

En ny riksbankslag - SOU 2019:46

Sammanfattning

SKR tillstyrker Riksbankskommitténs förslag att Riksbanken, vissa större banker och utländska kreditinstitut, samt Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna ska bidra till att stärka förutsättningarna för kontantkedjan för att säkerställa en tryggad tillgång till kontanter under en tid framöver.

SKR tillstyrker kommitténs förslag att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter ska vara att bidra till att det finns kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Enligt SKR är det av största vikt att det finns en fungerande och tillgänglig depåverksamhet i hela landet. Fem depåer är enligt förbundet ett absolut minimum i det perspektivet.

SKR delar kommitténs uppfattning att bestämmelsen om kontanter som lagligt betalningsmedel i den nya riksbankslagen bör vara dispositiv i linje med gällande rättspraxis och subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan författning. Om kommitténs förslag genomförs anser SKR anser att förtydliganden om betalningssätt behöver göras i trafikförfattningarna vad gäller parkeringsavgifter.

SKR instämmer i kommitténs bedömning att frågan om statens roll på betalningsmarknaden och i betalningssystemet, inklusive frågan om digitala centralbankspengar, bör utredas i särskild ordning.

SKR vill påtala att det finns en risk för att en centralisering och ökning av Riksbankens och ECBs mandat kan riskera att monopolisera betalmarknaden. I förlängningen kan en sådan lösning äventyra den finansiella infrastrukturen och de marknadslösningar som finns i dag. Att Sverige förblir i framkant vad gäller innovation och säkerhet inom dessa områden är viktigt för framtiden.

SKR har inget att erinra mot förslaget att var och en under höjd beredskap ska ha rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt samt med beredskapspengar, om inte något annat följer av författning.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Inledning

SKR begränsar sitt yttrande till vissa frågor i Riksbankskommitténs slutbetänkande som rör kontanthantering.

SKR har tidigare tillskrivit regeringen om problemet med bristande kontanthantering i vårt land och att bankerna bör åläggas att upprätthålla kontanthantering i någon form (skrivelse 2016-09-16, Kontanter i hela Sverige). Förbundet tillstyrkte därför Riksbankskommitténs förslag i delbetänkandet (SOU 2018:42), Tryggad tillgång till kontanter (yttrande 2018-12-10). I yttrandet framförde förbundet att det är bra att bankerna åläggs ett ansvar att tillhandahålla kontanttjänster, så att medborgarna kan ha fortsatt tillgång till kontanter och därmed förutsättningar att klara sina ekonomiska förhållanden oavsett var man bor i landet. Förbundet hälsar därför med tillfredsställelse att riksdagen beslutat om ett sådant ansvar i lagen om betaltjänster (rskr. 2019/20:77, bet. 2019/20:FiU29, prop. 2019/20:23). En fråga kvarstår dock enligt SKR:s uppfattning när det gäller den beslutade regleringen. Regleringen om inbetalningar gäller bara företagets dagskassor, inte privatpersoners insättningar eller inbetalningar, vilket enligt förbundet är en brist och något som försvårar t.ex. samordnade lösningar när det gäller inbetalningsservice. Denna fråga bör enligt förbundet övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR instämde vidare i Riksbankskommitténs slutsats att Riksbanken bör ha övergripande ansvar för kontanthanteringsfrågan, att det ansvaret ska tydliggöras i lag och att det är angeläget att även staten bidrar för att förbättra tillgången till kontanttjänster i hela landet. Förbundet ser därför med tillfredsställelse att kommittén tagit ett samlat grepp över dessa frågor. När det gäller de olika delförslagen/delavsnitten har förbundet följande synpunkter.

Ansvar för en fungerande kontanthantering och kontantinfrastruktur (34.1.2)

SKR tillstyrker kommitténs förslag att Riksbanken, vissa större banker och utländska kreditinstitut, samt Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna ska bidra till att stärka förutsättningarna för kontantkedjan för att säkerställa en tryggad tillgång till kontanter under en tid framöver. SKR instämmer i kommitténs bedömning att frågan om statens roll på betalningsmarknaden och i betalningssystemet, inklusive frågan om digitala centralbankspengar, bör utredas i särskild ordning (jfr. bet. 2018/19:FiU44). Det är angeläget att regleringen av betalningssystemen inte hämmar önskvärd teknisk utveckling.

SKR avstår från tekniska synpunkter på hur kontanthanteringssystemet och ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och banker/kreditinstitut bör utformas. Det avgörande är att systemet fungerar i hela landet. Det av kommittén lämnade förslaget, innebärande att Riksbanken svarar för depåverksamhet, medan vissa banker och kreditinstitut åläggs ansvar för kontanthantering, uppräkningsverksamhet och försäljning till slutkund, ter sig enligt förbundet som en framkomlig väg för att säkerställa detta.

Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter (34.3)

SKR tillstyrker kommitténs förslag att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter ska vara att bidra till att det finns kontanter i betryggande utsträckning i hela

Sverige. Förbundet delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att Riksbankens verksamhet avseende kontanter får en tydligare inriktning och att Riksbanken får ett ansvar för att stärka kontanternas ställning som betalningsmedel.

Riksbankens uppgifter avseende kontanter (34.4)

SKR tillstyrker kommitténs förslag att Riksbanken ska ha till uppgift att ansvara för kontantutgivningen i Sverige genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt i kronor och att Riksbankens uppgift, på det sätt kommittén föreslår, ska vara start- och slutpunkt för kontantkedjan.

Enligt SKR är det av största vikt att det finns en fungerande och tillgänglig depåverksamhet i hela landet. Som kommittén konstaterar kan ansvar för depåverksamheten ses som en grundläggande infrastruktur för kontanterna som staten bör ansvara för. Kommitténs förslag innebär att det – såsom fallet är i dag – ska finnas minst fem depåer i landet, varav minst en i Norrbottens eller Västerbottens län och en i Jämtlands eller Västernorrlands län. Fem depåer är enligt förbundet ett absolut minimum i det perspektivet. SKR har inga detaljsynpunkter på förslagen om depåverksamhet, men betonar vikten av att Riksbankens ansvar för att upprätthålla en väl fungerande och tillgänglig depåverksamhet i hela landet tydliggörs. Förbundet delar uppfattningen att det finns anledning att specificera den geografiska belägenheten för de delar av landet där de kommersiella förutsättningarna att upprätthålla kontantkedjan är sämre. Förbundet tillstyrker därför att det görs i lagen.

SKR har inget att erinra mot övriga förslag som gäller Riksbankens övergripande ansvar för kontanthandlingen i landet.

Kontanter som lagligt betalningsmedel (34.7)

SKR delar kommitténs uppfattning att bestämmelsen om lagligt betalningsmedel i den nya riksbankslagen bör vara dispositiv i linje med gällande rättspraxis, dvs. att det inte ska införas lagkrav på näringsidkare att acceptera kontanter. SKR delar också kommitténs uppfattning att en bestämmelse om lagligt betalningsmedel bör vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan författning. I kommitténs motivering talas här om avvikande bestämmelser i lag eller förordning. Enligt förbundet finns det skäl att beakta att begreppet författning även torde innefatta föreskrifter som beslutas av myndigheter eller av kommuner eller regioner, självfallet under förutsättning att föreskriftsrätt delegerats till dessa. Det är angeläget att detta tydliggörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR ser dock problem med den föreslagna lagtexten, om det inte samtidigt med genomförandet klargörs vad som gäller inom något eller några lagstiftningsområden. Förbundet delar i och för sig kommitténs uppfattning att behövliga klargöranden och gränsdragningar inte kan ske inom ramen för Riksbankslagen. Men samtidigt bör oklarheter till följd av en uttrycklig författningsreglering på det sätt som föreslås,

åtgärdas innan ikraftträdandet. Enligt förbundets mening kan sådana oklarheter sannolikt förväntas uppstå bara inom ett fåtal lagstiftningsområden.

Ett sådant angeläget område gäller parkeringsavgifter vid gatumarksparkering. I det rättsfall som omnämns (Kammarrätten i Stockholm, dom 2017-04-13 i mål nr 4350-16, ej prövningstillstånd) har avgifter för gatumarksparkering ansetts ha tydliga offentligrättsliga inslag, men samtidigt dominerande civilrättsliga inslag. Detta är dock inte detsamma som att det här finns avtalsvillkor i civilrättslig bemärkelse. Den föreslagna lagregeln riskerar därför att kullkasta slutsatsen av kammarrättsdomen. SKR anser att denna oklarhet måste åtgärdas. Det skulle kunna ske t.ex. genom att det i trafikförordningen görs ett tillägg av innebörd att det i lokala trafikföreskrifter om avgiftsplikt och andra villkor för parkering även får bestämmas hur avgiften ska betalas (10 kap. 1 § andra stycket 17 trafikförordningen). SKR förutsätter att regeringen tar initiativ till erforderligt förtydligande i trafikförfattningarna, om den föreslagna bestämmelsen om sedlar och mynt som lagligt betalningsmedel införs i riksbankslagen.

I betänkandet uttalas att den nya riksbankslagen bör medge avtalsfrihet även inom offentligrättsligt präglade rättsförhållanden, men att det, om inte särskilda skäl talar emot, bör vara möjligt att betala kontant i offentligrättsliga förhållanden i likhet med den rättspraxis som utvecklats för sjukvård. I förhållande till detta rättsfall (HFD 2015 ref. 49) vill SKR framhålla att det inom hälso- och sjukvården finns goda skäl för att inte ha kontanthantering på alltför många enheter. Både säkerhetsaspekter och ekonomiadministrativa skäl talar emot att ha en på det sättet utspridd kontanthantering. Just när det gäller vården, där avgifterna för övrigt bara står för en mindre del av finansieringen, är det särskilt angeläget att personalresurserna inte i onödan läggs på administrativ hantering.

En central fråga är därför var och på hur många ställen kontantbetalning ska kunna ske. Kommittén ger inget svar på denna fråga. Om betalning inte kan göras med kort eller på annat digitalt sätt, erbjuds regelmässigt att brukaren istället faktureras avgiften. Det avgörande bör enligt SKR vara att betalningsmottagaren kan hänvisa till en praktisk lösning för dem som vill betala kontant, t.ex. genom att hänvisa till annat betalställe, vare sig det sker till en enhet inom organisationen eller någon annanstans. Det är angeläget att denna fråga belyses i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kontanthantering under krisberedskap och höjd beredskap (35.7.1 och 35.7.10)

SKR ställer sig bakom att målet för Riksbankens verksamhet bör vara att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, att sårbarheten ifråga om sådana betalningar ska begränsas och att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under sådana förhållanden.

SKR har inget att erinra mot förslaget att var och en under höjd beredskap ska ha rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt samt med beredskapspengar, om inte något annat följer av författning.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande