss nämnda lags mening. Såsom framhålls i motiven till 1995 års ändring i aktiebolagslagen har sådana aktier begränsad omsättningsbarhet och kan inte bli föremål för handel på värdepappersmarknaden (jfr prop. 1993/94:196 s. 75, 79 f och 84 f). I vart

fall bör i lagtexten anges att alla aktier omfattas, för att detta klart skall framgå för läsaren. Första stycket 1 skulle därför kunna förtydligas på följande sätt: "1. innehav av aktier och av andra finansiella instrument som anges i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument".

De två sista styckena i paragrafen är svårtillgängliga. Innebörden synes vara följande.

Anmälan enligt första stycket skall göras när uppdraget eller anställningen påbörjas. Anmälan av tillgångar och avtal enligt första stycket

2-4 och av krediter eller andra skulder enligt första stycket 5 behöver emellertid inte göras, om det samlade värdet av posterna i antingen

2-4 eller 5 understiger 500.000 kr. Det torde vara underförstått att anmälan i sådant fall skall ske, om värdet vid en senare tidpunkt skulle komma att uppgå till minst 500.000 kr.

Förvärvas därefter tillgångar som avses i första stycket 1 (finansiella instrument) skall anmälan ske inom fyra veckor. Säljs sådan egendom krävs däremot inte någon anmälan (i fjärde stycket nämns endast att "tillgång förvärvats"), vilket kan synas inkonsekvent, men det får förutsättas att sådan anmälan får göras frivilligt. Förändring i innehav av tillgångar och avtal enligt första stycket 2-4 eller av krediter och andra skulder enligt första stycket 5 skall anmälas, om förändringen uppgår till minst 100.000 kr och det sammanlagda värdet av tillgångar och avtal respektive av krediter och andra skulder inte efter förändringen understiger 500.000 kr. Anmälan skall ske inom fyra veckor från det att förändringen ägde rum. Skulle förändringen medföra att det sammanlagda värdet kommer att understiga 500.000 kr föreligger enligt motiven ingen anmälningsskyldighet (jfr ovan angående finansiella instrument). Även här synes förutsättas att anmälan ändå får ske frivilligt.

Slutligen skall enligt första stycket 5 även villkoren för krediter eller andra skulder uppges. Det torde kunna förutsättas att härmed endast avses villkor för sådana krediter eller andra skulder som skall anmälas enligt andra stycket.

Är det sagda riktigt skulle tredje och fjärde styckena, samt ett nytt femte stycke, i paragrafen kunna erhålla följande lydelse:

"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 kr sedan anmälan senast gjordes, under förutsättning att det sammanlagda värdet eller beloppet efter förändringen inte understiger 500.000 kr 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." Bilaga 9

43 §

Av skäl som angivits vid 31 § bör den nuvarande ordalydelsen "Fullmäktige är beslutsföra" behållas. Skulle innovationen "ett fullmäktige" godtas skall fullmäktige vara "beslutsfört".

44 §

I tredje stycket ges ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige rätt att närvara vid direktionens sammanträden. I anslutning till förslaget sägs i den allmänna motiveringen att fullmäktigerepresentanter som är närvarande vid direktionssammanträde kommer att omfattas av de sekretessregler som gäller för direktionen. I den mån avsikten är att deras tystnadsplikt skall gälla även gentemot övriga fullmäktigeledamöter är det tveksamt om så kan vara fallet. Det skulle i så fall grunda sig på bestämmelsen i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) om att vad som i vissa bestämmelser sägs om sekretess mellan myndigheter också gäller i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det är ovisst om fullmäktige och direktionen kan betraktas som olika, i förhållande till varandra självständiga verksamhetsgrenar. Detta betraktelsesätt skulle för övrigt leda till andra olägenheter, som att formell sekretessprövning måste ske och förbehåll uppställas som inskränker de närvarande fullmäktigeledamöternas rätt att lämna uppgifter vidare till övriga fullmäktigeledamöter. Lagrådet anser trots det sagda att en reglering av dessa frågor kan avvaras.

Övergångsbestämmelserna

p. 3. Av skäl som angivits vid 31 § bör det inledande "Det" ersättas med "De".

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

at the request of the Swedish Ministry of Finance under Article 109f (6) of the Treaty establishing the European Community (the “Treaty”) and Article 5.3 of the Statute of the EMI on a draft legislative proposal to amend certain legal provisions regarding the status of Sveriges Riksbank

1. On 8 October 1997 the EMI received a request from the Swedish Ministry of Finance for an opinion on a draft legislative proposal to amend certain legal provisions regarding the status of Sveriges Riksbank (the “legislative proposals”). The legislative proposals are set out in a report submitted to the Swedish Council on Legislation by the Swedish Government on 2 October 1997 and entitled “The status of the Riksbank” (“Lagrådsremiss - Riksbankens ställning”) (the “Report”). On 13 October 1997 the EMI received an unofficial English translation of the Report from the Swedish Ministry of Finance.

2. The EMI’s competence to deliver an opinion is based on Article 1.1, second indent, of the Council Decision (93/717/EC) of 22 November 1993 on the consultation of the EMI by the authorities of the Member States on draft legislative provisions, as the legislative proposals contain new provisions concerning the status of Sveriges Riksbank (the “Bank”), inter alia, in view of the need to implement provisions of the Treaty and in particular Article 108 thereof.

3. The EMI welcomes the timely adaptation of the legal provisions governing the status of the Bank. As mentioned in the EMI’s 1995 and 1996 reports on “Progress towards convergence” (the “1995 and 1996 Convergence Reports”), timely adaptation is necessary to enable the EMI and other Community institutions to assess, in accordance with their reporting obligations under the Treaty, progress made towards the fulfilment of the legal requirements for Stage Three of EMU. A reference is also made to the EMI report on “Legal convergence in the Member States of the European Union as at August 1997”, which was published on 27 October 1997 (the “1997 Report”).

4. The EMI notes with satisfaction the comprehensive fashion in which the adaptation of the Sveriges Riksbank Act (1988:1385) (the “Act”) and other relevant legal provisions, including articles of the Constitution, is addressed in the Report. However, the EMI would like to comment on certain aspects of central bank independence. In addition, the Report indicates in Chapter 3 that the legislative proposals are limited to Treaty obligations “with respect to the second stage of [...] EMU” and the EMI would like to make some comments arising from the need to ensure the integration of the Bank into the European System of Central Banks (the “ESCB”) in Stage Three of EMU upon Sweden’s adoption of the single currency, as required, inter alia, by Article 14.3 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank

(the “ESCB Statute”), which will entail further amendments to Swedish law. Bilaga 10

5. Central bank independence needs to be achieved at the latest by the date of the establishment of the ESCB. The timetable for the adaptation of national legislation regarding the independence of national central banks (“NCBs”) in view of Articles 107 and 108 of the Treaty is addressed in the 1995 Convergence Report (pages 89-90):

“[...] NCBs should become effectively independent by the date of the establishment of the ESCB. Clear support for this view can be found in Article 109e (5) [of the Treaty], which expressly states that the process leading to NCB independence should be commenced during the second stage. [...] Before the start of Stage Three, the ECB’s Governing Council will have to decide upon the policy framework of the ESCB. At this crucial stage, it is important that the Governors, who will sit on the Governing Council [of the ECB], come from fully independent NCBs.”

This requirement is not reflected in the date of entry into force of the legislative proposals, which is set for 1 January 1999. In Sweden there is a need to amend not only the statutory provisions regarding the Bank which are contained in the Act, but also the Swedish Constitution. In this respect, the EMI has taken note that “[a]mendments to the Constitution cannot enter into force before 1 January 1999 as such amendments require the endorsement of two consecutive Parliaments” (page 140 of the 1996 Convergence Report).

6. The overall assessment of the legislative proposals on the general position of the Bank, the primary objective of the Bank and the new proposed structure of the Bank and its decision-making bodies, in order to achieve central bank independence, is positive (and the EMI notes the references in the Report, inter alia, to Articles 107 and 108 of the Treaty and Articles 7 and 14.2 of the ESCB Statute, as well as to the 1995 and 1996 Convergence Reports). In this context, the EMI welcomes the division of responsibilities between the Bank’s Governing Council and its new Executive Board, as set out in the proposed amended wording of Section 41 of the Act, and the legislative proposal on personal independence for members of the Bank’s Executive Board, as contained in the proposed new Section 33a of the Act. The EMI notes that the area of responsibility of the Bank’s Executive Board shall cover all matters which are not to be decided by its Governing Council (whereby the proposed amended wording of Section 41 of the Act provides an enumeration of matters to be decided by the Governing Council) and that a member of the Executive Board of the Bank (as opposed to a member of the Governing Council) may not be a member of Parliament. In view of the restricted area of responsibility of the Bank’s Governing Council, the legislative proposals address satisfactorily the inconsistency with the Treaty and the ESCB Statute concerning the possibility of having members of Parliament as members of the Bank’s Governing Board, to

which reference was made in the 1996 Convergence Report and the 1997 Report (page 140 and page 56 respectively). Bilaga 10

7. The proposed provisions on the personal independence of members of decision-making bodies of the Bank, including the legislative proposals concerning the term of office and grounds for dismissal of members of the Bank's Executive Board, receive the EMI's general support. However, the transitional provisions to the proposed amendments to the Act provide that the first group of appointees to the Executive Board will include one member whose first term of office will be four years, and that three other members will be appointed for three years, two years and one year respectively. Moreover, the proposed second paragraph of Section 32 of the Act raises the possibility that terms of office of members of the Executive Board replacing a resigning member will also be below the minimum term of office of five years stated in Article 14.2 of the ESCB Statute and the 1995 and 1996 Convergence Reports. The EMI appreciates the fact that the initial term of office may be influenced by the wish to create a staggered appointment scheme and that the replacement arrangement envisaged for use in the event of resignations is designed not to upset such a scheme. At the same time, the EMI would like to emphasise that each individual member of a decision-making body involved in the performance of the tasks and duties conferred upon the ESCB by the Treaty and the ESCB Statute ("ESCB-related tasks") should have the same security of tenure in accordance with Article 14.2 of the ESCB Statute as stated in the 1995 and 1996 Convergence Reports.

8. The EMI also notes the arrangement referred to in the proposed amended wording of the third paragraph of Article 12 of Chapter 9 of the Constitution Act, according to which a member of the Bank's Executive Board is severed from his appointment before his term of office has expired if the Riksdag does not grant him discharge from liability. Whilst the suggested wording of the legislative proposal regarding the grounds on which a member of the Executive Board of the Bank can be dismissed by the Bank's Governing Council (in the same paragraph of the Constitution Act) is compatible with the ESCB Statute, the grounds on which the Riksdag can deny such a member discharge from liability, as contained in the legislative proposal for Section 49 of the Act, do not conform with Article 14.2 of the ESCB Statute.

9. The proposed amended wording of Article 12 of Chapter 9 of the Constitution Act also states that the Bank is an authority under the Riksdag, and the EMI notes that the Report indicates that the independence granted to the Bank through the prohibition against instructions in the said Article of the Constitution Act and the proposed new Section 41a of the Act, as read against the background of Articles 2 and 7 of Chapter 11 of the Constitution Act, would ensure the protection of the Bank against instructions from the Riksdag and public authorities, including the Government, with respect to the Bank's exercise of monetary policy. The substantive area where independence is required,

however, is formulated in Article 107 of the Treaty to cover all ESCB-related tasks, and not only “issues relating to monetary policy” (as in the proposed Article 12 of Chapter 9 of the Constitution Act) or “monetary policy duties” (as in the proposed Section 41a of the Act). This distinction is noted in Chapter 7.9 of the Report and the ESCB-related tasks are indicated in Chapter 7.6 of the Report, but the scope of Article 107 of the Treaty is not fully reflected in the suggested wording for the legislative proposals on the prohibition against instructions.

10. According to the proposed amended wording of Section 41 of the Act, the Governing Council of the Bank shall make proposals to the Riksdag and the Auditors of the Riksdag for the appropriation of the Bank’s profit in accordance with Section 48 of the Act. The EMI stated in its 1996 Convergence Report that in situations “where third parties and, particularly, the government and/or parliament are in a position, directly or indirectly, to exercise influence on the determination of an NCB’s budget or the distribution of profit, the relevant statutory provisions should contain a safeguard clause to ensure that this does not impede the proper performance of the NCB’s ESCB-related tasks” (page 103 of the 1996 Convergence Report). To the extent that the above legislative proposals would provide a means of exercising influence on the determination of the Bank’s budget or the distribution of its profit, such a statutory safeguard clause should be considered in respect of the Bank’s ESCB-related tasks.

11. The EMI welcomes the introduction of price stability as the objective of the Bank and its formulation in the proposed amendment to Section 4 of the Act. The EMI notes the discussion on other tasks in Chapter 7.3 of the Report and would stress the primacy of the objective of price stability as required by the Treaty and the ESCB Statute; any other objective, such as the inclusion of the promotion of “a safe and efficient payment system” suggested in the legislative proposal for Section 4 of the Act, must be without prejudice to the objective of price stability (as indicated by the wording of Article 105(1) of the Treaty and Article 2 of the ESCB Statute). Incidentally, such an aim may also be achieved by drawing a clear distinction between objectives and tasks in accordance with Chapter II of the ESCB Statute, and this aspect is noted in Chapter 7.3 of the Report (which states that the promotion of a safe and efficient payment system “is a basic duty for the [Bank] and is not a real operational objective”). Moreover, a national definition of the Bank’s duties in the field of payment systems may create uncertainty since this is an area in which the ESCB is also competent (Article 105(2), fourth indent, of the Treaty and Article 3.1, fourth indent, of the ESCB Statute). Upon Sweden’s full participation in Stage Three of EMU, the objectives and tasks of the Bank should reflect all elements of the objectives and tasks of the ESCB in Chapter II of the ESCB Statute, and not only the promotion of the smooth operation of payment systems.

12. The EMI also notes the proposed new regime on foreign exchange policy with its distinction between general foreign exchange rate policy issues and decision-making on the exchange rate system, on the one hand, and responsibility for the application of the exchange rate system, on the other; the legislative proposals would place policy aspects under Government control in line with arrangements in other Member States, whereas the application thereof would fall under the authority of the Bank. The EMI has no objection to such a regime provided that the primary objective of price stability is maintained. To enable Sweden to participate fully in Stage Three of EMU, however, the legislative proposals for Article 11 of Chapter 9 of the Constitution Act and for a Foreign Exchange Rate Policy Act (whereby “[t]he Government bears responsibility for general foreign exchange rate policy issues”) will need to acknowledge the competences at the European Community level and of the ECB in Stage Three of EMU in the field of exchange rate policy under Articles 3a and 109 of the Treaty.

13. Moreover, the proposed amended wording of Article 12 of Chapter 9 of the Constitution Act that “[n]o authority may determine the decisions made by the Riksbank on issues relating to monetary policy” does not seem to provide for the necessary integration of the Bank into the ESCB in Stage Three, whereby the Bank shall act in accordance with the guidelines and instructions of the ECB upon Sweden’s full participation in EMU (as stated in Article 14.3 of the ESCB Statute). Unless it is clear, or made clear, that the reference in the proposed provision to “authority” (“myndighet” in Swedish) does not affect the ECB’s authority vis-à-vis the Bank following Sweden’s adoption of the single currency, it will be necessary to review again the proposed constitutional provision on the prohibition against instructions (which could take place at the same time as the further review of the new Section 41a of the Act and other legal provisions which will require amendments to enable the Bank to be integrated into the ESCB). As a general remark, any subsequent legislative adjustments needed with a view to fulfilling the requirements of the Treaty and the ESCB Statute for full participation in EMU by a Member State would be facilitated insofar as the relevant legal provisions would be covered by the more flexible form of statutory law rather than by the Constitution.

14. The Report proposes that Section 42 of the Act be reformulated to provide that “[t]he Riksbank shall prior to every monetary policy decision of importance inform the Minister appointed by the Government”. This legislative proposal would not seem to be fully appropriate in Stage Three, when, following Sweden’s adoption of the single currency, monetary policy decisions of importance will not be taken by the Bank, but instead by the Governing Council of the ECB, which will be composed of the Governors of the NCBs of the participating Member States (including the Governor of the Bank) and the members of the Executive Board of the ECB. The topic of consultation and dialogue

between NCBs and their respective political authorities is addressed in the 1996 Convergence Report (page 101): Bilaga 10

“The crucial issue is whether a national institution has any formal mechanism at its disposal to ensure that its views influence the final decision. An explicit statutory obligation for an NCB to consult political authorities provides for such a mechanism and is therefore incompatible with the Treaty and the [ESCB] Statute.

A dialogue between NCBs and their respective political authorities, even when based on statutory obligations to provide information and exchange views, is not incompatible with the Treaty and the [ESCB] Statute, provided that:

-this does not result in interference with the independence of the members of decision-making bodies of NCBs;
-the ECB’s competences and accountability at the Community level as well as the special status of a Governor in his/her capacity as a member of its decision-making bodies are respected; and
-confidentiality requirements resulting from [ESCB] Statute provisions are observed.”

The arrangements envisaged in the legislative proposal for Section 42 of the Act should be critically assessed in the light of the above considerations since the obligation to inform the Minister ex ante may in practice have effects similar to a consultation.

15. For Sweden’s full participation in Stage Three of EMU, and as indicated above, the integration of the Bank into the ESCB will require further legislative amendments. The provision on the Bank’s exclusive right to issue banknotes contained in Article 13 of Chapter 9 of the Constitution Act and the related provisions laid down in Section 5 of the Act (as well as Section 41, first paragraph, item 9, of the Act) will need to be amended in Stage Three. First, and in accordance with the 1995 and 1996 Convergence Reports and the 1997 Report, national provisions on banknote issuance should not prejudice the ECB’s exclusive right to authorise the issue of banknotes in Stage Three under Article 105a (1) of the Treaty and Article 16 of the ESCB Statute. Moreover, in Stage Three, the ECB and the NCBs of participating Member States may also issue euro banknotes with legal tender status within other participating Member States than their own, and thus also in Sweden following Sweden’s adoption of the single currency. The legal monopoly over banknote issuance should be adapted in all participating Member States so as to permit banknote issuance by the ECB and other NCBs of Member States without a derogation (but only such members of the ESCB), without such banknote issuance being contrary to existing national law (see Article 105a of the Treaty and Article 16 of the ESCB Statute). The legal monopoly over banknote issuance may, however, still be restricted to banknotes in national currency units during the transitional period and such a restriction may be retained until national banknotes lose their legal

tender status. The same would apply, *mutatis mutandis*, to the exclusive right granted to the Bank in the said Article of the Swedish Constitution with regard to coins.

16. The EMI would also like to mention that the Act could make it clear that, from the start of Stage Three of EMU (or, should Sweden be a Member State with a derogation at first, from the time that Sweden adopts the single currency), the Bank will form an integral part of the ESCB (as proposed for the central bank legislation of other Member States; for example, the *Bundesbankgesetz* in Germany and the *Bankwet* in the Netherlands).

17. Finally, Section 20 of the Act deals with the imposition of minimum reserves on credit institutions and, in view of, *inter alia*, its specific wording, further amendments can be envisaged for Stage Three of EMU (cf. Article 19 of the ESCB Statute and the proposed draft EU Council Regulation on minimum reserves).

18. The EMI has no objection to this opinion being made public.

7 November 1997

Yttrande från Europeiska monetära institutet (inofficiell översättning)

på begäran av finansdepartementet i Sverige i enlighet med artikel 109f.6 i EG-fördraget och artikel 5.3 i EMI-stadgan, över ett utkast till lagändringar beträffande Sveriges riksbanks ställning.

1. Den 8 oktober 1997 erhöll EMI en begäran om yttrande från finansdepartementet i Sverige beträffande ett utkast till lagändringar om Riksbankens ställning. Förslagen presenteras i en av den svenska regeringen avlämnad lagrådsremiss daterad den 2 oktober 1997 och benämnd ”Riksbankens ställning”. Den 13 oktober 1997 erhöll EMI en inofficiell engelsk översättning av lagrådsremissen från finansdepartementet i Sverige.

2. EMI:s behörighet att lämna yttranden baseras på artikel 1.1, andra strecksatsen, i rådsbeslutet (93/717/EC) av den 22 november 1993 om medlemsstaternas hörande av EMI beträffande lagändringar eftersom de nu aktuella lagförslagen innehåller nya bestämmelser rörande Riksbankens ställning bland annat med hänsyn till behovet av att införliva EG-fördragets bestämmelser och då särskilt artikel 108.

3. EMI välkomnar den i tid utförda anpassningen av bestämmelserna rörande Riksbankens ställning. Som nämns i EMI:s rapporter från 1995 och 1996 om ”Utveckling mot konvergens” (”1995 och 1996 års konvergensrapporter”) är det nödvändigt med en anpassning i tid så att EMI och andra gemenskapsorgan får möjlighet att fastställa, i enlighet med deras skyldighet att rapportera enligt fördraget, utvecklingen mot att uppfylla fördragets krav inför tredje etappen av EMU. Hänvisning kan också göras till EMI:s rapport om ”Legal konvergens i medlemsstaterna i EU i augusti 1997”, vilken publicerades den 27 oktober 1997 (”1997 års rapporter”).

4. EMI noterar med tillfredsställelse det ingående sätt på vilket anpassningar av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) och andra relevanta lagar, inklusive bestämmelser i regeringsformen är presenterade i lagrådsremissen. EMI vill emellertid kommentera några aspekter beträffande centralbanksberoende. I lagrådsremissen anges vidare i avsnitt 3 att lagförslagen är begränsade till fördragets krav på anpassning ”i fråga om andra etappen av EMU”. EMI vill framföra några kommentarer rörande behovet av att säkerställa Riksbankens integration i det europeiska centralbankssystemet (”ECBS”) i tredje etappen av EMU när Sverige inför den gemensamma valutan vilket krävs bland annat i artikel 14.3 i stadgan om det Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (”ECBS-stadgan”). Detta kommer att medföra ytterligare anpassningar av svensk rätt.

5. Centralbankernas oberoende måste ha uppnåtts senast den dag då ECBS etableras. Tidtabellen för anpassning av nationell lag rörande oberoende för nationella centralbanker med hänsyn till artiklarna 107 och 108 i EG-fördraget behandlas i konvergensrapporten från 1995 (s. 89-90).

"[...] Nationella centralbanker skall vara oberoende senast den dag då ECBS upprättas. Ett klart stöd för denna uppfattning finns i artikel 109e(5) [i EG-fördraget], som uttryckligen anger att det förfarande som leder till centralbanksberoende skall inledas under den andra etappen av EMU. [...] Innan starten av tredje etappen av EMU, måste ECB:s råd besluta om ECBS riktlinjer. Vid denna avgörande tidpunkt, är det viktigt att de ledamöter som skall delta i [ECB:s] råd, kommer från fullt ut oberoende nationella centralbanker."

Detta krav återspeglas inte av det ikraftträdandedatum som anges i lagrådsremissen, nämligen den 1 januari 1999. I Sverige är det nödvändigt att ändra inte bara lagbestämmelserna rörande riksbankslagen utan även grundlagen. Med hänsyn härtill har EMI noterat att "[f]örändringar av grundlagen inte kan träda ikraft före den 1 januari 1999 eftersom sådana ändringar kräver två riksdagsbeslut med mellankommande val" (s. 140 i 1996 års konvergensrapport).

6. Den övergripande bedömningen beträffande lagändringarna om Riksbankens ställning, målet för banken och den nya föreslagna ledningsstrukturen för banken och dess beslutande organ, i syfte att uppnå ett oberoende för Riksbanken, är att dessa är positiva (och EMI noterar hänvisningarna i lagrådsremissen till bland annat artiklarna 107 och 108 i EG-fördraget och artiklarna 7 och 14.2 i ECBS-stadgan, liksom till 1995 och 1996 års konvergensrapporter). I detta sammanhang välkomnar EMI ansvarsfördelningen mellan riksbanksfullmäktige och Riksbankens nya organ, direktionen, enligt förslaget till ny lydelse av 41 § i riksbankslagen, och förslaget om personligt oberoende för ledamöter av direktionen, enligt den nya 33 a § i riksbankslagen. EMI noterar att direktionens ansvarsområde skall täcka alla frågor som inte uttryckligen fullmäktige ansvarar för (i den föreslagna nya lydelsen av 41 § riksbankslagen görs en uppräknning av de frågor som fullmäktige skall svara för) och att en direktionsledamot (till skillnad från en ledamot av fullmäktige) inte får vara ledamot av riksdagen. Med hänsyn till fullmäktiges begränsade ansvarsområde, tar förslaget på ett tillfredsställande sätt hand om den oförenlighet med EG-fördraget och ECBS-stadgan rörande möjligheten att ha riksdagsledamöter som ledamöter i bankens beslutande organ, som behandlades i 1996 års konvergensrapport och 1997 års rapport (s. 140 respektive 56).

7. De föreslagna ändringarna när det gäller personligt oberoende för ledamöter i Riksbankens beslutande organ, inklusive lagförslagen rörande mandatperioder och kriterier för när direktionsledamöter får skiljas från sina anställningar, stöds i huvudsak av EMI. Övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ändring i riksbankslagen föreskriver

emellertid att när direktionen utses för första gången skall en ledamot utses för fyra år, och ytterligare tre stycken kommer att utses för respektive tre, två och ett år. Därutöver öppnar förslaget till 32 § andra stycket i riksbankslagen möjligheten att mandatperioder för direktionsledamöter som ersätter en ledamot som avgår i förtid också understiger den kortaste mandatperioden om fem år som anges i artikel 14.2 i ECBS-stadgan och i 1995 och 1996 års konvergensrapporter. EMI inser att den inledande mandatperioden kan påverkas av en önskan att skapa ett system med saxade anställningar och att bestämmelsen beträffande ersättare för återstående tid av mandatperioden när någon avgår i förtid är konstruerad för att inte bryta ett sådant saxat system. Å andra sidan vill EMI, som anges i 1995 och 1996 års konvergensrapporter, understryka att varje enskild ledamot av ett beslutande organ som utför uppgifter och åligganden som tillkommer ECBS enligt fördraget och ECBS-stadgan (ECBS-relaterade uppgifter) skall ha samma anställningstrygghet i enlighet med artikel 14.2 i ECBS-stadgan.

8. EMI noterar vidare det arrangemang som anges i den föreslagna nya lydelsen av 9 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, enligt vilket en ledamot av direktionen är skild från sin anställning innan mandatperioden har löpt ut om riksdagen inte beviljar honom ansvarsfrihet. Medan den föreslagna ordalydelsen beträffande på vilka grunder en direktionsledamot kan skiljas från sin anställning av fullmäktige (i samma stycke i regeringsformen) är förenlig med ECBS-stadgan, är kriterierna för när riksdagen kan vägra en direktionsledamot ansvarsfrihet enligt 49 § riksbankslagen, inte förenliga med artikel 14.2 i ECBS-stadgan.

9. De föreslagna ordalydelsen av 9 kap. 12 § regeringsformen anger även att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. EMI noterar att lagrådsremissen nämner att Riksbankens oberoende genom instruktionsförbudet i regeringsformen och 41 a § riksbankslagen, läst mot bakgrund av bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen, kommer att säkerställa att banken skyddas mot instruktioner från riksdagen och myndigheter, inklusive regeringen när banken fullgör sina penningpolitiska uppgifter. Det område inom vilket oberoende krävs är angivet i artikel 107 i EG-fördraget och täcker alla ECBS-relaterade uppgifter och inte enbart ”frågor som rör penningpolitik” (9 kap. 12 § regeringsformen) eller ”penningpolitiska uppgifter” (41 a § riksbankslagen). Denna åtskillnad nämns i avsnitt 7.9 i lagrådsremissen och de ECBS-relaterade uppgifterna är omnämnda i avsnitt 7.6 men omfattningen av artikel 107 i EG-fördraget är inte till fullo återspeglad i den föreslagna lydelsen av lagbestämmelsen om instruktionsförbudet.

10. Enligt 41 § i riksbankslagen skall fullmäktige lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst till riksdagen och riksdagens revisorer enligt 48 § riksbankslagen. EMI anmärkte i sin konvergensrapport från 1996 att situationer ”där en tredje part, och då särskilt regeringen och/eller parlamentet, är i en position, direkt eller indirekt, som innebär möjlighet

att påverka fastställandet av en nationell centralbanks budget eller fördelningen av vinsten, skall de relevanta bestämmelserna innehålla en bestämmelse som säkerställer att detta inte påverkar bankens utförande av de ECBS-relaterade uppgifterna” (s. 103 i 1996 års konvergensrapport). I den utsträckning de ovan nämnda förslagen kan innebära en möjlighet att utöva ett inflytande över fastställandet av Riksbankens budget eller fördelningen av dess vinst, bör en sådan bestämmelse övervägas med hänsyn till bankens ECBS:s relaterade uppgifter.

11. EMI välkomnar införandet av prisstabilitet som Riksbankens mål och utformningen av 4 § i riksbankslagen. EMI noterar diskussionen om andra uppgifter i avsnitt 7.3 i lagrådsremissen och vill särskilt peka på att prisstabilitet är huvudmålet, såsom krävs enligt EG-fördraget och ECBS-stadgan. Andra mål som införs, som att främja ”ett säkert och effektivt betalningsväsende” som föreslås i 4 § riksbankslagen, måste vara underordnade prisstabilitetsmålet (jfr ordvalet i artikel 105.1 i EG-fördraget och artikel 2 i ECBS-stadgan). Ett sådant syfte kan också uppnås genom att dra en klar gräns mellan mål och uppgifter i enlighet med kapitel II i ECBS-stadgan. Detta är omnämnt i avsnitt 7.3 i lagrådsremissen (där det anges att främjandet av ett säkert och effektivt betalningsväsende ”är en grundläggande uppgift för Riksbanken och är inget egentligt mål för verksamheten”). Vidare, kan en nationell definition av Riksbankens uppgifter beträffande betalningssystem skapa osäkerhet eftersom detta är ett område där även ECBS är behörig (artikel 105.2, fjärde strecksatsen, i EG-fördraget och artikel 3.1, fjärde strecksatsen, i ECBS-stadgan). Vid ett fullständigt svenskt deltagande i den tredje etappen av EMU bör Riksbankens mål och uppgifter avspegla alla delar av ECBS:s mål och uppgifter som de anges i kapitel II i ECBS-stadgan, och inte enbart uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

12. EMI noterar också den nya ordningen för ansvaret för valutapolitiken med dess uppdelning mellan å ena sidan övergripande valutapolitiska frågor och beslut om växelkurssystem och å andra sidan ansvaret för tillämpningen av växelkurssystem. Förslagen överlämnar de övergripande frågorna till regeringen i enlighet med ordningen i andra medlemsstater medan tillämpningen överlämnas till Riksbanken. EMI har inget emot en sådan fördelning under förutsättning att huvudmålet prisstabilitet inte åsidosätts. För att göra det möjligt för Sverige att delta fullständigt i den tredje etappen av EMU, behöver de föreslagna bestämmelserna i 9 kap. 11 § regeringsformen och i lagen om valutapolitik (i vilken ”regeringen ansvarar för övergripande valutapolitiska frågor”) ändras så att behörigheten på gemenskapsnivå och för ECB beträffande valutapolitiken erkänns i den tredje etappen av EMU enligt artiklarna 3 a och 109 i EG-fördraget.

13. Den föreslagna lydelsen av 9 kap. 12 § regeringsformen om att ”[i]ngen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik” verkar inte medge den nödvändiga integrationen

av Riksbanken i ECBS under den tredje etappen vid ett svenskt deltagande i EMU, då Riksbanken skall agera i överensstämmelse med ECB:s riktlinjer och instruktioner (artikel 14.3 i ECBS-stadgan). Om det inte är klart, eller klargörs, att hänvisningen i den föreslagna bestämmelsen till ”myndighet” inte påverkar ECB:s auktoritet i förhållande till Riksbanken när Sverige inför den gemensamma valutan kommer det återigen att bli nödvändigt att se över grundlagsbestämmelsen om instruktionsförbudet (vilket kan ske vid samma tidpunkt som ytterligare översyn sker av den nya 41 a § i riksbankslagen och andra bestämmelser som behöver ändras för att Riksbanken skall kunna bli en integrerad del av ECBS). Som ett generellt påpekande kan nämnas att de lagändringar som behövs för att uppfylla EG-fördragets och ECBS-stadgans krav vid en medlemsstats deltagande i EMU blir enklare att genomföra om de presenteras i en mer flexibel form än grundlag.

14. I lagrådsremissen föreslås att 42 § riksbankslagen formuleras om så att den föreskriver att ”Riksbanken skall inför alla viktiga penningpolitiska beslut informera det statsråd som regeringen utser.” Detta förslag förefaller inte helt passande i den tredje etappen när, efter Sveriges införande av den gemensamma valutan, viktiga penningpolitiska beslut skall fattas av ECB:s råd istället för av Riksbanken, var vid ECB:s råd kommer att bestå av de nationella centralbankscheferna i de stater som deltar i valutaunionen (inklusive riksbankschefen) och ECB:s direktionsledamöter. Frågan om konsultation och dialog mellan de nationella centralbankerna och deras respektive politiska organ behandlas i 1996 års konvergensrapport (s. 101):

”Den avgörande frågan är om en nationell institution har någon form av formell mekanism till sitt förfogande för att säkerställa att dess synpunkter påverkar det slutliga beslutet. En uttrycklig bestämmelse med en skyldighet för en nationell centralbank att konsultera politiska organ leder till en sådan mekanism och är därför oförenlig med EG-fördraget och [ECBS]-stadgan.

En dialog mellan nationella centralbanker och deras politiska organ är, även om den är baserad på en skyldighet att ge information och utbyta åsikter, inte oförenlig med EG-fördraget och [ECBS]-stadgan under förutsättning att:

- det inte resulterar i en påverkan på det oberoende som tillförsäkrats ledamöter av de nationella centralbankernas beslutande organ;*
- ECB:s behörighet och ansvar på gemenskapsnivå liksom den speciella status en centralbankschef åtnjuter i sin kapacitet som ledamot av ett beslutande organen respekteras; och*
- konfidentiella krav som härrör från ECBS-stadgans bestämmelser beaktas.”*

Det föreslagna arrangemanget i 42 § i riksbankslagen bör granskas kritiskt mot bakgrund av ovan nämnda överväganden eftersom skyldigheten att informera ett statsråd i förväg i praktiken kan ha effekter som liknar en konsultation.

15. För ett svenskt deltagande i den tredje etappen av EMU krävs, som nämnts ovan, ytterligare lagändringar för Riksbankens integration i ECBS. Bestämmelsen om Riksbankens ensamrätt att ge ut sedlar i 9 kap. 13 § regeringsformen och de därtill hörande bestämmelserna i 5 § riksbankslagen (liksom 41 §, första stycket, punkt 9 riksbankslagen) behöver ändras under den tredje etappen. För det första och i enlighet med 1995 och 1996 års konvergensrapporter och 1997 års rapport, skall nationella bestämmelser om sedelutgivning inte förhindra ECB:s ensamrätt att tillåta sedelutgivning under den tredje etappen enligt artikel 105 a.1 i EG-fördraget och artikel 16 i ECBS-stadgan. Under den tredje etappen får dessutom ECB och nationella centralbanker i deltagande medlemsstater även ge ut eurosedlar som är legala betalningsmedel i andra deltagande medlemsstater än den egna staten. Detta kommer följaktligen att gälla också i Sverige när Sverige inför den gemensamma valutan. Alla deltagande medlemsstater skall anpassa sedelutgivningsmonopolet så att sedelutgivning av ECB och andra nationella centralbanker i medlemsstaterna utan undantag (men endast sådana medlemmar i ECBS) tillåts, utan att sådan sedelutgivning står i strid med nationell rätt (se artikel 105a i EG-fördraget och artikel 16 i ECBS-stadgan). Sedelutgivningsmonopolet kan emellertid alltså begränsas till sedlar i nationella valutaenheter under övergångsperioden och en sådan begränsning kan behållas tills nationella sedlar upphör att vara lagliga betalningsmedel. Samma resonemang skulle kunna tillämpas, *mutatis mutandis*, beträffande Riksbankens exklusiva rätt att ge ut mynt enligt samma bestämmelse i regeringsformen.

16. EMI skulle också vilja nämna att det i riksbankslagen kan klargöras att, från början av den tredje etappen av EMU (eller om Sverige först skulle komma bli ett land med undantag, från den tidpunkt då Sverige inför den gemensamma valutan), kommer Riksbanken att vara en integrerad del av ECBS (såsom föreslagits i annan centralbankslagstiftning; t.ex. *Bundesbankgesetz* i Tyskland och *Bankwet* i Nederländerna).

17. Slutligen, 20 § i riksbankslagen handlar om uppställandet av kassakrav och, med hänsyn till bland annat dess lydelse kan ytterligare ändringar bli aktuella inför den tredje etappen av EMU (jfr artikel 19 i ECBS-stadgan och utkastet till rådsförordning om kassakrav).

18. EMI har ingen erinran mot att detta yttrande offentliggörs.

7 november 1997.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 1997

Bilaga 11

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden, Freivalds, Wallström, Åsbrink, Blomberg, Andersson, Ulvskog, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Messing

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Regeringen beslutar proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning.