

# En ny riksbankslag

Volym 3

*Slutbetänkande av Riksbankskommittén*

*Stockholm 2019*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2019:46**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24978-9

ISSN 0375-250X

# Innehåll

## Volym 1

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>41</b>
<b>Summary</b> .....	<b>59</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>79</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	79
1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	82
1.3 Förslag till lag om Sveriges riksbank .....	85
1.4 Förslag till lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov .....	134
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev .....	135
1.6 Förslag till lag om upphävande av lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara.....	137
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag) .....	138
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden .....	140

1.9	Förslag till lag om upphävande av kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden .....	143
1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	144
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1404) om valutapolitik .....	147
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	148
1.13	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	149
1.14	Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203).....	154
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna .....	156
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap .....	158
	Unofficial translation of the main legislative proposals.....	160
<b>2</b>	<b>Kommitténs uppdrag och arbete.....</b>	<b>223</b>
2.1	Kommitténs uppdrag .....	223
2.2	Förutsättningar och avgränsningar.....	224
2.3	Kommitténs arbete.....	225
<b>3</b>	<b>Disposition.....</b>	<b>231</b>
	<b>Del 1: Bakgrundsbeskrivningar .....</b>	<b>241</b>
<b>4</b>	<b>Centralbankers grundläggande uppgifter .....</b>	<b>243</b>
4.1	Inledning .....	243

4.2	Nödvändiga egenskaper hos allmänt accepterade betalningsmedel .....	245
4.3	Tillhandahålla slutliga betalningsmedel .....	248
4.3.1	Statens ansvar.....	250
4.3.2	Centralbankens roll i normala tider och i kristider .....	251
4.3.3	Nuvarande lagstiftning och direktivens frågeställningar.....	252
4.4	Upprätthålla ett centralt system för betalningsavveckling .....	254
4.4.1	Centralbankens roll i normala tider och i kristider .....	255
4.4.2	Nuvarande lagstiftning och direktivens frågeställningar.....	255
4.5	Stabilisera betalningsmedlets värde.....	256
4.5.1	Centralbankens roll i normala tider och i kristider .....	257
4.5.2	Nuvarande lagstiftning och direktivens frågeställningar.....	258
4.6	Agera sista låneinstans .....	259
4.6.1	Likviditetsrisker i bankverksamhet .....	259
4.6.2	Centralbankens roll i normala tider och i kristider .....	261
4.6.3	Nuvarande lagstiftning och direktivens frågeställningar.....	262
4.7	Kommitténs överväganden.....	264
4.8	Referenser.....	265
<b>5</b>	<b>Centralbanker 1668–1979: En ekonomisk-historisk bakgrund .....</b>	<b>267</b>
5.1	Inledning.....	267
5.1.1	Avgränsningar och disposition .....	268
5.2	Internationell utveckling .....	269
5.2.1	Bakgrund.....	269

5.2.2	Tillkomst och framväxt av grundläggande uppgifter .....	270
5.2.3	Huvudsakliga mål.....	278
5.2.4	Penningpolitiska regimer .....	281
5.2.5	Relation till den politiska makten .....	288
5.3	Riksbankens utveckling.....	290
5.3.1	Tillkomst och framväxt av grundläggande uppgifter .....	290
5.3.2	Penningpolitiska regimer .....	292
5.3.3	Huvudsakliga mål.....	293
5.3.4	Roll inom finansiell stabilitet .....	295
5.3.5	Huvudsakliga instrument .....	296
5.3.6	Relation till den politiska makten .....	296
5.4	Referenser .....	300
<b>6</b>	<b>Centralbanker 1980–2019: Nationalekonomisk bakgrund till kommitténs uppdrag .....</b>	<b>305</b>
6.1	Inledning .....	305
6.2	Ekonomiska idéer bakom utvecklingen 1980–2007 .....	306
6.2.1	Bakgrund.....	306
6.2.2	Oberoende centralbanker viktigt enligt nya rön .....	309
6.2.3	En ny syntes växer fram.....	310
6.2.4	Riksbanksutredningen 1993 och ny lagstiftning 1999.....	314
6.2.5	Den flexibla inflationsmålpolitiken tar form .....	316
6.3	Erfarenheter decenniet efter finanskrisen 2008–2019.....	320
6.3.1	Bakgrund.....	321
6.3.2	Tillgångsköp kompletterar räntestyrningen.....	322
6.3.3	Omprövning av regelverk .....	324
6.3.4	Penningpolitiska frågeställningar .....	326
6.3.5	Sämre måluppfyllelse efter finanskrisen .....	330
6.3.6	Oberoende och befogenheter.....	334
6.3.7	Svenska och internationella utvärderingar.....	336
6.3.8	Snabbt minskande kontantanvändning.....	337
6.4	Referenser .....	339

<b>7</b>	<b>Det finansiella systemets roll, funktioner och risker.....</b>	<b>345</b>
7.1	Inledning.....	345
7.2	Det finansiella systemets betydelse .....	345
7.2.1	Det finansiella systemet och dess grundläggande funktioner.....	345
7.2.2	En beskrivning av det finansiella systemet.....	348
7.2.3	Det finansiella systemet ska vara stabilt och effektivt .....	351
7.2.4	Systemviktiga företag.....	355
7.2.5	Soliditet och likviditet – två centrala begrepp.....	357
7.3	Soliditets- och likviditetsrisker i bankverksamhet och andra finansiella företag.....	359
7.3.1	Soliditetsrisker .....	360
7.3.2	Likviditetsrisker.....	360
7.4	Likvida tillgångar och risken för systemomfattande likviditetskriser.....	363
7.4.1	Efterfrågan på och utbud av likvida tillgångar .....	364
7.4.2	Säkra likvida tillgångar.....	365
7.4.3	Likviditet i normala tider .....	366
7.4.4	Orsaker till systemomfattande likviditetskriser .....	367
7.5	Regelverk för det finansiella systemet .....	374
7.6	Referenser.....	376
<b>8</b>	<b>Det svenska krishanteringsramverket .....</b>	<b>379</b>
8.1	Inledning.....	379
8.1.1	Bakgrund.....	379
8.2	Statliga åtgärder om ett individuellt företag får problem ...	381
8.2.1	Den krisförebyggande fasen .....	381
8.2.2	Begreppet fallera eller sannolikt komma att fallera .....	386
8.2.3	Resolution .....	387
8.2.4	Förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.....	404
8.2.5	Nödkrediter och garantier .....	406

8.3	Statliga åtgärder vid marknadsstörningar.....	409
8.3.1	Repor av statspapper.....	409
8.3.2	Förebyggande statligt stöd till kreditinstitut .....	410
8.3.3	Likviditetsstöd från Riksbanken för att motverka en systemomfattande likviditetskris ...	411
8.4	Behovet av internationellt samarbete mellan myndigheter .....	412
8.5	Överenskommelser med andra myndigheter nationellt och internationellt .....	413
8.5.1	Samverkan nationellt inom Finansiella stabilitetsrådet .....	414
8.5.2	Överenskommelser med utländska myndigheter.....	415
8.6	Referenser .....	417
<b>9</b>	<b>Unionsrättsliga regler om centralbanker.....</b>	<b>419</b>
9.1	Unionsrättens förhållande till nationell rätt .....	419
9.2	EMU och penningpolitik.....	421
9.3	Europeiska centralbankssystemet.....	425
9.4	Oberoende för centralbanker .....	428
9.5	Innebörden av de ECBS-relaterade uppgifterna.....	433
9.6	Medlemsstater med undantag .....	435
9.7	Konvergenskraven och rättslig konvergens för Sveriges del .....	441
9.8	Referenser .....	446
<b>10</b>	<b>En översikt över gällande svensk rätt .....</b>	<b>447</b>
10.1	Inledning .....	447
10.2	Regeringsformen .....	448
10.3	Riksdagsordningen .....	451



10.4	Riksbankslagen.....	451
10.4.1	Uppgifter och mål .....	451
10.4.2	Penningpolitik .....	452
10.4.3	Att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende .....	452
10.4.4	Riksbankens befogenheter att begära uppgifter från företag .....	457
10.4.5	Samråd och informationsutbyte med andra myndigheter .....	457
10.4.6	Riksbankens organisation .....	457
10.5	Bestämmelser om valutapolitik .....	458
10.6	Beredskapslagstiftningen .....	460
<b>11</b>	<b>Riksbanken och den svenska förvaltningsmodellen.....</b>	<b>463</b>
11.1	Inledning.....	463
11.2	Från folkvilja till förvaltningsbeslut .....	464
11.2.1	Riksdagen är folkets främsta företrädare .....	465
11.2.2	Regeringen styr riket.....	467
11.3	Den svenska statliga förvaltningen – styrning, verksamhet och organisation.....	469
11.3.1	Begreppet förvaltningsmyndighet .....	469
11.3.2	Historiskt perspektiv på svenska förvaltningsmyndigheter.....	471
11.3.3	Nuvarande former för ledning av myndigheter...	472
11.3.4	Förvaltningsmyndigheterna – en heterogen grupp .....	474
11.3.5	Grundläggande principer för förvaltningsmyndigheternas verksamhet .....	478
11.3.6	Den svenska förvaltningsmodellen i ett internationellt perspektiv .....	480
11.4	Riksbanken i den svenska förvaltningsmodellen .....	481
11.4.1	Vad innebär det att Riksbanken lyder under riksdagen? .....	481
11.4.2	Riksbanken – en både unik och vanlig förvaltningsmyndighet .....	483

11.4.3	Riksbankens självständighet i jämförelse med andra förvaltningsmyndigheter .....	487
11.5	Ingående av internationella överenskommelser för Sveriges räkning .....	488
11.5.1	Regeringen ingår internationella överenskommelser .....	488
11.5.2	Riksdagens godkännande i vissa fall.....	489
11.5.3	Förvaltningsmyndigheters ingående av internationella överenskommelser .....	490
11.5.4	Riksbankens möjlighet att ingå internationella överenskommelser .....	491
11.6	Samverkan mellan myndigheter.....	492
11.7	Referenser .....	495
<b>12</b>	<b>Innebörden av Riksbankens oberoende.....</b>	<b>497</b>
12.1	Inledning .....	497
12.1.1	Kommitténs uppdrag .....	497
12.1.2	Oberoende institutioner och konstitutionalism .....	497
12.1.3	Bakgrunden till centralbankers oberoende.....	498
12.1.4	Demokratisk legitimitet.....	500
12.1.5	Utvecklingen efter den globala finanskrisen .....	501
12.2	Utvecklingen mot en mer självständig Riksbank .....	504
12.2.1	Tiden fram till mitten av 1980-talet .....	504
12.2.2	Införandet av riksbankslagen i slutet av 1980-talet.....	505
12.2.3	Arbetet med ett stärkt oberoende för Riksbanken .....	508
12.3	Riksbankens särställning som myndighet .....	512
12.4	Omfattar de unionsrättsliga kraven på oberoende även frågor om finansiell stabilitet? .....	517
12.5	Omfattar de unionsrättsliga kraven på oberoende även Riksbankens roll i internationella sammanhang? .....	525

12.6	Omfattar de unionsrättsliga kraven på oberoende frågor om kontantförsörjning och kontanthantering? .....	526
12.7	Referenser.....	529

## Volym 2

<b>13</b>	<b>Övergripande ställningstaganden.....</b>	<b>531</b>
13.1	En ny riksbankslag.....	531
13.2	Anpassningar till unionsrätten.....	533
13.3	Förhållandet mellan regeringsformen respektive övriga lagar.....	536
13.4	Uppgifter, mål och befogenheter.....	539
13.5	En proportionalitetsprincip för Riksbankens beslutsfattande .....	550
13.6	En skyldighet att motivera beslut .....	554
13.7	Förtydligande av förbudet mot monetär finansiering .....	556
13.8	Huvudmannaskapet för Riksbanken .....	558
13.9	Omvärldsbevakning och forskning.....	559
13.10	Referenser.....	562
	<b>Del 2: Penningpolitikens mål och medel .....</b>	<b>563</b>
<b>14</b>	<b>Utgångspunkter och principer för förslag inom penningpolitiken .....</b>	<b>565</b>
14.1	Inledning och disposition.....	565
14.2	Ansvar för penningpolitiken enligt gällande rätt.....	566
14.3	Vad är penningpolitik? .....	568
14.3.1	Bakgrund.....	568
14.3.2	Räntestyrning i relation till grundläggande uppgifter.....	570
14.3.3	Diskussion efter finanskrisen .....	572

14.3.4	Internationell utblick.....	576
14.3.5	Utgångspunkter och principer.....	583
14.3.6	Sammanfattande kommentarer.....	588
14.4	Rekommendationer i finansutskottets externa utvärderingar.....	589
14.4.1	Tre utvärderingar – tre tidsperioder.....	590
14.4.2	Penningpolitikens nominella mål.....	591
14.4.3	Real hänsyn inom penningpolitiken.....	593
14.4.4	Annan samhällsekonomisk hänsyn inom penningpolitiken.....	595
14.5	Penningpolitikens transmissionsmekanism.....	596
14.5.1	Monetar bas och penningmängd.....	597
14.5.2	Transmissionsmekanism vid räntestyrning.....	598
14.5.3	Implementering av räntestyrning.....	602
14.6	Referenser.....	611
<b>15</b>	<b>Precisering av prisstabilitetsmålet.....</b>	<b>615</b>
15.1	Inledning.....	615
15.1.1	Frågeställningar och disposition.....	616
15.2	Målformulering i lag samt beslutsformerna för preciseringen av prisstabilitetsmål.....	617
15.2.1	Internationell utblick.....	617
15.2.2	Gällande svensk rätt.....	620
15.2.3	Unionsrättens regler.....	621
15.2.4	Kommitténs överväganden.....	625
15.3	Olika preciseringar av prisstabilitetsmålet.....	630
15.3.1	Internationell utblick.....	631
15.3.2	Alternativa målvariabler för penningpolitiken....	634
15.3.3	Inflationsmål med eller utan intervall?.....	645
15.3.4	Tidshorisont.....	648
15.3.5	Målnivå för nominell utvecklingstakt.....	650
15.3.6	Val av prisindex.....	658
15.3.7	Rättsliga förutsättningar.....	665
15.3.8	Kommitténs överväganden.....	668
15.4	Referenser.....	675

<b>16</b>	<b>Realekonomisk hänsyn inom penningpolitiken .....</b>	<b>683</b>
16.1	Inledning.....	683
16.1.1	Frågeställningar och disposition.....	684
16.2	Realekonomiska effekter av penningpolitik.....	684
16.2.1	Stabilisering över konjunkturcykeln .....	685
16.2.2	Realekonomiska effekter även på längre sikt? .....	687
16.3	Internationell utblick.....	689
16.4	Alternativa variabler och formuleringar .....	691
16.4.1	Riksbankens nuvarande realekonomiska hänsyn .....	691
16.4.2	Alternativa realekonomiska variabler .....	691
16.4.3	Avvågningar beträffande formuleringar i lag .....	692
16.5	De rättsliga förutsättningarna för realekonomisk hänsyn.....	694
16.6	Kommitténs överväganden.....	698
16.6.1	Bör realekonomisk hänsyn lagstadgas? .....	698
16.6.2	Vilken typ av realekonomisk hänsyn bör tas? .....	700
16.7	Referenser.....	704
<b>17</b>	<b>Penningpolitik och hänsyn till finansiella obalanser....</b>	<b>707</b>
17.1	Inledning.....	707
17.1.1	Frågeställningar och disposition.....	708
17.2	Bakgrund och terminologi.....	709
17.3	Relation till makrotillsynen.....	712
17.3.1	Första respektive andra försvarslinjen.....	713
17.4	Nationalekonomiska perspektiv .....	714
17.4.1	Räntor och finansiella variabler .....	714
17.4.2	Bred samsyn före finanskrisen.....	719
17.4.3	Analys efter finanskrisen .....	720
17.5	Internationell utblick.....	729
17.5.1	Länder som i större utsträckning beaktar finansiella obalanser inom penningpolitiken .....	729

17.5.2	Länder som i mindre utsträckning beaktar finansiella obalanser inom penningpolitiken .....	732
17.6	Kommitténs överväganden .....	736
17.6.1	Två principiella förhållningssätt .....	736
17.6.2	Behov av flera perspektiv .....	738
17.6.3	Kommitténs bedömningar.....	740
17.7	Referenser .....	743
<b>18</b>	<b>Befogenheter inom penningpolitiken.....</b>	<b>749</b>
18.1	Inledning .....	749
18.1.1	Frågeställningar .....	751
18.1.2	Disposition .....	751
18.2	Nuvarande ordning.....	752
18.2.1	Gällande svensk rätt .....	752
18.2.2	Unionsrättens regler och verksamheten inom Eurosystemet .....	761
18.2.3	Medlemsstater med undantag.....	765
18.2.4	Lagstödet för räntestyrning och andra penningpolitiska åtgärder .....	767
18.3	Internationell utblick .....	768
18.4	Negativ styrränta .....	769
18.4.1	Mekanismer .....	769
18.4.2	Risker .....	770
18.4.3	Rättsliga förutsättningar .....	778
18.5	Köp av statsobligationer.....	778
18.5.1	Effekter genom flera kanaler .....	779
18.5.2	Effekter på finansiella variabler och makroekonomisk utveckling .....	782
18.5.3	Risker .....	784
18.5.4	Rättsliga förutsättningar .....	793
18.6	Krediter till okonventionella villkor .....	794
18.6.1	Krediter till fast ränta med långa löptider.....	795
18.6.2	Villkorade krediter .....	796

18.7	Valutainterventioner .....	797
18.7.1	Effekter på reala och finansiella variabler.....	798
18.7.2	Risker .....	800
18.7.3	Rättsliga förutsättningar .....	803
18.8	Köp av privata värdepapper .....	804
18.8.1	Effekter på finansiella variabler .....	805
18.8.2	Risker och effekter på resursallokering.....	806
18.8.3	Rättsliga förutsättningar .....	809
18.9	Monetär finansiering av finanspolitik.....	809
18.9.1	MFFP och centralbankens balansräkning.....	810
18.9.2	Rättsliga förutsättningar .....	813
18.10	Ytterligare samhällsekonomiska hänsyn inom penningpolitiken?.....	814
18.10.1	De finansiella marknaderna och statsskuldshöjningen .....	815
18.10.2	Riksbankens balansräkning och offentliga finanser.....	816
18.10.3	Inkomstfördelningen .....	817
18.11	Kommitténs överväganden.....	818
18.11.1	Räntestyrnings- och likviditetsinstrument .....	818
18.11.2	Köp av statspapper .....	824
18.11.3	Direkta köp av privata värdepapper.....	827
18.11.4	Föreskrifter och kassakrav .....	829
18.11.5	Valutainterventioner.....	830
18.11.6	Monetär finansiering av finanspolitik .....	832
18.11.7	Uppgiftsskyldighet.....	833
18.12	Referenser.....	836
<b>19</b>	<b>Växelkursstyrning .....</b>	<b>843</b>
19.1	Uttrycket valutapolitik.....	843
19.2	Ansvarsfördelningen mellan regeringen och Riksbanken i växelkursfrågor.....	850
19.3	Växelkursstyrning enligt den nya riksbankslagen.....	852
19.4	Referenser.....	855

<b>Del 3: Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet.....</b>	<b>857</b>
<b>20 Utgångspunkter och principer för förslag om Riksbankens uppgifter inom finansiell stabilitet.....</b>	<b>859</b>
20.1 Inledning.....	859
20.1.1 Disposition.....	861
20.2 Centralbankers grundläggande uppgifter och frågor relaterade till EU-rätten.....	861
20.2.1 Centralbankers grundläggande uppgifter.....	861
20.2.2 Unionsrättsliga förutsättningar.....	863
20.3 Ansvarsfördelning och målformulering avseende finansiell stabilitet i Sverige.....	864
20.4 Vad innebär Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende?.....	868
20.5 Synpunkter på nuvarande riksbankslag.....	872
20.5.1 Finanskriskommittén.....	873
20.5.2 Internationella valutafonden.....	875
20.5.3 Behandlingen av finansiell stabilitet i Finansutskottets tre externa utvärderingar.....	875
20.5.4 Riksbanken.....	879
20.5.5 Sammanfattning av synpunkterna.....	880
20.6 Riksbankens utformning av sitt arbete.....	881
20.7 Internationell utblick.....	884
20.8 Kommitténs överväganden.....	901
20.8.1 Delat ansvar innebär ett behov av samverkan.....	901
20.8.2 Avvägning mellan finansiell stabilitet och effektivitet.....	903
20.8.3 Förutsättningar för delegering av uppgifter och befogenheter.....	905
20.8.4 Riksbankens ställning behöver beaktas.....	906
20.8.5 Samordning och befogenheter i kristider.....	908
20.8.6 Formuleringen av Riksbankens mål.....	909
20.9 Referenser.....	912



<b>21</b>	<b>Finansiell infrastruktur.....</b>	<b>915</b>
21.1	Inledning.....	915
21.2	Riksbankens ansvar för betalningsavveckling .....	916
21.3	Övervakning av den finansiella infrastrukturen.....	929
21.4	Referenser.....	938
<b>22</b>	<b>Generellt likviditetsstöd .....</b>	<b>939</b>
22.1	Inledning.....	939
22.1.1	Bakgrund.....	939
22.1.2	Kommitténs uppdrag och utgångspunkter .....	941
22.1.3	Disposition.....	942
22.2	Internationell utblick och unionsrätten .....	942
22.2.1	Internationell utblick .....	942
22.2.2	Unionsrätten.....	943
22.3	Riksbankens mandat .....	945
22.4	Ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret .....	950
22.5	Utgångspunkter för utformningen av Riksbankens generella likviditetsstöd .....	952
22.6	Hur ska syftet med Riksbankens generella likviditetsstödjande åtgärder formuleras? .....	956
22.7	Vilka befogenheter att ge generellt likviditetsstöd bör Riksbanken ha? .....	958
22.7.1	Kredit i svenska kronor mot betryggande säkerhet .....	960
22.7.2	Kredit i utländsk valuta mot betryggande säkerhet .....	967
22.7.3	Återköpsavtal i svenska kronor eller utländsk valuta .....	968
22.7.4	Återköpsavtal avseende värdepapper och liknande .....	970
22.7.5	Andra värdepapperstransaktioner .....	972

22.8	Särskilda likviditetsfaciliteter som får räknas in i likviditetsbufferten.....	978
	Appendix: Internationell utblick .....	985
22.9	Referenser .....	1001
<b>23</b>	<b>Nödkrediter .....</b>	<b>1005</b>
23.1	Inledning .....	1005
23.1.1	Utgångspunkter .....	1005
23.1.2	Kommitténs uppdrag .....	1006
23.1.3	Disposition .....	1006
23.2	Riksbankens och Riksgäldskontorets åtgärder för stöd till individuella företag .....	1007
23.3	När kan det bli aktuellt att ge en nödkredit? .....	1008
23.4	En jämförelse mellan nödkrediter och generell likviditetsstöd från Riksbanken .....	1009
23.5	Internationell utblick och unionsrätten .....	1011
23.5.1	Internationell utblick .....	1011
23.5.2	Unionsrätten .....	1011
23.6	Bagehots regel.....	1015
23.7	Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att Riksbanken ska få ge en nödkredit? .....	1016
23.7.1	Riksbanken får besluta om nödkredit.....	1016
23.7.2	En nödkredit bör bygga på frivillighet.....	1017
23.7.3	Syftet med Riksbankens nödkrediter.....	1018
23.7.4	Nödkredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot säkerhet .....	1021
23.7.5	Motpartsretsen .....	1026
23.7.6	Stödmottagarens finansiella ställning .....	1031
23.7.7	Ska det finnas en övre beloppsgräns för Riksbankens nödkrediter? .....	1039
23.7.8	Ska regeringen godkänna ett beslut om nödkredit innan det fattas? .....	1042
23.8	Nödkredit till ett företag i resolution .....	1043
23.8.1	En problembeskrivning.....	1044

23.8.2	Unionsrätten.....	1047
23.8.3	Riksgäldskontorets och Riksbankens roller enligt förarbetena till lagen om resolution.....	1048
23.8.4	IMF:s synpunkter på det svenska regelverket ...	1051
23.8.5	Arbetsfördelningen mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken.....	1052
23.8.6	Kriterierna för att ge nödkredit när ett företag är försatt i resolution.....	1055
	Appendix: Internationell utblick.....	1059
23.9	Referenser.....	1075
<b>24</b>	<b>Övriga frågor inom finansiell stabilitet .....</b>	<b>1077</b>
24.1	Inledning.....	1077
24.1.1	Innehåll.....	1077
24.1.2	Disposition.....	1077
24.2	Riksbankens övervakning av det finansiella systemets funktionssätt .....	1078
24.3	Riksbanken ska förbereda sig för att hantera kriser .....	1081
24.4	Samverkan, samråd och information .....	1084
24.4.1	Samverkan och samråd.....	1084
24.4.2	Riksbankens informationsskyldighet.....	1091
24.5	En särskild garanti för nödkrediter? .....	1093
24.6	Ändringar av skuldebrevslagen .....	1095
24.7	Centrala motparter och ändringar i Emir-förordningen ..	1102
24.7.1	Bakgrund.....	1102
24.7.2	Nya uppgifter för centralbanker mot bakgrund av ändringarna Emir-förordningen....	1105
24.7.3	Nya uppgifter inom ramen för tillsynsarbetet rörande centrala motparter inom EU.....	1105
24.7.4	Nya uppgifter inom ramen för tillsynsarbetet rörande centrala motparter i tredjeland .....	1107
24.7.5	Behovet av lagstiftningsåtgärder.....	1109
24.8	Referenser.....	1114

<b>25</b>	<b>Gränsdragning mellan det penningpolitiska målet och målet för det finansiella systemet .....</b>	<b>1117</b>
25.1	Inledning .....	1117
25.1.1	Bakgrund.....	1118
25.1.2	Disposition .....	1119
25.2	Krediter .....	1119
25.2.1	Föreslagna befogenheter.....	1119
25.2.2	Syften med olika centralbankskrediter .....	1122
25.2.3	Diskussion .....	1123
25.3	Köp och försäljning av värdepapper .....	1126
25.3.1	Föreslagna befogenheter.....	1126
25.3.2	Syften med köp och försäljning av värdepapper .....	1127
25.3.3	Diskussion .....	1129
25.4	Sammanfattande kommentarer.....	1129
25.5	Referenser .....	1132
	<b>Del 4: Riksbankens internationella arbete .....</b>	<b>1133</b>
<b>26</b>	<b>Internationellt arbete .....</b>	<b>1135</b>
26.1	Inledning .....	1135
26.2	Kommitténs uppdrag .....	1137
26.3	Några utgångspunkter för Riksbankens internationella arbete .....	1139
26.4	Banken för internationell betalningsutjämning (BIS).....	1141
26.4.1	BIS ägare och organisation .....	1142
26.4.2	Riksbankens finansiella avtal med BIS.....	1143
26.5	Baselkommittén för banktillsyn .....	1143
26.5.1	Organisation och beslutsprocess .....	1144
26.5.2	Medlemmar.....	1145
26.5.3	Standarder, riktlinjer och god praxis.....	1146
26.5.4	Politisk vägledning .....	1147
26.5.5	Inflytande över lagstiftningen .....	1148
26.5.6	EU och Baselkommittén .....	1149

26.5.7	Svensk samordning inför Baselkommitténs möten .....	1150
26.6	Andra kommittéer och internationella grupper som BIS stödjer .....	1151
26.6.1	CGFS, CPMI och MC .....	1151
26.6.2	Rådet för finansiell stabilitet (FSB) .....	1151
26.7	Europeiska systemrisknämnden (ESRB) .....	1152
26.8	Övrigt EU-samarbete: EBA och EFK .....	1153
26.8.1	Europeiska bankmyndigheten (EBA) .....	1153
26.8.2	Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) .....	1154
26.9	Kommitténs överväganden .....	1155
26.9.1	Riksbankens deltagande i internationella sammanhang .....	1155
26.9.2	Fördjupade bedömningar rörande Baselkommittén .....	1156
26.9.3	Information till riksdagen och regeringen om internationellt arbete .....	1158
26.9.4	Samarbetsformer för myndigheterna i det internationella arbetet .....	1160
26.9.5	Vägledning från regeringen och riksdagen .....	1162
26.9.6	Övriga bestämmelser för Riksbankens internationella verksamhet .....	1164
26.10	Referenser .....	1167
<b>27</b>	<b>Internationella valutafonden .....</b>	<b>1169</b>
27.1	Inledning .....	1169
27.2	Bakgrundsfakta om Internationella valutafonden (IMF) .....	1171
27.2.1	Grundande länder och medlemsländer .....	1171
27.2.2	IMF:s verksamhet .....	1171
27.3	Tidigare utredningar och Sveriges syn på IMF .....	1173
27.3.1	Regeringens och finansutskottets syn på IMF ..	1173
27.3.2	Tidigare utredningar och ställningstaganden relaterade till IMF-åtagandena .....	1174

27.4	IMF:s organisation .....	1174
27.4.1	Guvernörstyrelsen är IMF:s högsta beslutande organ .....	1174
27.4.2	IMFC är IMF:s viktigaste policyskapande organ .....	1175
27.4.3	Exekutivstyrelsen sköter det dagliga arbetet.....	1176
27.4.4	IMF-frågor koordineras även inom EU .....	1177
27.4.5	IMF:s stadgar om hur medlemsländerna ska arbeta.....	1178
27.5	Gällande rätt .....	1179
27.5.1	Riksbanken är finansiell motpart mot IMF.....	1179
27.5.2	Riksbanken är förbindelseorgan gentemot IMF .....	1180
27.5.3	Riksbanken får förvärva och handla med IMF:s särskilda dragningsrätter .....	1180
27.6	En internationell utblick: andra länders val av kontaktmyndighet och finansiell motpart.....	1180
27.7	Medlemsländernas finansiella åtaganden mot IMF .....	1181
27.7.1	Ett medlemslands insatskapital .....	1181
27.7.2	Frivilliga bilaterala eller multilaterala lånearrangemang med IMF.....	1182
27.7.3	Åtaganden relaterade till innehav av IMF:s reservtillgång SDR .....	1183
27.7.4	Åtaganden relaterade till IMF:s utlåning till låginkomstländer .....	1185
27.7.5	IMF:s finansiella transaktionsplan (FTP) och förhandsavisering till medlemsländerna rörande transaktioner.....	1186
27.7.6	Kreditrisk vid utlåning till IMF.....	1187
27.8	Riksbankens finansiella åtaganden mot IMF .....	1187
27.8.1	En samlad bild av de finansiella åtagandena mot IMF .....	1187
27.8.2	Kommentarer om de svenska åtagandena.....	1188
27.9	Kommitténs överväganden .....	1190
27.9.1	Kommitténs övergripande bedömningar.....	1190
27.9.2	Riksbankens roll som förbindelseorgan .....	1191

27.9.3	Riksbankens roll som finansiell motpart .....	1192
27.10	Referenser.....	1199

### Volym 3

#### **Del 5: Riksbankens institutionella och finansiella oberoende ..... 1201**

#### **28 Institutionellt oberoende ..... 1203**

28.1	Kommitténs uppdrag .....	1203
28.2	Instruktionsförbudet i svensk rätt.....	1203
28.3	Information till regeringen om penningpolitiska beslut m.m. ....	1215

#### **29 Eget kapital, vinstdisposition och tillgångsförvaltning ..... 1221**

29.1	Inledning.....	1221
29.2	Bakgrund och behovet av översyn .....	1222
29.3	Riksbankens ställning och finansiella oberoende.....	1224
29.4	Storlek på Riksbankens eget kapital .....	1226
29.4.1	Finansiellt oberoende och kostnadsfritt kapital .....	1226
29.4.2	Orealiserade vinster och Riksbankens eget kapital.....	1229
29.4.3	Finansiering av driftskostnader .....	1232
29.4.4	En buffert för förlustrisker .....	1235
29.4.5	Regeringens förslag om storlek på Riksbankens eget kapital.....	1245
29.4.6	Kommitténs överväganden .....	1246
29.5	Strukturen på Riksbankens eget kapital .....	1247
29.5.1	Regeringens förslag .....	1249
29.5.2	Flamutredningens förslag .....	1249
29.5.3	Kommitténs överväganden .....	1250

29.6	Vinstdisposition.....	1251
29.6.1	Nuvarande ordning .....	1251
29.6.2	Regeringens förslag.....	1253
29.6.3	Finansiella avsättningar.....	1254
29.6.4	Flamutredningens förslag.....	1255
29.6.5	Kommitténs överväganden.....	1255
29.7	Beslutsformerna angående Riksbankens balans- och resultaträkning samt årets resultat.....	1258
29.8	Riksbankens tillgångsförvaltning .....	1263
29.9	Möjlighet till återställning av det egna kapitalet.....	1268
29.9.1	Regeringens förslag.....	1268
29.9.2	Flamutredningens förslag.....	1268
29.9.3	För- och nackdelar med automatisk återkapitalisering .....	1269
29.9.4	Hänsyn till orealiserade vinster vid återkapitalisering .....	1271
29.9.5	Nivå för återställning av det egna kapitalet .....	1272
29.9.6	Kommitténs överväganden.....	1273
29.10	Referenser .....	1275
<b>30</b>	<b>Valutaupplåning till valutareserven.....</b>	<b>1277</b>
30.1	Inledning .....	1277
30.2	Bakgrund.....	1278
30.2.1	Motiven för Riksbanken att hålla en valutareserv.....	1278
30.2.2	Valutareservens storlek och sammansättning ....	1280
30.2.3	Användning av valutareserven under finansskrisen .....	1282
30.2.4	Förstärkningen av valutareserven 2009 och 2012.....	1284
30.2.5	Flamutredningens förslag om valutaupplåning ..	1290
30.2.6	Utkastet till lagrådsremiss 2017 .....	1296
30.2.7	Remissynpunkter på utkastet till lagrådsremiss.	1297
30.3	Unionsrättens regler om oberoende centralbanker och valutareserver .....	1301



30.4	Riksbankens eventuella möjligheter till valutaupplåning i eget namn enligt gällande rätt .....	1303
30.5	Bankernas behov av likviditetsstöd .....	1308
30.5.1	Likviditetsrisk i utländsk valuta .....	1309
30.5.2	Ökade likviditetskrav på bankerna sedan finanskrisen .....	1311
30.5.3	Tidigare bedömningar av behovet av likviditetsstöd .....	1312
30.6	Riksbankens behov av valutareserv .....	1317
30.6.1	Möjligheten att få valutareserven återställd .....	1318
30.6.2	Andra möjligheter till finansiering av likviditetsstöd i utländsk valuta .....	1320
30.6.3	IMF-åtaganden, valutainterventioner och andra uppgifter som skapar behov av valutareserv .....	1324
30.6.4	Valutareserv som förtroendeskapare på den internationella finansmarknaden .....	1327
30.7	Kommitténs överväganden .....	1329
30.8	Referenser .....	1337
<b>31</b>	<b>Valutaåterköpsavtal mellan Riksbanken och andra centralbanker .....</b>	<b>1341</b>
31.1	Inledning .....	1341
31.2	Vad är ett valutaåterköpsavtal? .....	1342
31.3	I vilka syften ingår centralbanker valutaåterköpsavtal? ....	1344
31.4	För- och nackdelar med valutaåterköpsavtal .....	1345
31.4.1	Fördelar med valutaåterköpsavtal .....	1345
31.4.2	Nackdelar med valutaåterköpsavtal .....	1346
31.5	Användning av valutaåterköpsavtal under finanskrisen och framåt .....	1347
31.5.1	Riksbankens valutaåterköpsavtal .....	1347
31.5.2	ECB:s och Federal Reserves valutaåterköpsavtal .....	1352

31.6	Gällande rätt .....	1352
31.6.1	Unionsrätten .....	1352
31.6.2	Regeringsformen.....	1354
31.6.3	Riksbankslagen.....	1354
31.7	Andra centralbankers möjlighet att ingå valutaåterköpsavtal .....	1355
31.8	Kommitténs överväganden .....	1355
31.8.1	Att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta.....	1356
31.8.2	Att tillgodose andra centralbankers behov av valuta.....	1358
31.9	Referenser .....	1361
<b>Del 6: Organisation och demokratisk granskning.....</b>		<b>1363</b>
<b>32 Organisation och ledning .....</b>		<b>1365</b>
32.1	Inledning .....	1365
32.1.1	Kommitténs uppdrag.....	1365
32.1.2	En kort historik.....	1366
32.1.3	Utgångspunkter och disposition.....	1367
32.2	Gällande rätt .....	1368
32.2.1	Fullmäktige.....	1369
32.2.2	Direktionen .....	1371
32.2.3	Finansutskottet .....	1374
32.2.4	Unionsrätten .....	1374
32.3	Svenska myndigheter.....	1375
32.3.1	Olika sätt att organisera en svensk myndighet ..	1376
32.3.2	Hur myndighetschefer utses .....	1378
32.3.3	Myndighetschefens roll .....	1380
32.3.4	Riksbankens särställning som myndighet .....	1381
32.4	Den nuvarande organisationen: tidigare dokumenterade erfarenheter.....	1382
32.4.1	Externa utvärderingar .....	1382
32.4.2	Enkätundersökning 2010 om direktionsledamöternas erfarenheter .....	1385

32.4.3	Direktionsledamöters offentligt framförda synpunkter .....	1386
32.5	Den nuvarande organisationen: kommitténs intervjuer under 2018 och 2019 .....	1387
32.5.1	Fullmäktiges uppdrag och sammansättning .....	1388
32.5.2	Riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning .....	1389
32.5.3	Om Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad ...	1393
32.6	Litteratur om centralbankers ledning .....	1394
32.6.1	Varför fattas penningpolitiska beslut oftast av en kommitté? .....	1394
32.6.2	Hur stor bör en penningpolitisk kommitté vara? .....	1395
32.6.3	Hur kan problem med beslutsfattande i grupp minskas? .....	1397
32.6.4	En eller flera kommittéer för policybeslut inom centralbanken? .....	1398
32.6.5	Om kommitténs sammansättning .....	1399
32.6.6	Om externa experter .....	1399
32.6.7	Om mandatperiod, anställningsskydd och omvalsmöjlighet för centralbankschefer .....	1400
32.7	En internationell utblick .....	1401
32.7.1	BIS kartläggning 2009 .....	1402
32.7.2	Kommitténs internationella utblick .....	1403
32.8	Kommitténs överväganden .....	1406
32.8.1	Fullmäktige ska finnas kvar .....	1406
32.8.2	Fullmäktiges relation till direktionen .....	1407
32.8.3	Övriga bestämmelser om fullmäktige .....	1411
32.8.4	Hur fullmäktige utser riksbankschefen och de vice riksbankscheferna .....	1413
32.8.5	Riksbanken leds av en direktion .....	1416
32.8.6	Antalet direktionsledamöter och deras mandattid .....	1417
32.8.7	Inga externa experter i direktionen .....	1420
32.8.8	Direktionens ansvar .....	1421
32.8.9	Riksbankschefens ansvar .....	1423

32.8.10	Sammanträden och beslutsfattande.....	1425
32.8.11	Övriga bestämmelser för direktionen.....	1427
32.8.12	Övriga bestämmelser Riksbankens organisation .....	1428
32.8.13	Andra ledningsmodeller som kommittén överbägt.....	1429
32.8.14	Riksbankens effektivitet i verksamheten.....	1431
Appendix 1: Förteckning över intervjuade .....		1433
Appendix 2: Fördjupad internationell utblick .....		1434
32.9	Referenser .....	1443
<b>33</b>	<b>Den demokratiska granskningen av Riksbanken .....</b>	<b>1445</b>
33.1	Kommitténs uppdrag avseende den demokratiska granskningen av Riksbanken.....	1445
33.2	Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i offentlig maktutövning.....	1447
33.2.1	Den offentliga maktutövningens legitimitet .....	1447
33.2.2	Begränsningar av folkstyret – konstitutionalism .....	1450
33.2.3	Principal-agent-problemet avseende centralbanker .....	1452
33.2.4	Riksbankens legitimitet .....	1454
33.2.5	Förutsättningarna för en demokratisk granskning av Riksbankens verksamhet .....	1458
33.2.6	Slutsatser avseende legitimitet och demokratisk granskning .....	1463
33.3	Nuvarande ordning.....	1464
33.3.1	Unionsrätten .....	1464
33.3.2	Direktionens ansvar .....	1465
33.3.3	Fullmäktiges kontrollerande funktion.....	1466
33.3.4	Årlig revision av Riksbankens årsredovisning och beslut om ansvarsfrihet.....	1467
33.3.5	Finansutskottet och granskningen av penningpolitiken .....	1470
33.3.6	Granskning av övrig måluppfyllelse och effektivitet .....	1473

33.3.7	Att skilja en direktionsledamot från uppdraget.	1474
33.4	Riksdagens roll som huvudman för förvaltningsmyndigheter .....	1477
33.4.1	Utskottsorganisationen inom riksdagen.....	1477
33.4.2	Förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen.....	1478
33.4.3	Förhållandet mellan riksdagen och Riksdagens ombudsmän (JO) .....	1479
33.5	Alternativa former för granskning – utländska centralbanker .....	1480
33.5.1	Inledning .....	1480
33.5.2	Demokratiska granskning av centralbanker som är medlemmar i BIS .....	1481
33.5.3	Den demokratiska granskningen av ECB .....	1483
33.6	Kommitténs överväganden.....	1487
33.6.1	Behovet av en stärkt granskning av Riksbanken.....	1487
33.6.2	Den nya riksbankslagens struktur och utformning förbättrar förutsättningarna för den demokratiska granskningen .....	1490
33.6.3	Riksbankens ansvar för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen .....	1491
33.6.4	Granskningen av måluppfyllelse och effektivitet.....	1501
33.6.5	Granskningen av årsredovisningen (finansiell revision) .....	1512
33.6.6	Granskningen av regelefterlevnaden och JO:s tillsyn.....	1513
33.6.7	Utredning inför ett eventuellt beslut om att skilja en direktionsledamot från anställningen ..	1520
33.6.8	Fullmäktiges kontrollerande funktion .....	1522
33.7	Referenser.....	1527

<b>Del 7: Kontanter och beredskap.....</b>	<b>1531</b>
<b>34 Kontanter.....</b>	<b>1533</b>
34.1 Inledning.....	1533
34.1.1 Kommitténs delbetänkande.....	1534
34.1.2 Återstående frågor efter delbetänkandet.....	1536
34.1.3 Disposition.....	1538
34.2 Riksbankens ansvar för kontanter.....	1538
34.2.1 Gällande rätt.....	1538
34.2.2 Inget instruktionsförbud inom kontantverksamheten.....	1541
34.3 Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter...	1541
34.4 Riksbankens uppgifter avseende kontanter.....	1544
34.4.1 Uppgiften att ansvara för kontantutgivningen...	1546
34.4.2 Uppgiften att ansvara för depåverksamheten.....	1548
34.4.3 Kontantutgivning och depåverksamhet får bedrivas i samarbete med annan.....	1560
34.4.4 Uppgiften att ha ett övergripande ansvar för kontanthantering.....	1561
34.4.5 Riksbankens ansvar vid problem i kontanthantering.....	1565
34.5 Riksbankens befogenheter avseende kontantutgivning och kontanthantering.....	1567
34.5.1 Uppgiftsskyldighet.....	1567
34.5.2 Räntekostnadsersättning.....	1568
34.5.3 Normgivningsbemyndigande.....	1569
34.6 Övriga bestämmelser om betalningsmedel.....	1571
34.7 Kontanter som lagligt betalningsmedel.....	1573
34.7.1 Skäl för att ha ett lagligt betalningsmedel.....	1574
34.7.2 Gällande rätt.....	1576
34.7.3 En internationell utblick.....	1578
34.7.4 Kommitténs överväganden.....	1579
34.8 Utredning om statens roll i betalningssystemet och på betalningsmarknaden.....	1585

34.9	Referenser.....	1586
<b>35</b>	<b>Krisberedskap och höjd beredskap .....</b>	<b>1589</b>
35.1	Inledning.....	1589
35.1.1	Kommitténs uppdrag .....	1589
35.1.2	Elektroniska betalningar .....	1591
35.1.3	Kontantbetalningar.....	1593
35.2	Risker och sårbarhet .....	1593
35.2.1	Operativa risker .....	1593
35.2.2	Sårbarheter i den finansiella infrastrukturen.....	1594
35.2.3	Finansiella och konventionella kriser.....	1595
35.2.4	Sårbarheter i kontantkedjan.....	1596
35.3	Gällande rätt och tidigare ansvarsfördelning.....	1597
35.3.1	Ansvar för beredskapsplaneringen inom det finansiella systemet .....	1597
35.3.2	Regleringen av krisberedskap och höjd beredskap i allmänhet .....	1600
35.3.3	Riksbankslagen .....	1602
35.3.4	Lagen om valuta- och kreditreglering .....	1603
35.3.5	Säkerhetsskyddslagstiftningen.....	1603
35.3.6	Skyddslagen.....	1605
35.3.7	NIS-direktivet och genomförandet i Sverige.....	1606
35.4	Tidigare behandling .....	1607
35.4.1	Riksrevisionens rapport 2007.....	1608
35.4.2	SKRIB-rapporten.....	1609
35.4.3	Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet .....	1610
35.4.4	Regeringens ställningstagande i fråga om totalförvarsplaneringen .....	1612
35.4.5	Försvarsberedningens rapport .....	1613
35.5	Pågående utredningsarbete.....	1615
35.5.1	Struktur på och ledning av det civila försvaret ..	1615
35.5.2	Näringslivets roll inom totalförsvaret.....	1615
35.5.3	Samordning av utbetalningar från välfärdssystem.....	1616

35.6	Beredskapslagstiftning i Finland avseende den finansiella sektorn.....	1616
35.7	Kommitténs överväganden .....	1618
35.7.1	Uppgift och mål .....	1618
35.7.2	Planeringshorisont .....	1628
35.7.3	Vilka aktörer ska omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar? .....	1629
35.7.4	Information och samarbete .....	1637
35.7.5	Beslut om krigsplacering .....	1638
35.7.6	Förhållandet till andra författningar .....	1642
35.7.7	Säkerhetskrav på den finansiella infrastrukturen .....	1644
35.7.8	Offentlighet och sekretess .....	1646
35.7.9	Statliga konton för allmänheten och statliga krediter som alternativ till elektroniska betalningar .....	1650
35.7.10	Beredskapspengar.....	1651
35.7.11	Statliga utbetalningskort.....	1653
35.7.12	Fullmaktslagstiftningen i övrigt .....	1655
35.7.13	Valuta- och kreditreglering.....	1656
35.7.14	Växelprotestlagen och moratorielagen .....	1657
35.8	Referenser .....	1658
<b>Del 8: Övriga kapitel.....</b>		<b>1661</b>
<b>36 Övriga författningsfrågor .....</b>		<b>1663</b>
36.1	Uppgiftsskyldighet och behandling av insamlade uppgifter.....	1663
36.1.1	Gällande rätt .....	1663
36.1.2	Uppgiftsskyldighet .....	1668
36.1.3	Statistik .....	1680
36.1.4	Databaslagen.....	1685
36.2	Följdändringar om offentlighet och sekretess.....	1686
36.3	Riksbanken som administratör för en ny referensränta....	1691
36.4	Konsekvensutredning vid regelgivning .....	1697



36.5	Sanktioner, förelägganden och överklagande.....	1698
36.6	En ändring av rättelsekaraktär i regeringsformen.....	1703
<b>37</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>1705</b>
37.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	1705
37.2	Upphävande av den nuvarande riksbankslagen.....	1706
37.3	Övergångsbestämmelser.....	1707
37.3.1	Ledamöterna i direktionen.....	1707
37.3.2	Riksbankens eget kapital och årsredovisning ....	1709
37.3.3	Befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret.....	1711
37.3.4	Formerna för finansiering av Internationella valutafondens verksamhet.....	1711
37.3.5	Åtal för brott .....	1712
37.3.6	Moratorielagen.....	1712
37.3.7	Behovet av övergångsbestämmelser i övrigt .....	1713
<b>38</b>	<b>Konsekvenser av kommitténs förslag.....</b>	<b>1715</b>
38.1	Kraven på kommitténs konsekvensanalys.....	1715
38.2	Förändringar i förhållande till gällande rätt .....	1715
38.2.1	Övergripande lagstiftningsstruktur.....	1715
38.2.2	Uppgiften att bedriva penningpolitik och upprätthålla prisstabilitet .....	1717
38.2.3	Uppgiften att bidra till stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet .....	1719
38.2.4	Uppgiften att delta i internationellt arbete inom IMF och andra internationella fora.....	1721
38.2.5	Riksbankens institutionella och finansiella oberoende samt valutareserven.....	1722
38.2.6	Den demokratiska granskningen av Riksbanken.....	1724
38.2.7	Riksbankens organisation och ledning.....	1725
38.2.8	Uppgifter inom kontantutgivning och kontanthantering .....	1725
38.2.9	Uppgiften i fråga om krisberedskap och höjd beredskap .....	1727

38.2.10	Övriga viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt .....	1728
38.3	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas .....	1729
38.4	Övergripande konsekvenser för Riksbankens verksamhet .....	1731
38.4.1	Konsekvenser för organisation och ledning .....	1732
38.4.2	Konsekvenser för kontantverksamheten .....	1733
38.4.3	Konsekvenser för Riksbankens verksamhet inom samhällets krisberedskap och höjd beredskap .....	1735
38.4.4	Övriga konsekvenser för Riksbankens verksamhet .....	1736
38.4.5	Möjligheter till omprioriteringar och effektivisering .....	1736
38.4.6	Samlade konsekvenser för Riksbankens resursbehov och resultat .....	1737
38.5	Konsekvenser för andra berörda myndigheter .....	1739
38.5.1	Riksdagen och dess finansutskott .....	1739
38.5.2	Riksrevisionen .....	1739
38.5.3	Regeringskansliet och finansdepartementet .....	1739
38.5.4	Finansinspektionen .....	1740
38.5.5	Riksgäldskontoret .....	1740
38.5.6	Sveriges Domstolar .....	1741
38.5.7	Övriga förvaltningsmyndigheter .....	1741
38.6	Ekonomiska konsekvenser av förslagen .....	1742
38.6.1	Konsekvenser för offentliga finanser .....	1742
38.6.2	Förslagens effekter på statens finansiella sparande och budgetsaldo .....	1746
38.6.3	Effekter för statsskuldsförvaltningen .....	1750
38.6.4	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	1752
38.6.5	Fördelningspolitiska konsekvenser .....	1753
38.6.6	Konsekvenser för kommuner och landsting .....	1754
38.6.7	Konsekvenser för vissa företag .....	1754
38.7	Förslagens konsekvenser i förhållande till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen .....	1757
38.8	Övriga konsekvenser .....	1758

38.8.1	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	1758
38.8.2	Konsekvenser för miljön.....	1758
38.8.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	1759
38.8.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	1759
38.8.5	Övriga områden som anges i kommittéförordningen .....	1760
<b>39</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>1761</b>
39.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	1761
39.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	1765
39.3	Förslaget till lag om Sveriges riksbank .....	1767
39.4	Förslaget till lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov .....	1862
39.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev.....	1863
39.6	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara.....	1865
39.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag).....	1865
39.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden .....	1866
39.9	Förslaget till lag om upphävande av kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.....	1868
39.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän .....	1868

39.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1404) om valutapolitik .....	1869
39.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	1870
39.13 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	1871
39.14 Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203) ....	1874
39.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna .....	1875
39.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap .....	1876

<b>Reservation .....</b>	<b>1877</b>
--------------------------	-------------

<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>1879</b>
----------------------------------	-------------

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:114.....	1913
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:57.....	1923
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2017:100.....	1925
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2019:13.....	1927
Bilaga 5	En jämförelse mellan 1988 års riksbankslag och den föreslagna nya riksbankslagen .....	1929

## Del 5:

Riksbankens institutionella och  
finansiella oberoende



## 28 Institutionellt oberoende

### 28.1 Kommitténs uppdrag

I kapitel 12 behandlas bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen om Riksbankens oberoende och innebörden av denna. Där finns också bedömningar av hur långt de unionsrättsliga kraven på oberoende sträcker sig. I detta kapitel finns överväganden och förslag avseende två särskilda frågor kopplade till Riksbankens oberoende som tas upp i kommittédirektiven. Dessa avser att kommittén

- ska bedöma om kommissionens kritik som berör Riksbankens oberoende i utförandet av samtliga ECBS-relaterade uppgifter ställer krav på förtydligande i lagtexten (se avsnitt 28.2), och
- överväga en ordning där regeringen hålls informerad om viktiga penningpolitiska beslut utan att det inskränker Riksbankens oberoende (se avsnitt 28.3).

En utgångspunkt för kommitténs uppdrag är att Riksbanken även fortsättningsvis ska åtnjuta en hög grad av oberoende.

### 28.2 Instruktionsförbudet i svensk rätt

**Kommitténs förslag:** Instruktionsförbudet i regeringsformen och riksbankslagen ska uttryckligen omfatta alla de fyra ECBS-relaterade uppgifterna och en uppgift avseende insamling av statistik. Ingen annan myndighet ska få bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör dess ansvar för att

1. utforma och genomföra penningpolitiken,
2. genomföra valutainterventioner,

3. inneha och förvalta valutareserven,
4. inom ramen för samarbetet inom Europeiska centralbanks-systemet främja väl fungerande betalningssystem, och att
5. samla in den statistik som behövs för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet.

Inom dessa ansvarsområden får inte heller Riksbanken begära eller ta emot instruktioner från någon.

Det förtydligas i den nya riksbankslagen att en direktionsledamot inte heller får begära eller ta emot instruktioner när hen fullgör sådana uppgifter.

### Gällande rätt

Som berörs i avsnitt 10.2 innehåller regeringsformen en bestämmelse om instruktionsförbud i förhållande till Riksbanken (9 kap. 13 § första stycket tredje meningen). Enligt bestämmelsens ordalydelse får ingen annan myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Förbudet tar sikte på att hindra att Riksbankens beslut i enskilda fall påverkas (bet. 1997/98:KU15 s. 13). Bestämmelsen avser således maktfördelningen mellan myndigheter och har därför tagits in i regeringsformen (prop. 1997/98:40 s. 49–51 och 77). Det instruktionsförbud som finns i riksbankslagen avser däremot direktionsledamöterna och innebär att dessa inte får söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter (3 kap. 2 §).

Uttrycket penningpolitik har inte definierats i lag. Det är dock inte synonymt med all verksamhet som drivs av Riksbanken. Exempelvis har finansutskottet framhållit att Riksbanken har getts en självständig ställning när det gäller utformningen av penningpolitiken men att något motsvarande oberoende inte gäller kontanthandlingen (se bet. 2003/04:FIU23 s. 40, jfr avsnitten 12.4–12.6). Det framgår också av riksbankslagens struktur att Riksbanken har uppgifter vid sidan av penningpolitiken, t.ex. vad gäller kontanter och betalningar.



Instruktionsförbudet infördes som ett led i strävandena att stärka Riksbankens oberoende. Det relaterar till andra bestämmelser som har införts i samma syfte, t.ex. de som avser fullmäktiges rätt att skilja en direktionsledamot från anställningen, de krav som gäller för att kunna utses till direktionsledamot och mandattiden för direktionsledamöterna. Instruktionsförbudet har också ett nära samband med det lagstadgade prisstabilitetsmålet, som infördes vid samma tidpunkt (nuvarande 1 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen). Detta samband beror i huvudsak på två omständigheter (prop. 1997/98:40 s. 48). För det första syftar delegeringen av penningpolitiken till att stärka trovärdigheten i tillämpningen av prisstabilitetsmålet. För det andra förutsätter en delegering av penningpolitiken enligt unionsrätten en självständig centralbank.

De övergripande skäl som regeringen angav för ett stärkt oberoende för Riksbanken i samband med reformen av riksbankslagstiftningen i slutet av 1990-talet, dvs. trovärdighet för penningpolitiken och en anpassning till EU-rätten, berörs i avsnitt 12.2.3. I det senare avseendet var den regel som numera finns i artikel 130 i EUF-fördraget av särskilt intresse beträffande instruktionsförbudet. Före reformen fanns det inte något motsvarande instruktionsförbud avseende Riksbanken i svensk rätt. Regeringen noterade att det enligt tidigare förarbeten till regeringsformen ansågs möjligt att påverka Riksbankens penningpolitik m.m. eftersom man alltid kunde räkna med att det parti eller de partier på vars förtroende regeringen grundar sin ställning också hade det bestämmande inflytandet i Riksbankens fullmäktige (prop. 1997/98:40 s. 75, jfr prop. 1973:90 s. 354 och avsnitt 12.2.1). Vid denna tidpunkt hade riksbanksfullmäktige ansvaret för operativa beslut om bl.a. penningpolitiska frågor.

I förarbetena anförde också regeringen att instruktionsförbudet omfattar alla penningpolitiska beslut och uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget tillkommer ECBS (prop. 1997/98:40 s. 76). Begreppet penningpolitik infördes samtidigt genom bestämmelser i såväl regeringsformen som riksbankslagen. Instruktionsförbudet omfattar enligt regeringen beslut om styrränteförändringar men också preciseringar av det i lag angivna målet för penningpolitiken och det val av penningpolitisk strategi som ska ske inom ramen för regeringens beslut om växelkursregim. Det senare avser t.ex. valet mellan ett direkt inflationsmål eller ett intermediärt mål, såsom penningmängdsstyrning, för penningpoliti-

ken. Enligt förarbetena omfattas således också bl.a. dessa beslut av instruktionsförbudet.

Vid sidan av de i förarbetena berörda frågorna kan också frågor om t.ex. statsobligationsköp och val av penningpolitiska motparter omfattas av instruktionsförbudet. Vid riksdagsbehandlingen gjorde såväl finansutskottet som konstitutionsutskottet, liksom regeringen enligt ovan, bedömningen att instruktionsförbudet gäller alla typer av ECBS-relaterade uppgifter (bet. 1997/98:KU15 s. 16 och 17).

Vad gäller de penningpolitiska uppgifterna finns det anledning att beröra det förhållandet att penningpolitiken även kan utövas genom andra beslut och åtgärder från Riksbankens sida än beslut om styrrenteförändringar. Som berörs i avsnitt 18.5 har Riksbanken t.ex. köpt svenska statsobligationer som en del av s.k. kvantitativa lättnader inom ramen för den expansiva penningpolitiken sedan början av 2015. Vidare kommuniceras Riksbankens avsikter vad gäller framtida styrrentebeslut och andra penningpolitiska åtgärder genom s.k. forward guidance i form av bl.a. tillkännagivande av ränteprognos. Dessa åtgärder ryms inom de uppgifter och befogenheter som Riksbanken har enligt bestämmelserna om penningpolitik i 6 kap. 2–6 §§ riksbankslagen (se vidare avsnitt 18.2). Enligt dessa bestämmelser ska Riksbanken bl.a. vidta erforderliga penningpolitiska åtgärder (6 kap. 2 § samma lag). Vidare har Riksbanken befogenhet att ta emot inlåning och köpa eller sälja värdepapper samt ge ut egna skuldebrev (6 kap. 5 § samma lag). Köpen av statspapper sker med stöd av denna bestämmelse. Köp och försäljning av värdepapper sker också inom ramen för penningpolitiska repor (se vidare avsnitt 18.2). Vidare sker utgivning av egna skuldebrev genom att Riksbanken emitterar riksbankscertifikat. Samtliga dessa åtgärder omfattas av instruktionsförbudet genom att det rör sig om befogenheter som används inom uppgiften att driva penningpolitik. Bestämmelsen i regeringsformen måste således förstås i ljuset av bestämmelserna i riksbankslagen.

### **Förhållandet till unionsrättens krav**

Ordalydelsen av instruktionsförbudet i svensk rätt överensstämmer inte med artikel 130 i EUF-fördraget, som är mer vidsträckt. I förarbetena anförde dock regeringen, som nämns ovan, att även uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget till-

kommer ECBS omfattas av förbudet, eftersom Riksbanken kommer att vara en del av ECBS (prop. 1997/98:40 s. 76). Dessa ECBS-relaterade uppgifter är följande (samma prop. s. 62, se artikel 127.2 i EUF-fördraget och artikel 3.1 i ECBS-stadgan):

1. Att utforma och genomföra unionens monetära politik (dvs. penningpolitik, se vidare avsnitt 9.2, kommitténs anmärkning).
2. Att genomföra valutatransaktioner enligt bestämmelserna i artikel 219.
3. Att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver.
4. Att främja väl fungerande betalningssystem.

Artikel 127.2 gäller inte för Sverige eller andra medlemsstater med undantag (artikel 139.2 c samma fördrag). Utgångspunkten i tidigare lagstiftningsärenden har dock varit att artikel 130, som gäller även för svensk del, bör läsas i ljuset av bl.a. artikel 127.2.

De övriga ECBS-relaterade uppgifterna utöver penningpolitiken innebär dock att tillämpningsområdet för instruktionsförbudet enligt förarbetena är vidare än vad som framgår av lagtexten. Som berörs i avsnitt 9.7 har såväl ECB som kommissionen framfört att lagtexten bör förtydligas för att uppnå erforderlig tydlighet. Ett ytterligare skäl för en sådan lagändring är att det, trots förarbetsuttalandena, finns gränser för vad som kan tolkas in i begreppet penningpolitik i lagtexten. Det gäller inte minst hänsyn till den konstitutionella legalitetsprincipen, dvs. att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Denna princip talar således för att de uppgifter som instruktionsförbudet ska omfatta ska tas in i 9 kap. 13 § regeringsformen.

Det kan nämnas att ECBS även har andra uppgifter än de fyra ECBS-relaterade uppgifterna enligt artikel 127.2 i EUF-fördraget. Dessa ytterligare uppgifter avser rådgivande funktioner, insamling av statistiska uppgifter och internationellt samarbete (artikel 127.4 i EUF-fördraget och artiklarna 3–5 i ECBS-stadgan). De rådgivande funktionerna avser endast ECB och inte de nationella centralbankerna. Regeln om insamling av statistiska uppgifter (artikel 5 i stadgan) gäller däremot även för Riksbanken.

Därutöver finns särskild samarbetskyldighet, dvs. en skyldighet för ECBS att medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan utföra sina uppgifter när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det

finansiella systemets stabilitet (127.5). Frågan om vilken grad av oberoende som krävs enligt unionsrätten vad gäller centralbankers arbete med frågor avseende finansiell stabilitet behandlas i avsnitt 12.4.

### **Förhållandet till bestämmelsen om förvaltningsmyndigheters självständighet**

Vid reformen i slutet av 1990-talet var det regeringens utgångspunkt, baserat på den fempartiuppgörelse som kom till uttryck i promemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50), att svensk rätt skulle återge de bestämmelser som är gällande i Sverige samt att regeringsformen ska återge huvuddragen av hur Sverige styrs (prop. 1997/98:40 s. 49). Emellertid uppkom frågan om det var nödvändigt att införa de aktuella bestämmelserna om instruktionsförbud i svensk rätt. Detta mot bakgrund av dels att unionsrätten har företrädare framför nationell rätt och att de aktuella bestämmelserna i EUF-fördraget är direkt tillämpliga, dels att det sedan lång tid finns en generell bestämmelse i regeringsformen om de statliga förvaltningsmyndigheternas självständiga beslutsfattande (nuvarande 12 kap. 2 §). Bestämmelsen 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. Riksbankens penningpolitiska beslut utgör inte myndighetsutövning mot enskild, annat än i vissa mycket sällsynta undantagsfall såsom beslut om kassakrav mot ett visst företag.

Frågan är snarare 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 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.

Enligt kommitténs mening är det inte givet att de penningpolitiska besluten är 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. Under sådana förhållanden

fyllde det en praktisk funktion att i slutet av 1990-talet ta in en bestämmelse som specifikt gällde oberoende i penningpolitiska frågor. I lagstiftningsärendet anförde också regeringen att Riksbanken skulle tillförsäkras ett liknande oberoende som domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har beträffande rättstillämpning och myndighetsutövning mot enskild och att en uttrycklig bestämmelse som syftar till att garantera Riksbankens oberoende därför på samma sätt borde föras in i regeringsformen (samma prop. s. 76 och 77). Detta talar för att regeringen bedömde att lagändringen skulle medföra en förändring av gällande rätt.

Oavsett denna fråga bör det understrykas att det för svensk del inte är någon nyhet att t.ex. regeringen i stor utsträckning är förhindrad att påverka hur en myndighet beslutar i ett enskilt fall. De flesta andra länder har däremot en ordning inom statsförvaltningen som åtminstone i viss utsträckning tillåter detta. För många andra länder kan det således innebära en mer grundläggande nyordning om ett instruktionsförbud till skydd för centralbanken införs.

Under lagstiftningsarbetet anförde Lagrådet att instruktionsförbudet avsåg att förhindra påverkan av penningpolitiken i enskilda fall medan det borde klargöras att riksdagen ändå kan ingripa genom lagstiftning (samma prop. s. 77). Regeringen påtalade dock att lagstiftningsmakten ändå låg i riksdagens hand och ansåg att det inte var nödvändigt att ta in några ytterligare bestämmelser i regeringsformen. I det sammanhanget finns det enligt kommittén skäl att understryka att instruktionsförbudet i svensk rätt, liksom de motsvarande bestämmelserna för övriga statliga förvaltningsmyndigheter och domstolarna, gäller i förhållande till beslut i enskilda fall och inte det regelverk som styr detta beslutsfattande. Det unionsrättsliga kravet på oberoende innebär dock att inte heller riksdagen har rätt att ge instruktioner till Riksbanken i enskilda fall.

## Behovet av lagstiftningsåtgärder

Frågorna om Riksbankens institutionella oberoende är av sådan vikt att de aktuella bestämmelserna uttryckligen bör återge det område som omfattas av det unionsrättsliga kravet på oberoende. Instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen bör således ändras. Liksom tidigare bör gälla att regeringsformen ska återge

grunderna för hur Sverige styrs. Det är inte tillräckligt att sådana förhållanden framgår av EUF-fördraget. Mot den bakgrunden bör den del av instruktionsförbudet som avser Riksbanken som myndighet även fortsättningsvis regleras i regeringsformen. Instruktionsförbudet i förhållande till direktionsledamöterna personligen bör däremot, liksom tidigare, regleras i riksbankslagen.

## Den lagtekniska lösningen

Bestämmelserna om instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen bör omfatta de fyra ECBS-relaterade uppgifterna. Därutöver bör den omfatta insamlandet av sådan statistik som avses i artikel 5 i ECBS-stadgan. Även om denna slags statistik är av mindre betydelse för Riksbankens samlade statistikverksamhet, anser kommittén således att även denna uppgift bör omfattas av instruktionsförbudet. Det saknas dock tillräckliga skäl att låta det långtgående unionsrättsliga kravet på oberoende omfatta hela Riksbankens verksamhet. En annan sak är att det av andra skäl än de unionsrättsliga kan finnas anledning att tillförsäkra Riksbanken en långtgående självständighet i svensk rätt.

Det finns inte heller enligt kommittén skäl att tolka det unionsrättsliga kravet så att de i sammanhanget mindre centrala uppgifterna för ECBS, såsom att samarbeta med andra myndigheter och samla in statistik, ska omfattas av detta oberoende (se bedömningen i prop. 1997/98:40 s. 62 och 76). Frågan är då hur de ECBS-relaterade uppgifterna bör definieras.

Det framstår inte som lämpligt att införa en hänvisning till den berörda regeln i EUF-fördraget. Det är inte heller lämpligt att hänvisa till ECBS uppgifter generellt. Detta eftersom det bör framgå direkt av ordalydelsen av regeringsformens bestämmelser vad som gäller i Sverige. En annan lösning skulle vara att komplettera den nuvarande bestämmelsen om penningpolitik genom att ange ”penningpolitik och de övriga uppgifter som följer av att Riksbanken ingår i Europeiska centralbankssystemet (ECBS)”. Även en sådan lösning innebär att det inte framgår av svensk lag vad som gäller i Sverige. En sådan lösning kan också beskrivas som en dynamisk hänvisning i den meningen att förändringar av unionsrätten får ett omedelbart genomslag i svensk rätt. Det framstår inte som lämpligt att innebörden

av svensk grundlag styrs av unionsrätten. I stället bör bestämmelsen i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen återge innebörden av de ECBS-relaterade uppgifterna.

I fråga om den närmare lagtekniska utformningen av bestämmelserna konstaterar kommittén också att regeringsformens utformning bygger på tanken att grundlagen bör vara skriven så att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av alla allmänintresserade medborgare (prop. 2009/10:80 s. 84).

För att uppnå överensstämmelse med artikel 130 i EUF-fördraget finns det också anledning att ta in en bestämmelse i regeringsformen av innebörden att Riksbanken inte heller får begära eller ta emot instruktioner från någon inom de aktuella ansvarsområdena.

Den bestämmelse i den nuvarande riksbankslagen som avser att ledamöterna i direktionen inte heller får söka eller ta emot instruktioner bör också motsvaras av en bestämmelse i den nya riksbankslagen om att dessa ledamöter inte får begära eller ta emot instruktioner från någon vad gäller de ovannämnda ansvarsområdena.

### *Penningpolitiken*

Liksom tidigare ska instruktionsförbudet gälla i förhållande till penningpolitiken. Med kommitténs förslag till ny riksbankslag kommer dock frågor om växelkursstyrning ingå som en delmängd av penningpolitiken (se kapitlen 14 och 19). Innebörden av uttrycket penningpolitik kommer således att framgå av den nya riksbankslagen (se förslaget till definition av detta uttryck i avsnitt 13.4). I fråga om uttrycket penningpolitik i regeringsformen finns det enligt kommitténs mening anledning att i likhet med det uttryckssätt som finns i artikel 127.2 i EUF-fördraget förtydliga att instruktionsförbudet gäller i förhållande till Riksbankens ansvar att *utforma och genomföra* penningpolitiken

### *Genomförandet av valutainterventioner*

Såväl ECB som Riksbanken ansvarar för att i förekommande fall genom t.ex. valutainterventioner upprätthålla den eventuella fasta växelkurs som rådet respektive regeringen kan besluta om (se även avsnitt 9.5). Detta fångas av formuleringen att genomföra valutatransaktioner i artikel 127.2 i EUF-fördraget (den andra ECBS-relaterade

uppgiften) och behöver därför inte anges särskilt. Den andra ECBS-relaterade uppgiften bör i regeringsformen och riksbankslagen preciseras som att Riksbanken ska genomföra valutainterventioner. En sådan formulering avviker visserligen från ordalydelsen i EUF-fördraget, som gäller att genomföra valutatransaktioner. Den torde dock vara förenlig med innebörden av regeln, med beaktande av hänvisningen till artikel 219 (se avsnitt 9.5). Det står klart att det är valutainterventioner från en centralbanks sida som avses i EUF-fördraget. Begreppet valutatransaktioner, utan någon närmare begränsning, skulle också bli alltför vittomfattande i svensk rätt.

#### *Att inneha och förvalta valutareserven*

Den tredje ECBS-relaterade uppgiften gäller att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver. Den knyter an till de ovan beskrivna valutainterventionerna, eftersom dessa ofta finansieras med medel ur valutareserven. Denna uppgift bör i regeringsformen och riksbankslagen benämnas att inneha och förvalta valutareserven. Att det är Riksbanken som ska inneha valutareserven får uppfattas som att valutareserven ska vara en del av Riksbankens tillgångsmassa och således redovisas på bankens balansräkning (se vidare kapitlen 29 och 30). Som framgår av formuleringen ”medlemsstaternas officiella valutareserver” är dock det i Sveriges fall indirekt staten som äger valutareserven genom att staten äger Riksbanken.

Förvaltningen av valutareserven gäller hur de aktuella medlen placeras och fördelas mellan t.ex. olika utländska valutor, dvs. Riksbankens tillgångsförvaltning eller kapitalförvaltning. Hur medlen i valutareserven får användas, t.ex. vad gäller likviditetsstöd i utländsk valuta, preciseras dock genom bestämmelser i riksbankslagen (se bl.a. förslagen i avsnitt 29.8). Att Riksbanken har ett långtgående oberoende vad gäller att förvalta valutareserven innebär således inte att banken har frihet att använda valutareserven utan några begränsningar i lag. Oberoendet hindrar inte heller att bestämmelser om Riksbankens tillgångsförvaltning tas in i den nya riksbankslagen (se förslagen i avsnitt 29.8). Likaså kan riksdagen om den så önskar lagstifta om t.ex. valutareservens storlek.



*Att främja väl fungerande betalningssystem inom ramen för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet*

Den fjärde ECBS-relaterade uppgiften angående betalningssystem har, som berörs i avsnitt 12.4, språkliga likheter med Riksbankens nu gällande uppgift enligt riksbankslagen vad gäller att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Den senare formuleringen har i praktiken getts en långtgående innebörd enligt Riksbankens tolkning. Den ECBS-relaterade uppgiften avser däremot betalningssystem och inte betalningsväsendet i stort. Den har i rättspraxis getts en mer avgränsad innebörd.<sup>1</sup> Det som avses är dock inte endast det betalningssystem eller avvecklingssystem som den aktuella centralbanken själv driver. Detta framgår även av valet av ordet främja, som indikerar att det är frågan om verksamheter som även andra ansvarar för. Det är inte heller frågan om betalningssystemet i bestämd form, som ett samlingsbegrepp för den sammantagna finansiella infrastrukturen. I stället är det fråga om betalningssystem i allmänhet, i obestämd form.

Det är vanligt förekommande att centralbanker tillhandahåller system för avveckling av betalningar i centralbankspengar (se även kapitel 21). Det svenska RIX-systemet är ett betalningssystem enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och ett avvecklingssystem enligt lagen om avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. RIX-systemet och motsvarande utländska system som tillhandahålls av centralbanker hänger samman med andra delar av den s.k. finansiella infrastrukturen, som ofta är i privat ägo (se vidare kapitel 21). Centralbankerna har ofta ett ansvar för att övervaka och i viss mån även reglera även sådana system. Även en centralbanks eget betalningssystem kan vara föremål för reglering från centralbankens sida. Några sådana uppgifter, att tillhandahålla ett eget betalningssystem eller att övervaka den finansiella infrastrukturen framgår dock inte av artikel 127.2 fjärde strecksatsen i EUF-fördraget eller artikel 3.1 fjärde strecksatsen i ECBS-stadgan.

Artikel 22 i ECBS-stadgan innehåller däremot närmare regler om bl.a. betalningssystem. Enligt artikeln får ECB och de nationella centralbankerna bl.a. ställa anordningar till förfogande för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem. Denna ar-

---

<sup>1</sup> Se tribunalens dom den 4 mars 2015 i mål T-496/11.

tikel ger således ett stöd för att centralbankerna får ta en operativ roll i fråga om bl.a. betalningsavveckling.

Artikel 22 gäller dock inte för Sverige eller andra medlemsstater med undantag (se artikel 42.1 i ECBS-stadgan). Det saknas därför anledning att för svensk del läsa artikel 127.2 fjärde strecksatsen i EUF-fördraget ljust av artikel 22 i ECBS-stadgan. Med andra ord har inte det unionsrättsliga kravet på oberoende någon koppling till artikel 22 i stadgan för Sveriges del.

De uppgifter som kommittén föreslår att Riksbanken ska ha vad gäller att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling och övervaka den finansiella infrastrukturen (se kapitel 21) är således, med tanke på att artikel 22 inte är tillämplig för svensk del, nationella uppgifter enligt artikel 14.4 i ECBS-stadgan och inte några uppgifter som följer av unionsrätten. Det innebär i sin tur att förslagen i kapitel 21 inte omfattas av det unionsrättsliga kravet på oberoende enligt artikel 130. En annan sak är att det kan finnas andra skäl än unionsrättsliga sådana för att Riksbanken ska ha en hög grad av självständighet enligt svensk rätt även på detta område (se nedan).

De unionsrättsliga uppgifter beträffande betalningssystem som gäller för svensk del begränsar sig till vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (Emir-förordningen). Emir-förordningen är lika tillämplig i alla medlemsstater. I den anges bl.a. att centralbankerna inom EU har vissa befogenheter vad gäller bl.a. avveckling i centralbankspengar och att ta emot inlåning i fråga om system för värdepappersavveckling som finns i tredjeland, bl.a. sådan verksamhet som drivs av centrala motparter.

Mot ovanstående bakgrund bör den fjärde ECBS-relaterade uppgiften i regeringsformen och riksbankslagen avse att inom ramen för samarbetet inom ECBS främja väl fungerande betalningssystem. Med detta uttryckssätt görs en avgränsning till dels sådana uppgifter och befogenheter för Riksbankens del som följer av direkt tillämpliga rättsakter från EU, dels övrigt samarbete inom ECBS.

Sammanfattningsvis ska instruktionsförbudet omfatta frågor som rör att utforma och genomföra penningpolitiken, att genomföra av valutainterventioner, att inneha och förvalta valutareserven och att inom ramen för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet

främja väl fungerande betalningssystem samt samla in vissa statistiska uppgifter.

Det förhållandet att den nu aktuella bestämmelsen i regeringsformen enligt kommitténs förslag begränsas till ECBS-relaterade uppgifter och viss statistikinsamling utesluter inte att Riksbanken kan agera självständigt även på andra områden. I sådana fall sker detta dock enbart med stöd av svensk rätt och inte till följd av unionsrätten. Som framgår av avsnitt 12.3 finns det en rad faktorer utöver den unionsrättsliga regeln om instruktionsförbud (artikel 130 i EUF-fördraget) som gör att Riksbanken har en hög grad av oberoende. En utgångspunkt för kommitténs uppdrag är, som nämns i avsnitt 28.1, att Riksbanken även fortsättningsvis ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén lägger sammantaget fram en rad förslag som stärker Riksbankens oberoende (se bl.a. nästföljande avsnitt och kapitel 29).

### 28.3 Information till regeringen om penningpolitiska beslut m.m.

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska informera det statsråd som regeringen utser om de penningpolitiska beslut som banken *har fattat*. Informationen ska lämnas snarast efter beslutet och om möjligt innan det tillkännages för allmänheten.

Riksbanken får därutöver, med beaktande av instruktionsförbudet, föra en dialog med regeringen och andra myndigheter eller organisationer om frågor som påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna att uppnå de penningpolitiska målen.

### Bakgrund

Enligt riksbankslagens ursprungliga lydelse gällde att Riksbanken skulle samråda med det statsråd som regeringen bestämmer innan banken fattar beslut av större penningpolitisk vikt (42 §). Om samråd inte kunde ske och det fanns synnerliga skäl fick Riksbanken fatta beslut utan samråd. I de ursprungliga förarbetena till riksbankslagen beskrevs bestämmelsen som en kodifiering av den ordningen

som rådde då, före det att Riksbankens oberoende stärktes i slutet av 1990-talet (prop. 1986/87:143 s. 41). Finansutskottet motiverade för sin del samrådsskyldigheten med att Riksbankens penningpolitiska beslut måste stå i direkt samklang med de ekonomisk-politiska åtgärder som regeringen vidtar (bet. 1988/89:FiU4 s. 7). I ett senare lagstiftningsärende anförde regeringen att bestämmelsen hade betydelse för att undvika en konflikt mellan penning- och statskulds-politiska mål (prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 104).

### Gällande rätt

Den aktuella bestämmelsen finns numera i 6 kap. 3 § riksbankslagen. Den fick sin nuvarande utformning i samband med den reform som gjordes i slutet av 1990-talet i syfte att stärka Riksbankens oberoende (se avsnitt 12.2.3). Ändringarna avsåg framför allt att kravet på samråd ersattes med ett krav på att informera det aktuella statsrådet. Bestämmelsens nuvarande lydelse är att Riksbanken inför alla viktiga penningpolitiska beslut ska informera det statsråd som regeringen utser. Det skulle således röra sig om ensidig information, dvs. Riksbanken är inte skyldig att beakta statsrådets eventuella synpunkter.

Bakgrunden till ändringarna var de unionsrättsliga kraven avseende centralbankens oberoende. Regeringen gjorde bedömningen att en uttrycklig lagstadgad skyldighet för en centralbank att samråda med ett politiskt organ torde utgöra en sådan mekanism som gör det möjligt att det politiska organets uppfattning påverkar det slutliga beslutet. Genom ändringarna skulle kontakterna mellan Riksbanken och regeringen anpassas så att de inte stod i strid mot instruktionsförbudet, som infördes samtidigt. Som exempel på en situation som omfattas av informationskravet nämndes beslut om tillämpningen av valutapolitiken, såsom beslut om centralkurs och bandbredd. Någon ändring avseende formerna för samrådet var inte avsedd. Informationen skulle således, liksom tidigare, kunna ges under flexibla former (prop. 1997/98:40 s. 79).

## Behovet av lagstiftningsåtgärder

Som berörs i avsnitt 9.7 har såväl ECB som kommissionen kritiserat Sverige med anledning av utformningen av informationsbestämmelsen. Enligt dem ger bestämmelsen en möjlighet för regeringen att påverka betydelsefulla beslut som Riksbanken fattar. Av den anledningen anser de att bestämmelsen begränsar möjligheten för Riksbanken att fatta självständiga beslut. Enligt ECB bör bestämmelsen ändras på så sätt att information eventuellt lämnas till det aktuella statsrådet först efter att det har fattats av Riksbanken och i sådant fall endast för kännedom.

Till bemötande av denna kritik kan det dock anföras att politiska företrädare utanför ECB, nämligen ordföranden i rådet och en ledamot av kommissionen, har rätt att delta utan rösträtt i ECB-rådets sammanträden (artikel 284.1 i EUF-fördraget). Vid dessa sammanträden utformas Eurosystemets penningpolitik. En sådan närvarorätt torde ge mer långtgående möjligheter att påverka de penningpolitiska besluten, om en sådan vilja skulle finnas, jämfört med den svenska bestämmelsen om ensidig information från Riksbankens sida. Några bärande skäl för varför kravet på oberoende enligt artikel 130 i EUF-fördraget skulle tolkas mer långtgående för de nationella centralbankernas del jämfört med för ECB:s del har inte framkommit.

Ur ett svenskt perspektiv förefaller det också långsökt att regeringen skulle försöka påverka Riksbankens beslutsfattande i strid mot instruktionsförbudet i regeringsformen. Det är numera allmänt vedertaget att Riksbanken ska fatta penningpolitiska beslut utan påverkan från regeringens sida. En överträdelse av detta förbud skulle t.ex. kunna föranleda en misstroendeförklaring från riksdagen enligt 6 kap. 7 § första stycket regeringsformen.

Det praktiska behovet av att information lämnas inför ett penningpolitiskt beslut får dock anses vara begränsat. I syfte att undanröja all risk för att svensk rätt kan komma i konflikt med unionsrätten i detta avseende och för att skapa en mer tydlig reglering bör bestämmelsen därför ändras i linje med ECB:s och kommissionens synpunkter.

Det kan dock inte uteslutas att penningpolitiska beslut av större vikt som Riksbanken fattar kräver en omedelbar reaktion från regeringens sida, t.ex. av finanspolitiskt slag. Under sådana förhållanden

framstår det som lämpligt att Riksbanken informerar det aktuella statsrådet så fort ett beslut har fattats av direktionen, dvs. innan beslutet tillkännages för allmänheten. På så sätt kommer regeringen normalt att ha i vart fall en viss tid på sig att förbereda ett ställningsstagande. Mot denna bakgrund bör informationsbestämmelsen ändras på så sätt att Riksbanken ska vara skyldig att informera ett statsråd om viktiga penningpolitiska beslut först efter att beslutet har fattats, men om möjligt innan det offentliggörs för allmänheten. Genom denna ändring tillgodoses de synpunkter som ECB och kommissionen har framfört. Det finns inte skäl att utvidga eller avgränsa kretsen av beslut som berörs av bestämmelsen, dvs. att ändra uttrycket viktiga penningpolitiska beslut.

Frågor om samverkan avseende finansiell stabilitet behandlas i avsnitt 24.4.

### Allmänna förvaltningsrättsliga principer m.m.

Det finns anledning att beröra hur förslaget förhåller sig till allmänna förvaltningsrättsliga principer och regleringen av frågor om offentlighet och sekretess. Allmänt sett gäller att en myndighet inte är skyldig att underrätta någon om innehållet i ett fattat beslut förrän beslutet har expedierats, alternativt slutbehandlats eller färdigställts genom t.ex. justering. Detta har att göra med att beslutet före dess inte anses upprättat och således inte är en allmän handling i tryckfrihetsförordningens bemärkelse (2 kap. 4 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen). För Riksbankens del gäller att penningpolitiska beslut offentliggörs i s.k. penningpolitiska protokoll, som justeras av samtliga direktionsledamöter. När justeringen har gjorts, utgör protokollet allmänna handlingar. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) medför dock inte något hinder mot ett krav på att Riksbanken ska informera om innebörden av ett beslut före justeringen av protokollet.

När informationen lämnas till regeringen blir en bestämmelse i 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen tillämplig. Av bestämmelsen följer att sekretess gäller hos bl.a. regeringen för uppgift som rör bl.a. penningpolitik om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs.

Den föreslagna ordningen torde inte heller komma i konflikt med ECBS sekretessregler. Detta eftersom Riksbanken inte till fullo har integrerats i ECBS. En förutsättning för att den föreslagna ordningen fyller en funktion är att Sverige inte har infört euron som valuta, dvs. att Sverige driver en egen penningpolitik. Under sådana förutsättningar kommer inte reglerna för ECBS gälla fullt ut för svensk del.

### **Fullmäktiges närvarorätt**

Vid sidan av den ovan behandlade bestämmelsen i riksbankslagen bör det också nämnas att ordföranden och vice ordföranden i riksbanksfullmäktige har rätt att närvara vid direktionens sammanträden, även då penningpolitiska beslut fattas (3 kap. 3 § tredje stycket riksbankslagen). De har då yttranderätt men ingen förslags- eller rösträtt. Riksbanksfullmäktige är ett organ inom Riksbanken. Bestämmelsen innebär således inte att någon utomstående har möjlighet att påverka bankens beslut. Även om riksbanksfullmäktige utses av riksdagen möjliggör inte bestämmelsen i någon högre grad att Riksbankens beslut påverkas jämfört med vad som gäller för ECB enligt artikel 284.1 i EUF-fördraget (se ovan). Det torde således inte råda någon tvekan om att den aktuella bestämmelsen är förenlig med unionsrätten.

### **En möjlighet för Riksbanken att föra en dialog med andra**

De unionsrättsliga reglerna hindrar inte att en nationell centralbank på eget initiativ och med beaktande av instruktionsförbudet för en dialog om t.ex. den ekonomiska utvecklingen med regeringen eller andra. Finanspolitiken påverkar förutsättningarna för penningpolitiken och vice versa. För svensk del kan det även framstå som naturligt att Riksbanken också har en möjlighet att föra en dialog med t.ex. arbetsmarknadens parter om lönebildningen. En dialog av nu aktuellt slag kan visserligen ske även utan uttryckligt lagstöd. Med tanke på förslagen i fråga om instruktionsförbudet (se avsnitt 28.2) finns det dock enligt kommitténs mening skäl att reglera de nu aktuella frågorna på ett transparent sätt. Det bör således tydliggöras i den nya riksbankslagen att Riksbanken, med beaktande av instruktionsförbudet, får föra en dialog med regeringen och andra myndig-

heter eller organisationer om frågor som påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna att uppnå de penningpolitiska målen.

De huvudsakliga skillnaderna mellan detta förslag och förslagen om Riksbankens samverkansskyldighet i fråga om finansiell stabilitet (se avsnitt 24.4) är att dialogen i penningpolitiska frågor är frivillig och sker på Riksbankens initiativ.



## 29 Eget kapital, vinstdisposition och tillgångsförvaltning

### 29.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska kommittén bl.a. överväga en ordning där riksbanksfullmäktige ska fastställa balans- och resultaträkningen samt besluta om vinstdispositionen. Vidare ska kommittén, givet att fastställandet av balans- och resultaträkningen ska tas av fullmäktige, överväga om riksdagen fortsättningsvis ska fatta beslut om ansvarsfrihet för direktionen och fullmäktige. Riksbankskommittén fick också, i tilläggsdirektiv i oktober 2017, uppdraget att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning i övrigt.

I lagrådsremissutkastet ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” (Fi2017/01329/B) lämnade regeringen 2017 förslag som syftar till att stärka Riksbankens finansiella oberoende. Utkastet till lagrådsremiss vilar i sin tur på betänkandet ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning”, den s.k. Flamutredningen (SOU 2013:9). Enligt tilläggsdirektiven ska Riksbankskommitténs förslag lämnas med utgångspunkt i förslagen i utkastet till lagrådsremiss och beakta de remissynpunkter som har lämnats på utkastet.

Detta kapital behandlar Riksbankens eget kapital och de förslag som framförs i utkastet till lagrådsremiss i detta avseende. Förslagen gäller storleken och strukturen på Riksbankens eget kapital, hur Riksbankens vinstmedel ska disponeras samt formerna för en eventuell återställning av Riksbankens eget kapital. I kapitlet lämnas också vissa förslag om Riksbankens tillgångsförvaltning.

I uppdraget enligt tilläggsdirektiven till kommittén ingår även att förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån från Riksgäldskontoret och att lämna förslag till hur redan upptagna lån med stöd av nuvarande lagstiftning ska avvecklas

när den föreslagna nya lagstiftningen träder i kraft. Detta ämne behandlas separat i kapitel 30.

Kapitlet inleds med en kortfattad bakgrund till frågorna om Riksbankens finansiella och institutionella oberoende och hur dessa har utretts tidigare. I avsnitt 29.3 föreslås att det i den nya riksbankslagen ska förtydligas att Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt som själv förvaltar sina tillgångar och intäkterna från verksamheten. Avsnitten 29.4–29.6 innehåller kommitténs överväganden och förslag avseende Riksbankens eget kapital och frågor som nära relaterar till detta. Avsnitt 29.4 rör frågan om vad som utgör en lämplig *storlek* på det egna kapitalet. Avsnitt 29.5 diskuterar därefter *strukturen* på det egna kapitalet, följt av en diskussion om regler för Riksbankens *vinstdisposition* i avsnitt 29.6. I avsnitt 29.7 berörs vilket beslutsorgan som ska besluta om Riksbankens resultat, balansräkning och vinstdisposition. Avsnitt 29.8 rör Riksbankens tillgångsförvaltning och i avsnitt 29.9 behandlas till sist frågan om *återställning* av Riksbankens eget kapital i form av kapitaltillskott från staten.

## 29.2 Bakgrund och behovet av översyn<sup>1</sup>

Riksbankens oberoende ställning kommer bl.a. till uttryck i hur den är finansierad. Som en myndighet under riksdagen är Riksbanken en statlig institution men den har ansetts utgöra ett självständigt rättssubjekt.<sup>2</sup> Detta förhållande understryks av att Riksbanken enligt riksbankslagen (10 kap. 1 §) ska ha egna fonder som hålls skilda från statens tillgångar. Vidare finns det i statens budget inte någon särskild anslagspost för Riksbanken. Kostnaderna för Riksbankens verksamhet täcks i stället av dess egna intäkter, i första hand från den avkastning den erhåller från tillgångar motsvarande utestående sedlar och mynt samt det kapital som den har tilldelats.

Den senaste omfattande översynen av riksbankslagen gjordes i slutet av 1990-talet (se prop. 1997/98:40). Den aktualiserades bl.a. av behovet av att anpassa lagstiftningen till unionsrätten. Vid översynen konstaterade regeringen att unionsrätten ställer vissa krav på att medlemsstaternas centralbanker är finansiellt oberoende från staten. Regeringen ansåg att kravet skulle ges innebörden att Riksbanken

---

<sup>1</sup> Avsnittet baseras i stora delar på utkastet till lagrådsremiss ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” (dnr Fi2017/01329/B), avsnitten 3, 4.1 och 4.5.

<sup>2</sup> Se NJA 1959 s. 385. Se även SOU 1986:22, s. 95 och avsnitt 12.3.

bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering. Något förslag om att ändra reglerna som påverkar Riksbankens finansiella oberoende lades dock inte fram i samband med översynen, eftersom regeringen ansåg att Riksbanken redan hade en hög grad av finansiellt oberoende. Den 1 januari 1999 trädde ändringar av regeringsformen och riksbankslagen i kraft vilka ligger till grund för den ställning Riksbanken har i dag.

I juni 2007 lämnade Utredningen om Riksbankens kapitalstruktur och finansiella oberoende, den s.k. Bondeutredningen, betänkandet "Riksbankens finansiella oberoende" (SOU 2007:51). I betänkandet lämnade utredningen förslag på hur Riksbankens balansräkning, kapitalstruktur och vinstdisposition skulle regleras. Syftet med utredningen var att bedöma om en lagändring var nödvändig för att säkerställa att lagstiftningen om Riksbankens finansiella oberoende stämde överens med unionsrätten. Utredningens förslag remissbehandlades men bereddes inte vidare.

Erfarenheterna från finanskrisen 2008 visade på ett behov av att återigen analysera Riksbankens balansräkning, t.ex. när det gäller storlek på och finansiering av valutareserven men även storleken på det egna kapitalet. Regeringen beslutade därför under 2011 att utse en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av hur erfarenheterna från den finansiella krisen påverkat synen på Riksbankens balansräkning. Översynen omfattade bl.a. storleken på och finansieringen av valutareserven samt storleken på det egna kapitalet. Utredaren skulle bedöma i vilken omfattning betänkandet om Riksbankens finansiella oberoende från 2007 fortfarande kunde ligga till grund för lagstiftning och vilka kompletteringar av betänkandet som var nödvändiga mot bakgrund av de samlade erfarenheter som finanskrisen medfört.

Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning, den s.k. Flamutredningen, lämnade sitt betänkande "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning" (SOU 2013:9) i januari 2013. Utredningens förslag byggde på Bondeutredningen men var något modifierade och avsåg även vissa nya frågor. En följd av förslagen i Flamutredningen var att Riksbankens eget kapital skulle minskas genom en särskild utdelning av det belopp som översteg den nya nivån på 30 miljarder kronor. Efter avdrag med 12 miljarder kro-

nor för IMF-åtagandena skulle då 73 miljarder kronor kunna tillföras statskassan.

I juni 2014 beslutade riksdagens finansutskott om en ny och tredje utvärdering av penningpolitiken för perioden 2010–2014, som senare utökades till att omfatta även 2015. I samband med utvärderingen uppkom på nytt frågan om Riksbankens finansiella oberoende. Riksdagen riktade därför under 2016 två tillkännagivanden till regeringen, dels att regeringen så fort som möjligt skulle tillsätta en parlamentarisk utredning för en översyn av det svenska penningpolitiska ramverket och riksbankslagen, dels att regeringen snarast skulle lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende utifrån resultatet av Flamutredningen och tillhörande remissynpunkter (bet. 2015/16:FiU41).

Regeringens förslag framfördes i utkastet till lagrådsremiss ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning”, våren 2017, och remissbehandlades. Utkastet till lagrådsremiss behandlar storleken på Riksbankens egna kapital, vinstdisposition, ordningen för kapitaltillskott till Riksbanken om behov skulle uppstå, samt möjligheten till förtida upplåning av utländsk valuta till valutareserven. Regeringens förslag i utkastet till lagrådsremiss skiljer sig i flera avseenden åt från förslagen i Flamutredningen, vilket diskuteras senare i detta kapitel.

### 29.3 Riksbankens ställning och finansiella oberoende

**Kommitténs förslag:** I den nya riksbankslagen förtydligas att Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt som ägs av staten, att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och intäkter från verksamheten samt att staten garanterar Riksbankens förpliktelser.

Att Riksbanken har en tillgångsmassa som är skild från statens tillgångar är ett väl etablerat sätt att säkerställa att den kan upprätthålla en tillräckligt hög grad av finansiellt oberoende från staten. Det gör bl.a. att verksamheten inte behöver anslagsfinansieras. Som närmare berörs i avsnitt 29.4.3 ska tillgångarna bl.a. generera en tillräcklig avkastning för att finansiera Riksbankens driftskostnader. Att det görs en åtskillnad mellan statens respektive Riksbankens tillgångar är också nödvändigt för att unionsrättens regler om bl.a. förbud mot monetär finansiering och förvaltningen av valutareserver ska kunna

efterlevas. De egna tillgångarna gör att Riksbanken skiljer sig från de flesta andra statliga förvaltningsmyndigheter som i stället finansieras med årliga anslag.

Som berörs i avsnitt 12.3 utgör inte statliga förvaltningsmyndigheter i allmänhet några självständiga rättssubjekt, utan ingår endast som en del av rättssubjektet staten. En följd av detta är att staten är ansvarig för avtal och andra rättshandlingar som myndigheterna ingår (prop. 1999/2000:46 s. 107 och 135). Det har dock funnits ett behov av att förtydliga detta förhållande vad gäller AP-fonderna. För att underlätta AP-fondernas affärstransaktioner med bl.a. utländska motparter – och därigenom bidra till en effektivare förvaltning av fondmedlen – har det därför ansetts lämpligt att i 1 kap. 3 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder uttryckligen ange att staten ansvarar för fondernas förbindelser (prop. 1999/2000:46 s. 135 och 159).

Statsskuldspolitiska kommitténs förslag att lagfästa Riksbankens ställning som en självständig juridisk person genomfördes inte.<sup>3</sup> Riksbankens egna tillgångar har dock medfört att Riksbanken bl.a. i rättspraxis har betraktats som ett särskilt rättssubjekt (se avsnitt 29.2 och där angivna hänvisningar). Även det förhållandet att Riksbanken kan ingå olika slags avtalsförhållanden med staten, t.ex. genom att ta upp lån i utländsk valuta från Riksgäldskontoret, talar i den riktningen. Detsamma gäller de ovannämnda unionsrättsliga reglerna om förbud mot monetär finansiering.

Enligt kommitténs mening är Riksbankens ställning av sådan betydelse att det bör framgå av de inledande bestämmelserna i den nya riksbankslagen att Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt och att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och intäkterna från verksamheten. Tillgångar i detta avseende är inte begränsat till valutareserven, som berörs av ett förslag till ändring i regeringsformen i avsnitt 28.2. Det förslaget innebär att ingen annan myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i fråga om bl.a. förvaltningen av valutareserven. Enligt kommitténs mening finns det ett behov av en generell bestämmelse om Riksbankens tillgångar och intäkter, utan begränsning till valutareserven.

Det bör understrykas att Riksbanken ägs av staten. Även detta förhållande bör framgå av de inledande bestämmelserna i den nya riksbankslagen. De nu aktuella förslagen kan jämföras med förslaget till

---

<sup>3</sup> SOU 1986:22.

ny centralbankslag i Norge, där det anges att Norges Bank är ett eget rättssubjekt, med rättskapacitet, som ägs av staten (NOU 2017:13 s. 523, 1 kap. 1 § andra stycket).

Staten har alltsedan Riksbanken grundades garanterat dess förpliktelser i förhållande till tredje man (se avsnitt 12.3). Statsskuldspolitiska kommitténs förslag om en uttrycklig bestämmelse om detta genomfördes visserligen inte.<sup>4</sup> Det råder dock ingen tvekan om att staten ansvarar för Riksbankens åtaganden även utan en uttrycklig bestämmelse. I förarbetena till nuvarande riksbankslag angavs nämligen att staten svarar för Riksbankens förpliktelser (prop. 1986/87:143 s. 63). Likväl är detta förhållande av sådan betydelse för självständigheten och förtroendet för Riksbanken att kommittén anser att garantin uttryckligen bör framgå av den nya riksbankslagen.<sup>5</sup>

## 29.4 Storlek på Riksbankens eget kapital

Riksbanken kan ses som finansiellt oberoende om den självständigt och långsiktigt kan finansiera sina driftskostnader. Utgångspunkten i en bedömning av lämplig storlek av Riksbankens eget kapital är att det ska vara stort nog för att säkerställa ett finansiellt oberoende i denna bemärkelse.

Nuvarande regelverk anger inget tak för Riksbankens eget kapital. Ett golv anges, åtminstone indirekt, i form av nivåerna för grund- och reservfonderna på 1 respektive 0,5 miljarder kronor. Den nuvarande regleringen av Riksbankens eget kapital återfinns i 10 kap. 1 § riksbankslagen. Där anges att Riksbanken ska ha en grundfond som uppgår till ettusen miljoner kronor, en reservfond som uppgår till femhundra miljoner kronor samt en dispositionsfond.

### 29.4.1 Finansiellt oberoende och kostnadsfritt kapital

Riksbankens intäkter utgörs i första hand av avkastningen från de finansiella tillgångarna i form av räntebärande papper, medan kostnaderna förenklat uttryckt kan delas in i driftskostnader och ränte-

---

<sup>4</sup> Ibid., s. 96.

<sup>5</sup> En annan fråga är om staten i vissa fall ska garantera förpliktelser som tredje man har mot Riksbanken, dvs. ta på sig den motpartsrisk som Riksbanken annars skulle ha gentemot tredje man. Den frågan behandlas i avsnitt 24.5.

kostnader. Självfinansiering råder när Riksbankens räntenetto, dvs. skillnaden mellan ränteintäkter och räntekostnader, täcker driftskostnaderna.

Grunden för ett positivt räntenetto läggs genom att centralbanker normalt sett har tillgång till ett kostnadsfritt kapital. Kostnadsfritt kapital utgörs av finansieringskällor som centralbanken inte betalar någon ränta på. Hit hör det egna kapitalet, utestående sedlar och mynt och eventuella räntefria kassakrav.<sup>6</sup> Genom att centralbanken investerar det kostnadsfria kapitalet i avkastande tillgångar uppstår normalt ett positivt räntenetto. Om detta räntenetto är stort nog för att täcka bankens löpande driftskostnader kan banken finansiera sig själv utan stöd av statliga anslag eller annan extern finansiering. Denna förmåga till självfinansiering är grundläggande för en centralbanks finansiella oberoende.

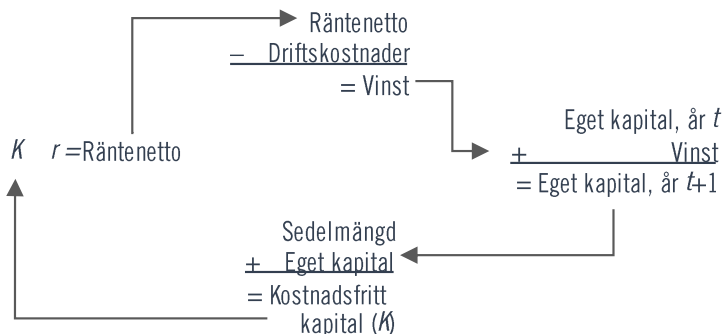
Figur 29.1 illustrerar på ett förenklat vis principen för självfinansiering. Utestående sedelmängd och eget kapital utgör det kostnadsfria kapitalet ( $K$ ). Om detta investeras i en tillgångsportfölj som i genomsnitt ger avkastningen  $r$ , erhålls ett räntenetto på  $K \times r$ . Givet att räntenettet överstiger driftskostnaderna uppstår en vinst. Vinsten bidrar till att öka det egna kapitalet nästa period. För att denna självfinansiering ska vara tryggad på lång sikt, behöver vinsten vara stor nog att det kostnadsfria kapitalet ökar i åtminstone samma takt som kostnaderna ökar.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Orealiserade värdeökningar i Riksbankens tillgångsförvaltning påverkar inte det redovisade egna kapitalet utan bokförs i stället på s.k. värderingskonton. Medel på värderingskonton kan, vilket diskuteras närmare i avsnitt 29.4.2, också ses som kostnadsfritt kapital.

<sup>7</sup> I ett läge med negativa styrräntor kan centralbanken ha skulder som löper med negativ ränta. Om centralbanken dessutom gör tillgångsköp kan det bli fråga om stora belopp. Vid utgången av 2018 hade Riksbanken drygt 350 miljarder kronor i utestående riksbankscertifikat som löpte till en ränta på -0,25 procent. Givet att avkastningen på tillgångarna är högre än räntan på skulderna bidrar dessa skulder i ännu högre grad än kostnadsfritt kapital till ett positivt räntenetto. Negativa styrräntor framstår dock som ett udda läge och därmed en olämplig grund för att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende. Resonemangen i detta avsnitt utgår därför från att det kostnadsfria kapitalet ska utgöra basen för centralbankens intjäning.

Figur 29.1 Principskiss: en centralbanks självfinansiering



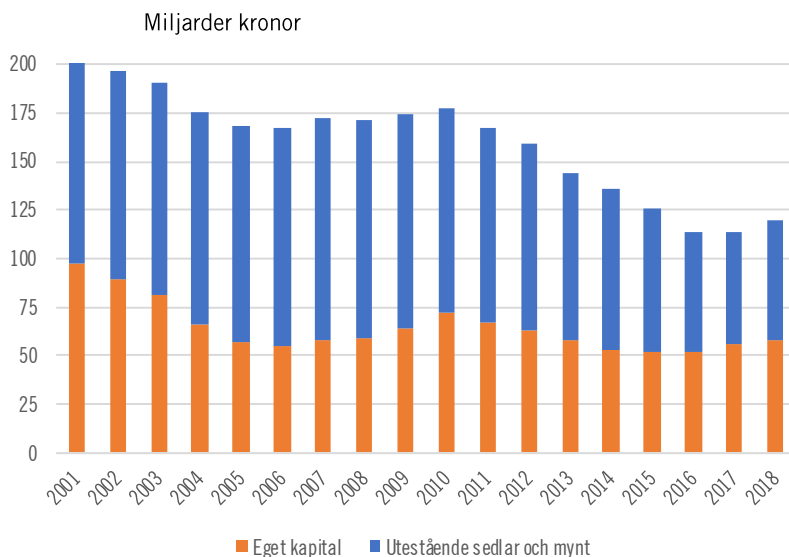
Anm.  $r$  anger genomsnittlig ränta på den tillgångsportfölj som finansieras med det kostnadsfria kapitalet ( $K$ ).

Förluster i en centralbanks verksamhet kan inte uteslutas. Det kan också tänkas att centralbankers räntenetto under kortare eller längre perioder blir negativt, i synnerhet om centralbanken även har skulder som inte är kostnadsfria. Förluster och underskott gör att det egna kapitalet, och därmed det kostnadsfria kapitalet, minskar i motsvarande grad. Detta minskar finansieringsutrymmet för en avkastande tillgångsportfölj och därmed möjligheten till självfinansiering. För att förmågan till självfinansiering inte ska gå förlorad i och med negativa resultat behövs en viss fallhöjd – en buffert – i tillgången till kostnadsfritt kapital, så att centralbankens tillgång på kostnadsfritt kapital förblir tillräcklig även i händelse av kännbara förluster. Finansiellt oberoende innebär dessutom att en centralbank ges utrymme att på egen hand återställa en sådan buffert om den har tagits i anspråk. Så sker exempelvis genom att vinster hålls kvar och inte delas ut till staten till dess att det egna kapitalet återgått till en viss nivå.

Riksbankens eget kapital uppgick i slutet av 2018 till 58 miljarder kronor, vilket är ungefär samma nivå som för tio år sedan. Mängden utestående sedlar och mynt motsvarade samtidigt ett värde på 62 miljarder kronor. Det kostnadsfria kapitalet uppgick därmed till 120 miljarder kronor (se Figur 29.2). Huruvida detta på lång sikt är ett tillräckligt stort kostnadsfritt kapital beror på hur driftskostnaderna och avkastningen på tillgångarna kommer att utvecklas framöver, men också på i vilken utsträckning förluster kan komma att uppstå, samt de regler för vinstutdelning som tillämpas. Dessa faktorer diskuteras i de följande delavsnitten.



**Figur 29.2 Riksbankens eget kapital och utestående sedelmängd, 2001–2018**



Källa: Riksbankens årsredovisningar.

### 29.4.2 Orealiserade vinster och Riksbankens eget kapital

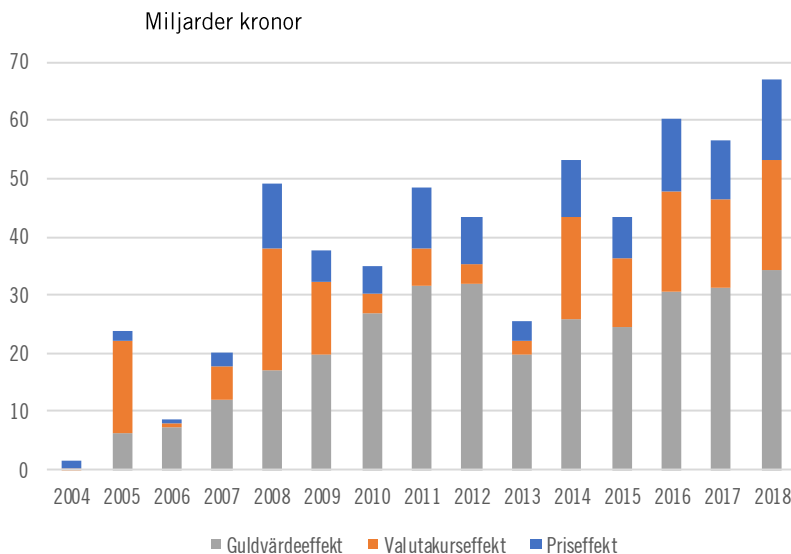
Riksbankens kostnadsfria kapital definieras ovan som summan av eget kapital och utestående sedelmängd. Till denna summa kan även läggas medel i form av orealiserade värdeökningar i Riksbankens finansiella tillgångar.

Riksbankens tillgångar värderas till marknadsvärde i balansräkningen. Om en tillgång stiger i värde, jämfört med anskaffningskostnad, motbokas detta på skuldsidan på s.k. värderegleringskonton. Orealiserade värdeökningar påverkar på så sätt inte Riksbankens redovisade resultat och därmed inte heller det redovisade egna kapitalet. Om däremot en orealiserad förlust uppstår i en tillgång, belastar detta resultaträkningen i motsvarande grad, givet att denna orealiserade förlust överstiger tidigare orealiserade värdeökningar i samma tillgångsslag.

Medlen på värderegleringskontona uppgick vid utgången av 2018 till 67 miljarder kronor (se Figur 29.3). I Riksbankens årsredovisning delas dessa upp i *guldvärdeeffekt*, *priseffekt* och *valutakurseffekt*. Drygt hälften av medlen, 34 miljarder kronor, utgjordes av guld-

värdeeffekten, vilket innebär att guldreserven har ökat i värde med detta belopp sedan 2004, då värderingskonton började användas. Priseffekten består av orealiserade prisökningar i värdepappersinnehavet och uppgick till 14 miljarder kronor. Valutakurseffekten, till sist, uppgick till 19 miljarder kronor och uppstår som följd av att en stor del av Riksbankens tillgångar är utgivna i euro, amerikanska dollar och andra utländska valutor och att den svenska kronan har fallit i värde i relation till dessa valutor.

**Figur 29.3 Medel på Riksbankens värderingskonton, 2004–2018**



*Källa:* Riksbankens årsredovisningar.

Både Flamutredningen och Bondeutredningen betraktade orealiserade vinster som en del av det kostnadsfria kapitalet. Kapitalet på värderingskontona utgör, enligt Flamutredningen, ett riskbärande kapital i och med att det kan användas för att täcka vissa kursförluster. Man konstaterade vidare att kapitalet på kontona inte heller är något främmande kapital, utan kan ses som ett kapital som tillhör ägaren av Riksbanken, dvs. staten. Flamutredningen föreslog därför att värderingskontona skulle utgöra en del av Riksbankens eget kapital.<sup>8</sup> Även Riksbanken betraktar i sin årsredovisning medel på

<sup>8</sup> Se SOU 2013:9, s. 20 och 162.

värderegleringskonton som någonting som åtminstone delvis kan likställas med eget kapital.<sup>9</sup>

Regeringen ansåg däremot, i sitt utkast till lagrådsremiss, att värderegleringskontona inte bör ingå i Riksbankens eget kapital med hänvisning till ECB:s redovisningsriktlinjer. Enligt dessa ska värderegleringskonton inte ingå i det egna kapitalet, eftersom de innehåller orealiserade vinster som inte ska vara föremål för utdelning till staten.<sup>10</sup> Regeringen ansåg att ECB:s riktlinjer bör tillämpas i detta avseende. Kommittén delar ståndpunkten att Riksbankens värderegleringskonton inte bör utgöra en del av det redovisade egna kapitalet. Kommittén delar samtidigt Bondeutredningens och Flamutredningens syn att dessa medel i praktiken kan betraktas som ett riskbärande kapital, dvs. en buffert som kan bära förluster som uppstår i tillgångsförvaltningen.

Den hälft av medlen på värderegleringskontona som avser värdeökningen av guldreserven är per definition låsta till guldreserven, såvida inte guldets avyttras. Om man bortser från guldvärdeeffekten, kan man se det som att Riksbanken vid utgången av 2018, utöver eget kapital och utestående sedlar, hade ytterligare drygt 30 miljarder kronor i kostnadsfritt kapital, i form av orealiserade vinster i tillgångsförvaltningen. I vilken grad dessa medel ska påverka bedömningen av lämplig nivå av det (redovisade) egna kapitalet beror delvis på hur dessa medel förväntas utvecklas i framtiden. Valutakurs- och priseffekterna har i genomsnitt uppgått till knappt 20 miljarder kronor de senaste tio åren. Beloppen har dock varierat kraftigt, inte minst i förhållande till hur det redovisade egna kapitalet har varierat genom åren. År 2008 uppgick summan av valutakurs- och priseffekter till över 32 miljarder kronor, men 2010 och 2013 uppgick summan endast till 8,3 respektive 6 miljarder kronor (se Figur 29.3). Att utgå från att dessa belopp kommer att vara lika stora framöver som i dag förefaller därför vanskligt.

---

<sup>9</sup> Riksbanken (2018a) skriver att ”Det bredaste resultatmättet kan benämnas *totalt resultat* och beskriver hur Riksbankens eget kapital (inklusive årets resultat och värderegleringskonton) förändrats under året. Under 2017 minskade det egna kapitalet med 2 464 miljoner kronor.” (s. 59) I denna beräkning ingår att de totala medlen på värderegleringskontona minskade med 3 890 miljoner kronor under räkenskapsåret. Vidare anförde af Jochnick (2015) att ”Riksbankens eget kapital överstiger 100 miljarder kronor. Det innebär att Riksbanken har god förmåga att bära eventuella förluster” och åsyftade då det redovisade egna kapitalet på cirka 50 miljarder kronor och de totala medlen på värderegleringskontona som vid tidpunkten uppgick till drygt 50 miljarder kronor.

<sup>10</sup> ECB (2016).

### 29.4.3 Finansiering av driftskostnader

Flamutredningen noterade att Riksbankens driftskostnader uppgick till i genomsnitt cirka 750 miljoner kronor under perioden 2007–2012. I utredningen antogs att dessa kommer att vara konstanta i reala termer framöver. Om Riksbankens tillgångar ger en real avkastning på i genomsnitt 1 procent per år, behövs, enligt Flamutredningen, ett kostnadsfritt kapital på 75 miljarder kronor för att täcka driftskostnaderna. Av denna anledning föreslog Flamutredningen att Riksbanken skulle säkerställas ett kostnadsfritt kapital på minst 75 miljarder kronor, bestående av summan av eget kapital och utestående sedelmängd. Detta är alltså den storlek på det kostnadsfria kapitalet som enligt Flamutredningen behövs för att säkerställa den självfinansiering som illustreras i Figur 29.1.

Figur 29.4 visar utvecklingen av Riksbankens driftskostnader i löpande priser sedan början av 2000-talet. Kostnaderna har, även justerat för inflationen, förvisso ökat sedan 2012, vilket är det sista året som studeras i Flamutredningen. Sett över den senaste tioårsperioden är de reala kostnaderna emellertid i det närmaste oförändrade. År 2018 uppgick driftskostnaderna till 856 miljoner kronor, medan genomsnittet för 2008–2017 var cirka 850 miljoner kronor uttryckt i 2017 års prismet. Antagandet om reallt konstanta driftskostnader förefaller rimligt som utgångspunkt i bedömningen av kapitalbehovet, givet att Riksbankens åtagande förblir oförändrat.<sup>11</sup>

Flamutredningens antagande om en långsiktig realränta på 1 procent kan ses som ett försiktigt antagande mot bakgrund av att den historiskt sett har uppgått till i genomsnitt cirka 2 procent. Givet de senaste årens låga nominella räntor kan det finnas särskild anledning att hålla fast vid ett sådant försiktigt antagande.<sup>12</sup>

Givet att de reala driftskostnaderna antas vara konstanta på nuvarande nivå (cirka 850 miljoner kronor) ger detta, enligt ovanstående beräkningsprincip, ett behov av 85 miljarder kronor i kostnads-

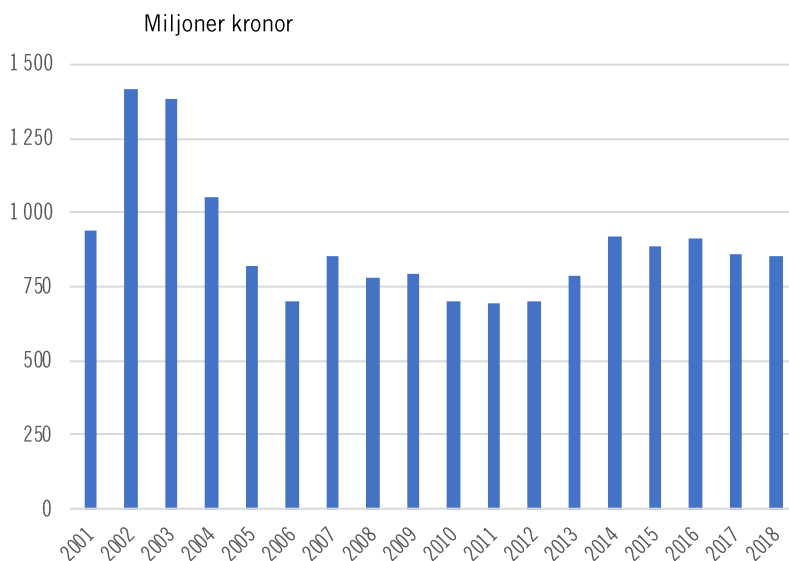
---

<sup>11</sup> Kommittén föreslår i kapitel 34 respektive 35 ett utökat ansvar för Riksbanken vad gäller kontanthantering samt beredskap för betalningar i kris och krig. Ökningen av Riksbankens driftskostnader med anledning av förslagen bedöms dock inte vara av sådan omfattning att de påverkar principdiskussionen som förs här om Riksbankens kapitalbehov för självfinansiering.

<sup>12</sup> En del av det kostnadsfria kapitalet är bundet i guldreserven. Eftersom guld inte kan antas ge någon real avkastning på lång sikt, behövs övriga tillgångar ge något mer än 1 procent i real avkastning för att det kostnadsfria kapitalet som helhet ska ge i genomsnitt 1 procent i real avkastning. Vidare påverkas Riksbankens totala räntenetto negativt av lånefinansierad förstärkning av valutareserven, eftersom sådan upplåning normalt är förknippad med en nettoräntekostnad på uppskattningsvis 0,25 procent av lånebeloppet (se kapitel 30).

fritt kapital. Ett kostnadsfritt kapital på 85 miljarder kronor innebär, med antagandena om konstanta reala driftskostnader och en real avkastning på 1 procent på tillgångsportföljen, teoretiskt sett att Riksbanken kan finansiera sig själv för evigt. Vid denna nivå bidrar avkastningen till att täcka driftskostnaderna och att hålla det kostnadsfria kapitalet konstant i reala termer, givet att den utestående sedelmängden är nominellt oförändrad. Om sedelmängden antas växa i takt med inflationen, räcker däremot en reallt konstant sedelmängd på cirka 30 miljarder kronor för att täcka driftskostnaderna på lång sikt. Om sedelmängden i stället antas minska, behövs ett eget kapital som är stort nog att kompensera för denna minskning. I ett extremscenario där sedlar och mynt på kort tid upphör helt, reduceras det kostnadsfria kapitalet till det egna kapitalet. Detta skulle då behöva uppgå till 85 miljarder kronor för att säkra den långsiktiga förmågan till självfinansiering enligt principen ovan.

**Figur 29.4 Riksbankens driftskostnader 2001–2018**



Källa: Riksbankens årsredovisningar.

Den utestående sedelmängden är alltså avgörande för behovet av eget kapital. Vid utgången av 2018 uppgick denna till drygt 60 miljarder kronor, vilket är nästintill en halvering jämfört med nivån

tio år tidigare (se Figur 29.2). Minskningen har förvisso stannat upp det senaste året, men det är inte osannolikt att sedelmängden kommer att minska ytterligare. Det skulle innebära att Riksbankens förmåga att finansiera sina kostnader med överskottet från utgivningen av sedlar och mynt (det s.k. seignoraget) skulle komma att försämrans. Om sedelmängden skulle halveras igen under kommande tioårsperiod, skulle det egna kapitalet om tio år behöva uppgå till omkring 60 miljarder kronor, i reala termer, för att skapa ett kostnadsfritt kapital på 85 miljarder kronor. Ett scenario med en sådan minskningstakt av sedelmängden bör inte uteslutas vid en bedömning av Riksbankens behov av eget kapital.

I Flamutredningen föreslogs ett tak för det egna kapitalet som löpande justeras upp för att ta hänsyn till både inflation och minskad sedelmängd. Givet den påtagliga minskningen av sedelmängden, är det rimligt att ett tak för det egna kapitalet på något sätt kan justeras för att ta hänsyn till fortsatt fallande sedelmängd. I stället för en regel som explicit tar hänsyn till minskande sedelmängd, förordar kommittén en ordning där Riksbanken förväntas göra en framställning till riksdagen om en höjning av taket, om man bedömer att det kostnadsfria kapitalet inte längre är stort nog för att säkerställa den långsiktiga förmågan till självfinansiering.<sup>13</sup> Ett höjt tak för det egna kapitalet ger Riksbanken utökad möjlighet att ackumulera vinstmedel och därigenom att öka sitt eget kapital.

Minskad sedelmängd är i detta avseende bara en av flera faktorer som kan göra att det kostnadsfria kapitalet med tiden blir otillräckligt. Långsiktigt lägre avkastning på tillgångsportföljen, varaktigt högre räntor på icke kostnadsfria kortfristiga skulder (t.ex. riksbankscertifikat som ges ut för att finansiera långfristiga tillgångar), långvarig valutaupplåning för förstärkning av valutareserven och stigande driftskostnader på grund av ett utökat åtagande skulle också kunna göra en viss nivå på det kostnadsfria kapitalet otillräcklig.

---

<sup>13</sup> Riksbanken föreslås göra en framställning till riksdagen även om det egna kapitalet skulle behöva återställas efter större förluster (se avsnitt 29.9).

#### 29.4.4 En buffert för förlustrisker

Om Riksbanken går med förlust minskar det egna kapitalet och tillgångsportföljen i motsvarande grad. Om förlusterna är stora kan de få som följd att tillgångsportföljen krymper till en nivå som inte längre ger tillräcklig avkastning för att täcka driftskostnaderna. Detta riskerar leda till ytterligare förluster och urholkning av det egna kapitalet. En centralbank kan i princip alltid fullgöra sina betalningar, men om en sådan negativ spiral tillåts fortgå, har banken förlorat sin förmåga till långsiktig självfinansiering och därmed sitt finansiella oberoende. Detta motiverar att det finns en viss buffert i det kostnadsfria kapitalet, så att självfinansieringen kan säkras med viss marginal.

Hur stor denna buffert behöver vara beror på hur stora riskerna för att förluster uppstår i Riksbankens verksamhet bedöms vara. På ett mer övergripande plan är behovet av en sådan buffert också en politisk avvägning kring hur väl garderad man vill vara mot händelsen att Riksbanken skulle behöva återkapitaliseras i form av tillskott av statliga medel (se avsnitt 29.9). Buffertbehovet skulle vara stort om Riksbanken inte under några omständigheter kan tillåtas hamna i behov av kapitaltillskott. Om återkommande kapitaltillskott däremot inte ses som något bekymmer, finns i stort sett inget behov av någon buffert, givet att återkapitaliseringen alltid sker när behov uppstår. Återkommande behov av kapitaltillskott kan dock anses strida mot principen om en centralbanks finansiella oberoende. Bufferten behöver därför vara av sådan storlek att sannolikheten för att behov av kapitaltillskott uppstår bedöms vara låg.

I bedömningen av vad som utgör en lämplig kapitalbuffert för Riksbanken behöver tryggheten av förmågan till självfinansiering också vägas mot kostnaden av att staten binder kapital i Riksbanken. Ju större Riksbankens eget kapital är, desto mer kapital binder staten i Riksbanken. Att staten binder kapital i Riksbanken riskerar att tränga undan lånemöjligheter. Givet att statens upplåningsmöjligheter är begränsade, innebär varje statlig krona som binds i Riksbanken i någon mening en krona mindre i finansiellt rörelseutrymme. I ett läge där de offentliga finanserna är svaga kan detta innebära en mer påtaglig begränsning. Följaktligen måste bedömningen av Riksbankens behov av kapitalbuffert vägledas av en avvägning mellan intresset att säkra Riksbankens finansiella oberoende och vikten av en sam-

mantaget väl avvägd hantering av statens tillgångar och skulder och god beredskap inför statsfinansiella påfrestningar på områden som inte berör Riksbanken.

Riksbanken identifierar tre finansiella risker i sin verksamhet. Dessa är *likviditetsrisk*, *kreditrisk* och *marknadsrisk*. Med likviditetsrisk avses risken att tillgångar inte kan avyttras och omvandlas till likvida medel tillräckligt snabbt för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter och åtaganden (eller att tillgångarna endast kan avyttras till ett väsentligt lägre pris än förväntat). Kreditrisk avser risken att förluster uppstår till följd av att utgivarna av värdepapper som Riksbanken har investerat i, eller Riksbankens motparter, inte fullgör sina finansiella förpliktelser. Marknadsrisken avser risken att värdet på Riksbankens tillgångar faller. Denna kan delas upp i *valutarisk*, *ränterisk* och *guldpriserisk*.

Likviditets- och marknadsriskerna kan i första hand kopplas till Riksbankens tillgångsförvaltning, medan kreditrisken i första hand uppstår i samband med likviditetsstöd. Nedan diskuteras först riskerna i tillgångsförvaltningen och riskerna förknippade med Riksbankens innehav av svenska statsobligationer. Därefter diskuteras i korthet riskerna förknippade med likviditetsstöd.

## Risker i tillgångsförvaltningen

Enligt Riksbankens Finansiella risk- och investeringspolicy för guld- och valutarenserven ska valutarenserven i huvudsak placeras i amerikanska och tyska statsobligationer. En mindre del av valutarenserven kan placeras i statsobligationer utgivna av andra OECD-länder, i obligationer som är emitterade av statsgaranterade eller mellanstatliga organisationer och i obligationer emitterade av lokala eller regionala myndigheter eller av s.k. US agencies.<sup>14</sup>

Flamutredningen drog slutsatsen att kreditvärdigheten i Riksbankens värdepappersportfölj (i utländsk valuta) kan betraktas som mycket god och att de värdepapper som innehas omsätts på mycket likvida och djupa marknader. Flamutredningen bedömde därför att likviditets- eller kreditriskerna i Riksbankens tillgångsförvaltning inte motiverar någon särskild avsättning av eget kapital i Riksbankens balansräkning. Kommittén delar denna bedömning. Det har sedan

---

<sup>14</sup> Riksbanken (2018b).



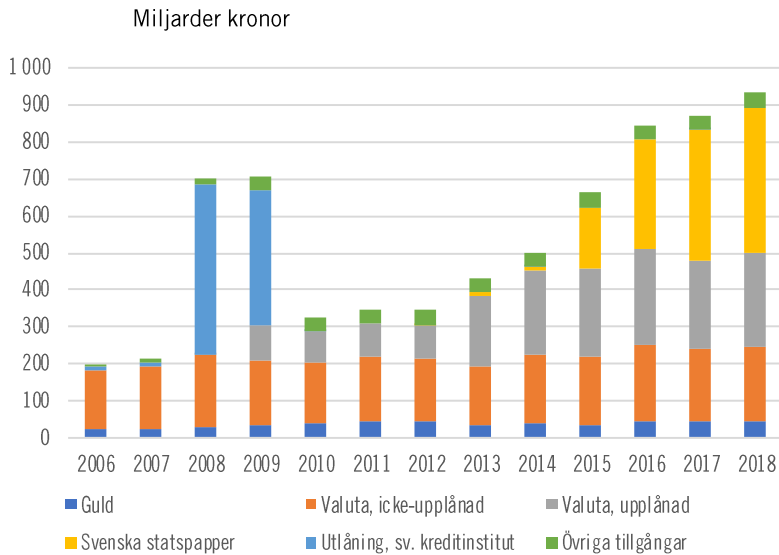
Flamutredningen publicerade sitt betänkande inte tillkommit några uppenbara faktorer som motiverar en annan slutsats.

Marknadsrisken i Riksbankens tillgångsförvaltning motiverade enligt Flamutredning en buffert i form av eget kapital på 20 miljarder kronor, varav 10 miljarder kronor för *ränterisken* och 10 miljarder kronor för guldpriserisken. Utredningen underströk att valutarisken var den enskilt största komponenten av marknadsrisken och föreslog av denna anledning att valutarisken i valutareserven skulle neutraliseras. Sådan valutasäkring skulle innebära att någon särskild buffert inte skulle behöva avsättas för valutakursförluster. Valutasäkringen föreslogs ske i samverkan med Riksgäldskontoret och beskrevs utförligt i två bilagor i utredningen, skrivna av Riksbanken respektive Riksgäldskontoret. Utan en sådan neutralisering av valutarisken skulle enligt Flamutredningen behovet av buffertkapital öka med 27 miljarder kronor.

Riksbankens tillgångar har ökat kraftigt sedan Flamutredningen skrevs. Vid utgången av 2011 uppgick det samlade värdet på tillgångarna 348 miljarder kronor; i slutet av 2018 var värdet på tillgångarna 934 miljarder kronor (se Figur 29.5). En stor del av ökningen förklaras av de omfattande köpen av svenska statsobligationer som har genomförts sedan 2015 som ett led i den expansiva penningpolitiken. Värdet på detta innehav uppgick till 392 miljarder kronor i slutet av 2018. Samtidigt har guld- och valutareservens värde ökat med cirka 190 miljarder kronor mellan 2011 och 2018. Ökningen av valutareserven sedan 2011 är i huvudsak ett resultat av det andra valutalånet på 100 miljarder kronor från Riksgäldskontoret som togs 2013 för att stärka reserven och att kronan har försvagats sedan dess (se vidare kapitel 30).

Förändringarna i Riksbankens balansräkning, sedan Flamutredningen publicerades, kan i sig motivera en uppdaterad bedömning av buffertbehovet. Dessutom baseras bedömningen i Flamutredningen på de förslag som framförs i den utredningen, som bl.a. innebär en väsentlig minskning av Riksbankens balansräkning, samt en regel om automatisk återkapitalisering. Guldpris-, valuta- och ränteriskerna diskuteras i tur och ordning nedan.

Figur 29.5 Riksbankens finansiella tillgångar, 2006–2018



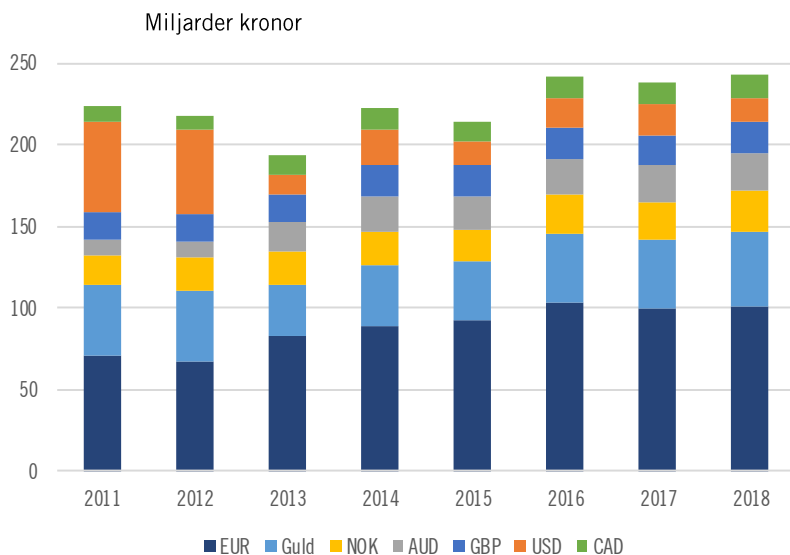
Källa: Riksbankens veckorapporter för balansräkningen.

Guldpriserisken består dels i risken för att priset på guld faller uttryckt i amerikanska dollar, dels i risken att dollarn faller relativt den svenska kronan. Riksbankens guldreserv värderades vid utgången av 2018 till 46 miljarder kronor. Ett prisfall på guldet på 10 procent i kombination med en försvagning av dollarn med 10 procent skulle innebära att guldreserven tappar nästan 20 procent (cirka 9 miljarder kronor) i värde. Mot bakgrund av att guldpriset har stigit med nästan 50 procent de senaste tio åren samtidigt som dollarn har stärkts med nästan 20 procent mot kronan under samma period, är en värdeminskning på guldreserven på 10–20 miljarder kronor inte något orimligt scenario. En sådan värdeminskning av guldreserven skulle dock inte påverka Riksbankens redovisade resultat och därmed heller inte det redovisade egna kapitalet. Anledningen är att hela värdeökningen i guldreserven som har skett sedan 2004 i balansräkningen är motbokad på Riksbankens värderegleringskonton. Som beskrevs tidigare i avsnittet består värderegleringskontona av orealiserade vinstmedel som uppkommit till följd av ökat guldpris, ökade priser på värdepapper och försvagad krona relativt de valutor som Riksbanken innehar tillgångar i. De medel på värderegleringskontona

som motsvarar guldprisökningen uppgick vid utgången av 2018 till 34 miljarder kronor. Det betyder att guldreserven skulle kunna falla i värde med hela detta belopp, eller 70 procent, utan att det skulle påverka Riksbankens redovisade resultat eller det egna kapitalet. Någon buffert för guldpriserisken, utöver den omfattande orealiserade värdeökningen på guldreserven är därför inte motiverad.

*Valutarisken* är enligt kommitténs bedömning fortfarande den största marknadsrisken som Riksbanken exponeras för, även om ränterisken har tilltagit i och med det omfattande innehavet av svenska statspapper. Valutaexponeringen i valutareserven motsvarar i stort sett den del av valutareserven som inte är lånefinansierad hos Riksgäldskontoret och uppgick vid utgången av 2018 till 197 miljarder kronor exklusive guldreserven. Även om valutareserven som helhet har växt betydligt i storlek de senaste åren, är valutaexponeringen ungefär densamma som 2011. Ungefär hälften av exponeringen är mot euro och resterade del mot amerikanska, kanadensiska och australienska dollar, brittiska pund och norska kronor (se Figur 29.6).

**Figur 29.6 Riksbankens valutaexponering, 2011–2018**



Källa: Riksbankens årsredovisningar.

Valutarisken består av risken att kronan stärks gentemot de valutor som ingår i valutareserven. Om så sker, minskar värdet på valutareserven uttryckt i kronor. I avsaknad av orealiserade valutakursvinster på värderegleringskontona, påverkar detta Riksbankens resultat negativt och minskar därmed Riksbankens eget kapital.<sup>15</sup> En förstärkning av kronan med 10 procent mot de valutor som ingår i valutareserven skulle alltså, allt annat lika, innebära en resultatpåverkande värdeminskning av valutareserven med ungefär 20 miljarder kronor. Kronan har försvagats under senare år, vilket också har gett upphov till orealiserade värdeökningar av valutareserven motsvarande 19 miljarder kronor vid utgången av 2018. Liksom orealiserade värdeökningar i guldreserven, bokförs orealiserade värdeökningar av valutareserven till följd av valutakursförändringar på värderegleringskonton. En förstärkning av kronan minskar därför i första hand eventuella medel på värderegleringskontona och påverkar först därefter det redovisade resultatet. Medel på värderegleringskontona som avser orealiserade valutakursvinster utgör därmed en buffert mot valutarisken.

Ett mer långsiktigt skydd mot valutakursförluster vore att Riksbanken helt eller delvis eliminerar valutarisken i valutareserven, enligt det förslag som framfördes i Flamutredningen. Även regeringen föreslog, i utkastet till lagrådsremiss, att Riksbanken borde säkra valutarisken i valutareserven genom att träffa en överenskommelse med Riksgäldskontoret. Regeringen bedömde också, liksom Flamutredningen, att det bör vara upp till myndigheterna att fastställa de närmare formerna för sådan valutasäkring.

Kommittén delar bedömningen att valutasäkring av valutareserven kan vara en viktig åtgärd för att minska Riksbankens riskexponering i tillgångsförvaltningen och därmed risken att förluster uppstår. Minskad risk för förluster stärker i sin tur, allt annat lika, det finansiella oberoendet. Kommittén anser därför att det finns skäl för Riksbanken att utreda förutsättningarna för ett valutasäkringsarrangemang med Riksgäldskontoret, men att det ytterst bör vara direktiven som fattar beslut om huruvida sådan valutasäkring bör ske.

---

<sup>15</sup> Valutarisken kan även anses omfatta de policyåtgärder som skulle kunna medföra valutakursförluster, men som inte är en valutaexponering i dag. Ett exempel på detta är valutainterventioner där Riksbanken tillfälligt köper utländsk valuta genom att utöka den penningpolitiska skulden.

*Ränterisken* uppstår av att stigande marknadsräntor påverkar priset negativt på de värdepapper som Riksbanken innehar. Om värdet på Riksbankens tillgångar faller till följd av stigande marknadsräntor påverkas det redovisade resultatet, och därmed det egna kapitalet, negativt på samma sätt som fallande värde på valutareserven på grund av förstärkt krona. Ränterisken i valutareserven mäts med måttet modifierad duration och uppgår sedan några år tillbaka till cirka 3, vilket innebär att värdet på tillgångarna förväntas minska med 3 procent vid en ökning av marknadsräntorna med en procentenhet. Riksbanken har flaggat för att stigande marknadsräntor och stärkt krona kan leda till väsentligt lägre redovisat resultat den kommande femårsperioden, jämfört med föregående femårsperiod. Riksbanken noterar dock att de buffertar som har byggts upp under senare år i form av orealiserade vinster kan användas om marknadsräntorna stiger.<sup>16</sup>

I och med Riksbankens köp av svenska statsobligationer har en ränterisk tillkommit på balansräkningen. Givet att Riksbanken avser att behålla dessa obligationer till förfall, ligger inte risken för förluster på tillgångssidan utan på finansieringssidan av balansräkningen. Riksbanken lånar till reporäntan, dvs. rörlig ränta, för att finansiera innehavet av långfristiga statspapper med fast ränta. Det har hittills gett ett positivt räntenetto, men om reporäntan av penningpolitiska skäl höjs markant kommer nettot att bli negativt och försämra Riksbankens resultat.

Vice riksbankschef Martin Flodén har illustrerat storleksordningen på ränterisken kopplad till innehavet av de svenska statsobligationerna med hjälp av en enkel överslagsberäkning.<sup>17</sup> Obligationsinnehavet uppgick 2016 till knappt 300 miljarder kronor och hade då en genomsnittlig löptid på fem år. Om marknadsräntorna plötsligt stiger med en procentenhet, minskar marknadsvärdet på obligationsinnehavet med ungefär 15 miljarder kronor (1 procent av 300 miljarder kronor i fem år). Riksbanken kommer sannolikt inte sälja statspapper, vilket skulle realisera förlusten. Men detta kan också ses som ökningen av finansieringskostnaden för obligationsinnehavet. Med andra ord, om räntan på ett lån på 300 miljarder kronor som löper fem år ökar med en procentenhet, ökar finansieringskostnaden med 15 miljarder kronor under perioden. Om reporäntan utvecklas enligt

---

<sup>16</sup> Riksbanken (2019), s. 63 och 64.

<sup>17</sup> Flodén (2016).

Riksbankens prognos 2016, skulle förlusten för en obligation med fem års löptid uppgå till 3–4 procent av köpeskillingen enligt Flodéns beräkningar.

Vid utgången av 2018 uppgick marknadsvärdet av Riksbankens innehav av svenska statspapper till 392 miljarder kronor och hade en sammanlagd räntekänslighet på 4,3 mätt som modifierad duration. En direkt ökning av reporäntan med en procentenhet skulle öka finansieringskostnaden med cirka 17 miljarder kronor ( $392 \times 1\% \times 4,3 = 16,86$ ). Konjunkturinstitutets prognos för reporäntan (mars 2019) ger en genomsnittlig räntenivå på cirka 0,7 procent för perioden 2019–2025, vilket kan jämföras med nivån vid utgången av 2018 på -0,25 procent. Beräkningar som Riksbanken har genomfört på utredningens uppdrag visar att innehavet av svenska statsobligationer kan komma att få en negativ påverkan på Riksbankens resultat med omkring 8 miljarder kronor under hela perioden 2015–2025 om obligationerna behålls till förfall, reporäntan utvecklas enligt Konjunkturinstitutets prognos (juni 2018) och en rad övriga förenklade antaganden tillämpas.

På kortare sikt finns alltså risk för kännbara förluster till följd av stigande finansieringskostnader för obligationsinnehavet. Om dessa förluster uppstår påverkas det egna kapitalet negativt eftersom sådana kostnadsökningar inte kan kvittas mot realiserade vinster på värderegleringskontona (värderegleringskontona fungerar endast som buffert vid värdefall på tillgångar, givet att realiserade vinster finns i respektive tillgång). Förlusterna som kan förväntas är dock inte av den omfattning att de påverkar bedömningen av vad som är en lämplig målsatt nivå för det egna kapitalet.

### Risker förknippade med likviditetsstöd

Flamutredningen bedömde att risken för att Riksbanken drabbas av förluster till följd av likviditetsstöd är liten, men att sådana förluster inte kan uteslutas. Man föreslog därför att 10 miljarder kronor borde avsättas i eget kapital för att täcka denna förlustrisk och tillade:

Om det osannolika skulle inträffa att det generella likviditetsstödet skulle orsaka förluster för Riksbanken, får detta hanteras genom rekaptalisering.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> SOU 2013:9, s. 137.

Flamutredningen gav ingen exakt förklaring av hur man landade i bedömningen om att just 10 miljarder kronor behövs som buffert i detta avseende. Samma bedömning gjordes även i Bondeutredningen, om än möjligen på något andra grunder. Bondeutredningen bedömde att särskilda likviditetsstöd skulle kunna nå omfattningen av 100 miljarder kronor och att förlustrisker förknippade med dessa är 10 procent. Denna förlustrisk baserades på observationer från amerikanska bankkonkurser 1984–2002.

Flamutredningen konstaterade att svenska bankers totala balansomslutning har växt väsentligt under tiden mellan de två utredningarna. Om samma beräkningsmetod som i Bondeutredningen skulle tillämpas, skulle därför behovet av särskilda likviditetsstöd kunna bli 400 miljarder kronor, med en tillhörande förlustrisk på 40 miljarder kronor. Mot bakgrund av erfarenheterna under finanskrisen, då Riksbanken gav både nödkrediter och generellt likviditetsstöd utan att ådra sig förluster, och de skärpta krav på likviditetsreserver som ställdes på bankerna efter krisen, bedömde Flamutredningen att behoven av förlustabsorberande kapital inte hade ökat sedan Bondeutredningen.

Kommittén delar Flamutredningens bedömning att riskerna för kreditförluster är små men inte kan uteslutas. Till skillnad från Flamutredningen föreslår kommittén dock inte att någon särskild buffert öronmärks åt risken för kreditförluster.<sup>19</sup> Ovan har konstaterats att Riksbanken exponeras för olika former av risker och att förluster kan uppstå av flera skäl. Det är därför viktigt att det finns en buffert som kan absorbera en betydande förlust, oavsett hur den uppstår. Som utvecklas nedan bedömer kommittén att Riksbanken har ett kostnadsfritt kapital som med betryggande marginal säkerställer det finansiella oberoendet. Att öronmärka buffertmedel för varje enskild förlustrisk skulle binda oskäligt stora medel i Riksbanken.

### **Samlad bedömning av Riksbankens behov av kapitalbuffert**

I föregående avsnitt gjordes bedömningen att Riksbanken behöver ett kostnadsfritt kapital på 85 miljarder kronor för att säkerställa en långsiktig förmåga till självfinansiering om den reala avkastningen på

---

<sup>19</sup> I avsnitt 24.5 gör kommittén bedömningen att det heller inte behöver finnas någon särskild garanti från staten för att täcka eventuella förluster till följd av likviditetsstöd.

de finansiella tillgångarna antas vara 1 procent och om driftskostnaderna ökar i takt med prisutvecklingen. Detta gäller om sedelmängden är oförändrad. Definierat som summan av eget kapital och utestående sedelmängd uppgick det kostnadsfria kapitalet till 120 miljarder kronor i slutet av 2018, vilket betyder att det finns en buffert på 35 miljarder kronor över denna nivå. Om medel på värderegleringskonton (exklusive guldvärdeeffekten) läggs till, blir denna buffert cirka 65 miljarder kronor.

Denna buffert är stor nog för att täcka en halvering av sedelmängden och en värdeminskning i valutareserven på 30 miljarder kronor. Den orealiserade värdeökning i guldreserven som finns bokförd på värderegleringskontona innebär dessutom att guldreserven kan tappa 70 procent av sitt värde utan att detta påverkar det redovisade egna kapitalet.

Den största risken i Riksbankens verksamhet bedöms vara valutaexponeringen i valutareserven. Med valutasäkring skulle denna risk helt eller delvis kunna elimineras. Den buffert som har byggts upp i form av orealiserade valutakursvinster (19 miljarder kronor vid utgången av 2018) kan täcka upp för effekter av en kronförstärkning om valutasäkring inte genomförs.

Om reporäntan stiger de kommande åren kommer finansieringskostnaden för Riksbankens innehav av svenska statspapper att öka. Den förväntade resultatpåverkan bedöms emellertid inte bli av den omfattning att den målsatta nivån för det egna kapitalet i den nya riksbankslagen behöver dimensioneras särskilt för detta.

Kommittén bedömer mot bakgrund av ovanstående att 60 miljarder kronor, justerat för inflation, är en välvägd nivå för Riksbankens eget kapital och därför bör vara den *målsatta nivån* för det egna kapitalet. Detta ger Riksbanken tillgång till ett kostnadsfritt kapital som med goda marginaler bör kunna säkerställa förmågan till självfinansiering under lång tid och göra sannolikheten låg för att behov av kapitaltillskott ska uppstå. Om Riksbanken bedömer att det kostnadsfria kapitalet inte längre är stort nog för att säkerställa den långsiktiga förmågan till självfinansiering, bör Riksbanken göra en framställning till riksdagen om en höjning av den målsatta nivån för det egna kapitalet (se kommitténs förslag i avsnitt 29.4.6).



### 29.4.5 Regeringens förslag om storlek på Riksbankens eget kapital

I utkastet till lagrådsremiss föreslog regeringen att Riksbanken ska ha ett eget kapital som uppgår till högst 60 miljarder kronor justerat för inflation. Förslaget om en högsta nivå på det egna kapitalet följs av förslag på regler dels för vinstdisposition, dels principer för återställning av det egna kapitalet i händelse av större förluster. Den föreslagna regeln om en högsta nivå på det egna kapitalet är således egentligen bara en nivåangivelse, medan de kompletterande reglerna om vinstdisposition och återställning av det egna kapitalet anger hur denna nivå ska uppnås och upprätthållas (se vidare avsnitt 29.6 och 29.7).

Att regeringen gjorde en annan bedömning av Riksbankens behov av eget kapital än Flamutredningen beror i huvudsak på två faktorer. För det första ansåg regeringen att den utestående sedelmängden inte bör beaktas i bedömningen av lämplig nivå på Riksbankens eget kapital. För det andra ansåg regeringen att risker förknippade med IMF-åtaganden, liksom andra risker som tillkommit sedan finanskrisen, betingar ett större behov av förlustabsorberande kapital än vad som föreslogs i Flamutredningen:

Regeringen anser i likhet med utredningen att Riksbanken behöver 30 miljarder kronor för att täcka risker i verksamheten. Regeringen instämmer också med utredningen att Riksbanken bör säkra valutarisken i valutareserven genom att träffa en överenskommelse med Riksgäldskontoret samt att myndigheterna närmare bör fastställa formerna för samarbetet. Regeringen anser att Riksbankens IMF-åtaganden ska vara kvar på Riksbankens balansräkning och gör därför bedömningen att Riksbanken behöver ha tillgång till mer förlustabsorberande eget kapital för att kunna hantera förluster som kan uppkomma till följd av dessa risker, liksom de nya risker som tillkommit sedan finanskrisen. Regeringen anser att sedlar och mynt inte är ett fullgott alternativ till Riksbankens egna kapital. Regeringens bedömning är därför att den föreslagna nivån för det egna kapitalet om 60 miljarder kronor, i kombination med Riksbankens övriga befintliga finansieringskällor, kommer att vara fullt tillräcklig för att Riksbanken ska kunna finansiera sin verksamhet med avkastningen på sina finansiella tillgångar.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Utkastet till lagrådsremiss "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", s. 21.

### 29.4.6 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksbankens eget kapital ska uppgå till högst sin *målsatta nivå*. Den målsatta nivån ska uppgå till 60 miljarder kronor och värdesäkras genom att varje år räknas om i enlighet med den förändring av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar.

Riksdagen kan dock besluta om en högre nivå för det målsatta egna kapitalet.

Kommittén föreslår, i likhet med utkastet till lagrådsremiss, att Riksbankens eget kapital bör uppgå till högst 60 miljarder kronor och realvärdesäkras genom uppskrivning med konsumentprisindex.

I bedömningen av vad som utgör en lämplig nivå för Riksbankens eget kapital måste konsekvenserna av en eventuell överfinansiering (dvs. ett omotiverat stort eget kapital) ställas mot konsekvenserna av underfinansiering. Ett eget kapital som med omotiverat stor marginal säkerställer Riksbankens förmåga till självfinansiering innebär i princip att staten binder onödigt mycket medel i Riksbanken. Detta kan i sin tur tränga ut andra finansieringsbehov i offentlig sektor. Ett för *litet* eget kapital skulle i stället riskera att försätta Riksbanken i en situation där den inte varaktigt kan täcka sina driftskostnader med sitt räntenetto. Detta skulle förr eller senare leda till behov av återkapitalisering och i den aktuella situationen minska det finansiella oberoendet.

Enligt resonemanget tidigare i kapitlet behöver Riksbanken under givna antaganden tillgång till ett realvärdesäkrat kostnadsfritt kapital på 85 miljarder kronor för att säkerställa ett räntenetto som långsiktigt täcker bankens driftskostnader. Det kostnadsfria kapitalet, i form av eget kapital och utestående sedelmängd, uppgick i slutet av 2018 till 120 miljarder kronor.<sup>21</sup> En fortsatt minskning av kontant-användningen kan dock inte uteslutas, vilket skulle minska Riksbanken tillgång till kostnadsfritt kapital. Med ett realvärdesäkrat eget kapital på 60 miljarder kronor bedöms sedelmängden åtminstone kunna halveras utan att Riksbankens förmåga till självfinansiering hotas.

<sup>21</sup> Till denna summa kan läggas 30 miljarder kronor i form av medel på värdepapperskontona (exklusive guldvärdeeffekten), vilka också fungerar som kostnadsfritt kapital.

Risken att Riksbanken ådrar sig förluster av stor omfattning är omöjlig att närmare kvantifiera. Det handlar i stället om överslagsmässiga och i grunden kvalitativa bedömningar. Med en målsatt realvärdesäkrad nivå för det egna kapitalet på 60 miljarder kronor bedömer kommittén att Riksbanken kan stå emot betydande förluster utan att det kostnadsfria kapitalet riskerar att bli för lågt för att säkra det finansiella oberoendet. Bedömningen stärks av det faktum att Riksbanken vid utgången av 2018 hade drygt 60 miljarder kronor i realiserade vinstmedel på sina värderegleringskonton, vilka bokföringsmässigt inte hör till det egna kapitalet.

ECB anser, i sitt yttrande på lagrådsremissutkastet, att förslaget om ett tak för Riksbankens eget kapital riskerar att inskränka Riksbankens finansiella oberoende, eftersom det begränsar bankens möjlighet att öka sitt egna kapital om riske exponeringen ökar.<sup>22</sup>

Kommittén bedömer emellertid att taket för det egna kapitalet inte ska betraktas som helt absolut. Om det visar sig att nivån för det målsatta egna kapitalet är otillräcklig för att säkerställa självfinansiering, förväntas Riksbanken göra en framställning till riksdagen om att nivån höjs. Ett särskilt skäl för en sådan framställning skulle kunna vara en fortsatt snabbt fallande sedelmängd, men även andra faktorer kan försämra Riksbankens strukturella förmåga till självfinansiering och därmed vara skäl till en framställning. Riksdagen kan besluta om en högre nivå för det målsatta kapitalet om Riksbankens kostnadsfria kapital bedöms vara otillräckligt för att säkerställa Riksbankens långsiktiga förmåga till självfinansiering.

I avsnitt 37.3.2 behandlas frågan om övergångsbestämmelser för det fall att Riksbankens eget kapital vid ikraftträdandet av den nya riksbankslagen överstiger den målsatta nivån.

## 29.5 Strukturen på Riksbankens eget kapital

Vid utgången av 2018 uppgick Riksbankens eget kapital till 58 miljarder kronor. Av denna summa bestod 1 miljard kronor av en *grundfond* och resterande del av *reserver*. Grundfonden brukar betecknas som statens andel i Riksbanken och redovisas som en tillgång i statens årsredovisning. Reserverna fördelades 2018 på en *reservfond* (0,5 miljarder kronor), en *dispositionsfond* (36,2 miljarder kronor)

---

<sup>22</sup> ECB (2017).

och en *resultatutjämningsfond* (19,8 miljarder kronor); se Tabell 29.1. Att Riksbanken ska ha en grundfond och en reservfond som uppgår till 1 miljard kronor respektive 0,5 miljarder kronor framgår av riksbankslagen. Där anges även att en dispositionsfond ska finnas. Användningen av dispositions- och resultatutjämningsfonderna styrs av riktlinjerna för Riksbankens vinstdisposition, som fastställdes av fullmäktige 1988 (se avsnitt 29.6).<sup>23</sup>

**Tabell 29.1** Struktur och storlek på Riksbankens eget kapital

Miljarder kronor

	2004	2009	2014	2018
<b>Eget kapital</b>	<b>66,3</b>	<b>64,0</b>	<b>53,0</b>	<b>57,5</b>
Grundfond	1,0	1,0	1,0	1,0
Reserver	65,3	63,0	52,0	56,5
Reservfond	0,5	0,5	0,5	0,5
Resultatutjämningsfond	28,4	26,0	22,0	19,8
Dispositionsfond	36,4	34,5	29,6	36,2
Vinstdisposition	23,4	27,5	20,6	27,5
Valutakurseffekt	11,9	8,1	-3,5	1,6
Guldvärdeeffekt	4,2	5,8	7,4	7,4
Övrig vinstdisposition	7,2	13,7	16,8	18,5
Uppskrivning av tillgångar	13,0	8,9	8,9	8,9

Källa: Riksbankens årsredovisningar.

Dispositionsfonden fördelas på *vinstdisposition* och *uppskrivning av tillgångar*. Vinstdispositionen delas i sin tur upp på *valutakurseffekt* (1,6 miljarder kronor), *guldvärdeeffekt* (7,4 miljarder kronor) och *övrig vinstdisposition* (18,5 miljarder kronor). Uppskrivningarna av tillgångar relaterar i huvudsak till guldreserven. Denna skrevs upp till marknadsvärde 1998, vilket svarar för 8,6 miljarder kronor av medlen i dispositionsfonden. Resultatutjämningsfonden innehåller, liksom delar av dispositionsfonden, balanserade vinstmedel som har fördelats enligt den sedan 1988 fastställda principen för Riksbankens vinstdisposition.

<sup>23</sup> Fullmäktiges protokoll nr 33 av den 24 november 1988, § 4, och protokollsbilaga A.

### 29.5.1 Regeringens förslag

Regeringen föreslog i sitt utkast till lagrådsremiss att Riksbankens eget kapital skulle bestå av en grundfond, en reservfond samt balanserade vinstmedel. Grundfonden, som utgör statens andel i Riksbanken, skulle tillsammans med reservfonden utgöra Riksbankens *bundna* egna kapital. Bundet eget kapital kan, till skillnad från fritt eget kapital, inte delas ut till Riksbankens ägare, dvs. staten. I utgångsläget skulle det finnas 40 miljarder kronor i grundfonden och noll kronor i reservfonden. Det bundna egna kapitalet skulle realvärdesäkras genom att vinstmedel avsätts till reservfonden för att kompensera för inflationen. Vidare skulle en *garanterad nivå* för det bundna egna kapitalet införas, motsvarande två tredjedelar av målsatt eget kapital. Givet att grundfonden uppgår till 40 miljarder kronor och att vinstmedel har avsatts till reservfonden enligt förslaget, uppgår det bundna egna kapitalet till den garanterade nivån.

Regeringen föreslog vidare, som noterades i avsnitt 29.4.2, att medel på värderegleringskonton inte ska utgöra en del av det egna kapitalet. Skälen för detta är att ECB:s redovisningsriktlinjer anger att det ska finnas särskilda värderegleringskonton för orealiserade vinster och förluster som inte ska utgöra en del av det egna kapitalet. Dessutom bör, enligt regeringen, Riksbankens guldreserv inte påverka vinstdisposition eller förutsättningarna för återställning av det egna kapitalet.

### 29.5.2 Flamutredningens förslag

Flamutredningen föreslog att Riksbankens egna kapital skulle bestå av en grundfond (med 30 miljarder kronor i utgångsläget), en *kapitalsäkringsfond*, ett *resultatutjämningskonto* och *värderegleringskonton*. Grundfonden skulle fylla liknande funktion som i regeringens förslag. Den skulle realvärdesäkras genom avsättningar varje år motsvarande inflationen. Avsättningar till kapitalsäkringsfonden skulle göras i syfte att realvärdesäkra *det målsatta kostnadsfria kapitalet* samt för att kompensera för förändringar i sedelmängden. Givet att grundfonden realvärdesäkras med separata avsättningar, kan man se det som att kapitalsäkringsfonden skulle syfta till att konstanthålla och realvärdesäkra sedelmängdens bidrag till det kostnadsfria kapitalet.

Resultatutjämningskontot skulle användas för att täcka tidigare års eventuella underskott eller förluster.

Flamutredningen föreslog vidare att Riksbanken skulle vara garanterad ett kostnadsfritt kapital på 75 miljarder kronor, bestående av summan av eget kapital och utestående sedlar. Någon motsvarande mekanism – som tillåter att det egna kapitalet utökas i takt med att sedelmängden minskar – föreslogs inte av regeringen i utkastet till lagrådsremiss.

### 29.5.3 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksbankens eget kapital ska bestå av en grundfond, en reservfond samt balanserade vinstmedel. Grundfonden tillsammans med reservfonden utgör Riksbankens bundna egna kapital. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya riksbankslagen ska det finnas 40 miljarder kronor i grundfonden och noll kronor i reservfonden. En *grundnivå* för det egna kapitalet ska införas som uppgår till två tredjedelar av den målsatta nivån.

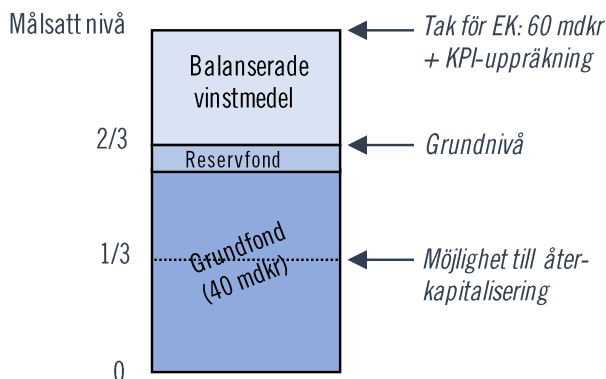
Medel på värderegleringskonton ska inte ingå i Riksbankens eget kapital.

Kommittén föreslår en struktur på Riksbankens eget kapital som i allt väsentligt motsvarar förslaget i utkastet till lagrådsremiss (se Figur 29.7).

ECB, liksom Riksbankens direktion och fullmäktige, ifrågasatte i sina remissyttranden lämpligheten av benämningen *garanterad nivå* för det egna kapitalet. I regeringens förslag utgör denna nivå två tredjedelar av målsatt nivå och motsvarar beloppet på den realvärdesäkrade grundfonden (dvs. grundfonden plus medel på reservfonden) och är tillika den nivå till vilken det egna kapitalet högst kan återställas i händelse av en återkapitalisering av Riksbanken (se avsnitt 29.9). Kritiken mot benämningen bestod i att denna nivå på det egna kapitalet inte är rättsligt garanterad enligt lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss. Förslaget om återställning av det egna kapitalet utgör endast en i lag angiven avsiktsförklaring i detta avseende. Kommittén föreslår mot denna bakgrund i stället att *grundnivå* används för att benämna två tredjedelar av målsatt nivå och tillika den

nivå till vilken Riksbanken kan förvänta sig att det egna kapitalet återställs vid ett kapitaltillskott.

**Figur 29.7 Förslag på struktur på Riksbankens eget kapital**



*Anm.* Riksbankens eget kapital föreslås bestå av grundfond, reservfond och balanserade vinstmedel. Grundfonden föreslås vid lagens ikraftträdande uppgå till 40 miljarder kronor och därefter realvärdesäkras genom att medel tillförs reservfonden. Reservfonden består i utgångsläget av noll kronor. Balanserade vinstmedel utgör tidigare års ackumulerade vinstmedel. Den målsatta nivån för det egna kapitalet föreslås vara 60 miljarder kronor vid lagens ikraftträdande och räknas därefter upp i takt med inflationen. Grundnivån för det egna kapitalet definieras som 2/3 av målsatt nivå och är nivån till vilken återkapitalisering i första hand föreslås ske om det egna kapitalet har minskat till 1/3 av målsatt nivå eller mindre. Grundfonden och reservfonden bildar Riksbankens bundna egna kapital, vilket i normala fall föreslås ska uppgå till grundnivån.

Kommittén anser, i likhet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss, att medel i grundfonden och reservfonden ska utgöra Riksbankens bundna egna kapital. Detta kapital föreslås vara bundet i bemärkelsen att det inte kan delas ut. Kommittén anser också, liksom regeringen i sitt utkast till lagrådsremiss, att 40 miljarder kronor är en lämplig nivå för grundfonden, och noll kronor för reservfonden vid ikraftträdande av den nya RBL. Utdelning av det senaste årets vinst och tidigare års balanserade vinstmedel diskuteras i nästa avsnitt.

## 29.6 Vinstdisposition

### 29.6.1 Nuvarande ordning

Nuvarande vinstdelningsregler återfinns i 10 kap. 3 § riksbankslagen. Enligt denna bestämmelse ska fullmäktige lämna förslag till riksdagen om dispositionen av Riksbankens vinst. Förslaget skickas

också till Riksrevisionen. Har reservfonden gått ned under 500 miljoner kronor ska minst 10 procent av årets vinst avsättas till reservfonden tills denna åter uppnått 500 miljoner kronor (10 kap. 4 § riksbankslagen). Utöver detta finns det inte någon bestämmelse i riksbankslagen om hur Riksbankens vinst ska disponeras.

Riksdagen fattar beslut om såväl vinstdisposition som fastställande av balans- och resultaträkningen för Riksbanken. Beslutet fattas efter att Riksbankens direktion har inkommit med en redogörelse om årsredovisningen, vilket ska ske före den 22 februari varje år (se t.ex. 2017/18:RB1). I redogörelsen föreslår direktionen att riksdagen ska fastställa balans- och resultaträkningen i enlighet med förslaget i årsredovisningen. Riksrevisionen ska lämna revisionsberättelse till riksdagen avseende årsredovisningen (3 och 5 §§ lagen[2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m., jfr tilläggsbestämmelse 9.17.6 till riksdagsordningen). Revisionsberättelsen för Riksbanken ska innehålla ett uttalande om balansräkningen och resultaträkningen bör fastställas och om fullmäktige och direktionen i Riksbanken bör beviljas ansvarsfrihet. Riksrevisionen har haft tillfälle att granska förslaget till vinstdisposition innan revisionsberättelsen lämnas.<sup>24</sup>

För att skapa förutsebarhet i vinstutdelningsprocessen har riksbanksfullmäktige tagit fram riktlinjer för hur Riksbankens resultat ska disponeras. Riktlinjerna lades fast av riksbanksfullmäktige år 1988 och godkändes sedan av riksdagen påföljande år (bet. 1988/89:FiU27). Förenklat uttryckt innebär riktlinjerna att Riksbanken varje år ska leverera in 80 procent av sitt överskott till staten och resterande 20 procent ska användas för att bygga upp det egna kapitalet. Underlaget för inleveranserna är de fem senaste årens genomsnittliga resultat inklusive orealiserade priseffekter men exklusive realiserade valutakursvinster. Den senaste revideringen av dessa riktlinjer skedde i samband med 1999 års bokslut (bet. 2001/02:FiU23).

Realiserade vinster eller förluster på grund av ändrade priser på valuta och guld – samt i vissa fall orealiserade förluster – förs, via vinstdispositionsbeslutet, till eller från den dispositionsfond som är en del av det egna kapitalet (se Tabell 29.1). De ingår alltså i årets

---

<sup>24</sup> Motsvarande reglering inom associationsrätten innebär att det är ordinarie bolagsstämma som fattar beslut om fastställande av balans- och resultaträkning, vinstdisposition och ansvarsfrihet i ett aktiebolag (7 kap. 11 § 1–3 aktiebolagslagen [2005:551]).



redovisade resultat, men inte i det för vinstutdelningen justerade resultatet.<sup>25</sup> De 20 procent som inte delas ut till staten förs till dispositionsfonden och resultatutjämningsfonden.

De nuvarande reglerna syftar till att vinstutdelningen till staten ska vara stabil över tiden, att huvuddelen ska delas ut – men en del kvarhållas och bidra till uppbyggnaden av Riksbankens eget kapital, samt att vinstdispositionen inte ska vara beroende av kortsiktiga överväganden med avseende på de offentliga finanserna.

### 29.6.2 Regeringens förslag

Regeringen föreslog i utkastet till lagrådsremiss att Riksbankens vinstdispositionsregel skulle vara lagfäst. Efter förslag från fullmäktige föreslogs att riksdagen ska besluta om hur Riksbankens resultat ska disponeras. Förslaget på vinstdispositionsregel var utformat enligt följande:

Om Riksbankens bokslut uppvisar vinst ska avsättning göras till reservfonden. Avsättningen ska högst få uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet. Överskjutande medel ska överföras till balanserade vinstmedel.

Om Riksbankens egna kapital efter genomförda avsättningar och överföringar överstiger målsatt eget kapital, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten.

Riksbankens fullmäktige ska, när det är lämpligt men minst vart femte år, föreslå att riksdagen beslutar om att medel förs över från reservfonden till grundfonden.

Om Riksbankens bokslut uppvisar förlust ska denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden. Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll, får från balanserade vinstmedel till reservfonden överföras ett belopp som högst motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet.

Om grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster ska kommande års vinster i första hand användas till att återställa grundfonden till den nivå som den uppgick till innan förlust uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det bundna egna kapitalet uppgår till den omräknade garanterade nivån.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> SOU 2013:9, s. 161.

<sup>26</sup> Utkastet till lagrådsremiss ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning”, s. 23.

Regeringens förslag innebär att vinstmedel läggs till det egna kapitalet så länge det understiger den målsatta nivån. Reservfonden tillförs medel för att realvärdesäkra grundfonden på det sätt som beskrivs i föregående avsnitt om strukturen på Riksbankens eget kapital. Grundfonden hålls nominellt oförändrad så länge inte riksdagen beslutar om att medel ska överföras från reservfonden till grundfonden. Syftet med sådana överföringar skulle i första hand vara att statens andel i Riksbanken redovisningsmässigt ska stå i proportion till storleken på det egna kapitalet. Med nuvarande redovisningsprinciper för statens balansräkning utgörs statens andel i Riksbanken av medlen i grundfonden (1 miljard kronor), trots att Riksbankens eget kapital uppgår till 58 miljarder kronor.<sup>27</sup> Om taket för det egna kapitalet har nåtts, innebär förslaget att all vinst delas ut, förutom de medel som behövs för att realvärdesäkra grundfonden.

### 29.6.3 Finansiella avsättningar

En del av de synpunkter som framfördes på regeringens förslag från Riksbanken och ECB rörde möjligheten att göra *finansiella avsättningar*. Finansiella avsättningar utgör belopp som inte medtas vid beräkningen av resultatet utan i stället sätts av för att täcka en känd eller väntad skuld eller risk vars kostnad inte exakt kan beräknas. Utkastet på lagrådsremiss ger, enligt Riksbanken och ECB, intrycket att de enda avsättningar som kan göras från det redovisade resultatet är de avsättningar som görs till reservfonden i syfte att realvärdesäkra grundfonden. Riksbanken och ECB ansåg det vara oförenligt med principerna om en finansiellt oberoende centralbank att Riksbanken inte skulle tillåtas göra avsättningar utöver detta, för att ta höjd för befarande förluster eller ökade risker i balansräkningen. Att en centralbank ska ha möjligheter till finansiella avsättningar framgår av artikel 8 i ECB:s redovisningsriktlinje:

Mot bakgrund av den typ av verksamhet som de nationella centralbankerna bedriver får en nationell centralbank i sin balansräkning göra avsättningar för valutakursrisker, ränterisker, kreditrisker och guldpriser. Med utgångspunkt i en motiverad skattning av den nationella

---

<sup>27</sup> I nationalräkenskaperna betraktas i stället hela Riksbankens eget kapital plus medel på värde-regleringskonton som statens andel i banken.

centralbankens riskexponering ska den nationella centralbanken besluta om hur stora avsättningar som ska göras och hur dessa ska användas.<sup>28</sup>

Av riksbankslagen (10 kap. 3 §) framgår att Riksbankens bokföringsskyldighet ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid ska i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbankssystemet tillämpas, enligt bestämmelsen.

#### 29.6.4 Flamutredningens förslag

Flamutredningens förslag på vinstdisposition går i korthet ut på att avsättning först sker till en *grundfond* för att värdesäkra denna (motsvarande förändringen i KPI), och att avsättning sedan sker till ett *resultatutjämningskonto* för att täcka eventuella underskott eller förluster och att återstående vinst sedan inlevereras till staten. Om det kostnadsfria kapitalet understiger målnivån sker samma disposition som ovan, men föregås av en avsättning till en *kapitalsäkringsfond* för att värdesäkra det målsatta kostnadsfria kapitalet och för att kompensera för förändringar i sedelmängden (se även avsnitt 29.5.2).

Den främsta skillnaden mellan förslaget i utkastet till lagrådsremiss och Flamutredningens förslag är hänsynen till storleken på det kostnadsfria kapitalet; någon sådan hänsyn tas inte i regeringens förslag på vinstdispositionsregel. Detta beror i sin tur på att regeringens förslag inte explicit målsätter det kostnadsfria kapitalet utan endast eget kapital.

#### 29.6.5 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Om Riksbankens resultaträkning uppvisar vinst ska avsättning göras till reservfonden. Avsättningen ska högst uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av grundnivån för det egna kapitalet. Överskjutande medel ska överföras till balanserade vinstmedel.

<sup>28</sup> ECB (2016), L 347/40.

Om Riksbankens eget kapital efter genomförd avsättning till reservfonden och överföring till balanserade vinstmedel överstiger den målsatta nivån, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten.

Om Riksbankens resultaträkning uppvisar förlust ska denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden. Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll, får från balanserade vinstmedel till reservfonden överföras ett belopp som högst motsvarar förändringen av grundnivån för det egna kapitalet.

Om grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster ska kommande års vinster i första hand användas till att återställa grundfonden till den nivå som den uppgick till innan förlusterna uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det egna kapitalet uppgår till den omräknade grundnivån.

När reservfonden uppgår till mer än 5 miljarder kronor ska Riksbanken föra över samtliga medel i reservfonden till grundfonden genom en fondemission.

Riksbanken behåller sin rätt att, i skälig utsträckning med beaktande av skyldigheten att motivera sina beslut (se förslaget i avsnitt 13.6), göra finansiella avsättningar i enlighet med ECB:s riktlinje om redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet. Riksbanken ska motivera beslut om avsteg från riktlinjen.

Fullmäktige får efter godkännande från direktionen besluta om utdelning från tidigare års (balanserade) vinstmedel.

Kommitténs förslag på vinstdispositionsregel för Riksbanken sammanfaller i stort sett med förslaget i utkastet till lagrådsremiss. Kommitténs förslag på beslutsordning avseende årsbokslut och vinstdisposition skiljer sig emellertid åt från förslaget i utkastet och redogörs för separat i avsnitt 29.7. Kommittén anser vidare, och till skillnad från regeringens ställningstagande i utkastet till lagrådsremiss, att medel i reservfonden ska överföras till grundfonden så snart reservfonden uppgår till mer än 5 miljarder kronor och att detta inte be-

höver föregås av något riksdagsbeslut. Enligt kommitténs mening ska detta ske genom en fondemission.<sup>29</sup>

ECB och Riksbanken ifrågasatte om förslaget i utkastet till lagrådsremiss innebar att Riksbanken inte längre skulle ges möjlighet att göra finansiella avsättningar enligt de principer som anges i ECB:s redovisningsriktlinje. Förslaget skulle i sådant fall enligt ECB och Riksbanken vara oförenligt med ECB:s principer om en centralbanks finansiella oberoende. Kommittén finner mot denna bakgrund anledning att förtydliga att Riksbanken med kommitténs förslag behåller sin rätt att göra finansiella avsättningar och att dessa inte påverkar tillämpningen av vinstdispositionsregeln. Enligt kommitténs förslag förtydligas att sådana avsättningar får ske i skälig utsträckning. I detta avseende behöver Riksbanken också beakta förslaget i avsnitt 13.6 om en skyldighet att motivera beslut. Det finns också skäl att förtydliga att Riksbanken ska motivera eventuella avsteg från ECB:s riktlinje om hur redovisning och finansiell rapportering ska ske (se vidare avsnitt 33.3.4).

För att inte riskera att syftet med en lagfäst vinstdispositionsregel urholkas, skulle man kunna tänka sig en ordning där samtliga eller vissa finansiella avsättningar summeras med det egna kapitalet och årets resultat och definieras som *det utdelningsgrundande kapitalet*. På så sätt skulle ett scenario kunna undvikas i vilket Riksbanken avsätter medel så att det egna kapitalet hålls under målsatt nivå och på så vis förhindrar att utdelning av vinstmedel sker. Att räkna in finansiella avsättningar i det utdelningsgrundande kapitalet skulle dock riskera att förta syftet med själva avsättningarna och göra vinstdispositionsregeln mer svårbegriplig. Så länge som de riktlinjer som Riksbanken tillämpar för finansiella avsättningar är tydliga och transparenta torde risken för en urholkning av den föreslagna vinstdispositionsregeln vara liten.

I föregående avsnitt föreslås att medel i grundfonden och reservfonden ska utgöra Riksbankens bundna egna kapital som inte kan delas ut. Resterande del av det egna kapitalet föreslås bestå av balanserade vinstmedel (dvs. tidigare års ackumulerade vinstmedel som inte placerats i reservfonden). Kommittén föreslår att utdelning av balanserade vinstmedel får ske endast efter direktionens godkännande.

---

<sup>29</sup> Som en jämförelse kan nämnas att en fondemission i fråga om ett aktiebolag innebär att aktiekapitalet ökas och att detta bl.a. kan ske genom att belopp överförs från reservfonden (12 kap. 1 § första stycket 1 aktiebolagslagen).

På så sätt förhindras att utdelning av medel görs på det sätt som skedde 2000 och 2001, vilket kritiserades av såväl kommissionen som Riksbankens direktion för att vara oförenligt med principen om Riksbankens finansiella oberoende (se nästa avsnitt).

## 29.7 Beslutsformerna angående Riksbankens balans- och resultaträkning samt årets resultat

**Kommitténs förslag:** Fullmäktige ska besluta om Riksbankens balans- och resultaträkning och om årets resultat. Som en konsekvens av detta ska det vara fullmäktige som överlämnar årsredovisningen till riksdagen. Direktionen ska dock även fortsättningsvis upprätta förvaltningsberättelsen.

Beslutet om balans- och resultaträkning och om årets resultat blir definitivt under förutsättning att riksdagen godkänner fullmäktiges beslut. Riksdagens beslut, som innebär att fullmäktiges beslut antingen godkänns eller upphävs, ska fattas i samband med att frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna i direktionen och fullmäktige prövas.

Beslutet kan upphävas om de aktuella beloppen inte är beräknade på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt. Om beslutet upphävs, ska fullmäktige på nytt fatta beslut. I avsnitt 33.6.5 föreslår kommittén att Riksrevisionen ska uttala sig i revisionsberättelsen vad gäller om vinstdispositionen är korrekt.

### Tillämpningen av riktlinjerna om vinstdisposition

Riksbanksfullmäktige har, med två undantag, följt de riktlinjer som berörs i avsnitt 29.6.1 i de förslag till disposition av Riksbankens resultat som har framlagts till riksdagen. För vart och ett av räkenskapsåren 2000 och 2001 föreslog fullmäktige utdelningar på 20 miljarder kronor utöver vad som skulle inbetalas enligt riktlinjerna. I samband med att vinstdispositionen för räkenskapsåret 2001 beslutades av riksdagen uttalade finansutskottet att man efter denna utdelning hade uppnått en långsiktigt väl avvägd konsolideringsnivå och att de gällande riktlinjerna för vinstdispositionen skulle fortsätta att tillämpas (bet. 2001/02:FiU23 s. 26 och 27).

De särskilda utdelningarna ledde till att frågan om Riksbankens finansiella oberoende kom att uppmärksammas. Såväl kommissionen som ECB kritiserade Sverige för åtgärderna, dels för att utdelningarna ansågs inkräkta på Riksbankens finansiella oberoende, dels för att Riksbankens finansiella oberoende inte var säkerställt i lag. Även Riksbankens direktion kritiserade utdelningsbesluten och menade att det finansiella oberoendet kunde ifrågasättas om det var möjligt för riksdagen att genom ett enskilt riksdagsbeslut kräva in medel från Riksbanken. De framförde också att det borde framgå av lag hur Riksbankens vinst skulle disponeras och hur stort eget kapital Riksbanken skulle ha.

Bland annat med anledning av den framförda kritiken beslutade regeringen 2006 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor som rör Riksbankens balansräknings- och kapitalstruktur och vinstdisposition (dir. 2006:50). Utredningen, den s.k. Bondeutredningen, berörs ovan. Därefter sågs dessa frågor över inom ramen för Flamutredningen, som även den berörs ovan.

### **Motsvarande reglering för några andra centralbanker**

Mot bakgrund av kritiken från ECB och kommissionen finns det anledning att beröra hur det finansiella oberoendet är reglerat i unionsrätten och i nationell rättsordning i vissa andra medlemsstater inom EU.

För ECB finns regler om godkännande av bokslut och om fördelning av ECB:s nettovinst i ECBS-stadgan (artiklarna 26.2 och 33.1). Någon motsvarighet till beslut om ansvarsfrihet finns dock inte för ECB:s del. Det är ECB-rådet som fattar beslut om att godkänna bokslutet och om vinstdisposition. Nettovinsten ska, upp till en viss gräns, avsättas till den allmänna reservfonden. Den återstående delen ska fördelas mellan ECB:s andelsägare, dvs. de nationella centralbankerna, i förhållande till deras inbetalda andelar. Regeln om vinstdisposition anknyter till den allmänna regel som finns i EUF-fördraget om att ECB ska vara oavhängig när den bl.a. förvaltar sin ekonomi (artikel 282).

I Danmarks Nationalbank beslutar representantskapet (motsvarande riksbanksfullmäktige) om fördelning av vinsten mellan reservfonden och staten.<sup>30</sup> Mot bakgrund av att den aktuella lagstiftningen härstammar från 1936 är dock de belopp som ska avsättas till reservfonden mycket begränsade i dagens perspektiv. Det innebär att hela vinsten till uteslutande del ska delas ut till staten. Representantskapet kan emellertid besluta om en annan vinstdisposition om den ansvarige ministern godkänner det.

Avseende Finlands bank är det bankfullmäktige (motsvarande riksbanksfullmäktige) som efter förslag från direktionen beslutar om vinstdisposition. Av vinsten ska, efter fördelning av de monetära inkomster som hänför sig till ECBS, hälften överföras till reservfonden.<sup>31</sup> Återstoden av vinsten ska ”reserveras för statens behov”, dvs. delas ut till staten. Bankfullmäktige kan besluta att vinsten ska användas på något annat sätt, om detta är motiverat med hänsyn till bankens ekonomiska ställning eller reservfondens storlek. Riksdagen beslutar om användningen av den del av vinsten som reserverats för statens behov.

I fråga om den franska centralbanken, Banque de France, lägger det styrelseliknande organet Conseil général fram förslag till ekonomidepartementet om bl.a. fördelning av vinsten. Vinstdispositionen godkänns av den ansvarige ministern.<sup>32</sup>

För tyska Bundesbank gäller en vinstdispositionsregel om att 20 procent av överskottet, men minst 250 miljoner euro, varje år ska överföras till reservfonden fram tills fonden når en storlek om 2,5 miljarder euro.<sup>33</sup> Resterande vinst tillfaller staten. Beslut om årsredovisningen fattas av Bundesbanks direktion. Därefter presenteras årsredovisningen för parlamentet (Bundestag).<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> 19 § lov nr 116 av den 7. april 1936 om Danmarks nationalbank.

<sup>31</sup> 21 § andra stycket lagen om Finlands bank (27.3.1998/214).

<sup>32</sup> Artikel R144-4 Code monétaire et financier, senast ändrad genom Décret nr 2011-256 av den 9 mars 2011, artikel 2.

<sup>33</sup> Artikel 27 Gesetz über die Deutsche Bundesbank, senast ändrad genom artikel 23 i Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG).

<sup>34</sup> Artiklarna 26.3 och 26.5 Gesetz über die Deutsche Bundesbank.



## Behovet av lagstiftningsåtgärder

Vid den reform i slutet av 1990-talet som avsåg att stärka Riksbankens oberoende var utgångspunkten att beslut om disposition av Riksbankens vinst ska fattas av riksdagen och att vinstdispositionen ska fastställas på objektiva grunder (prop. 1997/98:40 s. 64). Regeringen förutsatte då att detta ska gälla också i framtiden. Mot den bakgrunden ansåg inte regeringen att det fanns skäl för att införa en bestämmelse som säkerställer att riksdagen, när den fastställer Riksbankens vinst, ska ta hänsyn till Riksbankens möjligheter att fullgöra sina ECBS-relaterade uppgifter.

Vid vinstutdelningarna avseende räkenskapsåren 2000 och 2001 gjordes dock avsteg från de tidigare fastställda principerna för vinstutdelning. Såväl kommissionen som ECB har kritiserat Sverige för åtgärderna, dels för att de ansågs inkräkta på Riksbankens finansiella oberoende, dels för att Riksbankens finansiella oberoende inte var säkerställt i lag. I fråga om kommissionen har denna kritik även tagits upp i det brev som skickades till regeringen i april 2013. Som berörs i avsnitt 9.7 kan ett sådant brev vara ett första steg i en överträdelsetalan vid EU-domstolen. I ett brev daterat den 20 september 2013 har kommissionen vidhållit sin kritik och återigen uppehållit sig vid att det från kommissionens perspektiv inte är godtagbart att riksdagen beslutar om vinstutdelning. I avsnitt 29.6 föreslås dock en lagreglering av förutsättningarna för vinstutdelning, vilket enligt kommitténs mening i hög grad stärker Riksbankens finansiella oberoende jämfört med nuvarande ordning.

Oavsett om någon överträdelsetalan skulle kunna aktualiseras kan det övervägas om det finns skäl att stärka Riksbankens finansiella oberoende och att ändra regleringen av beslutsformerna avseende vinstutdelning. Visserligen kan det anföras att det väsentliga ur ett oberoendeperspektiv är att Riksbanken de facto har tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdagen eller regeringen (prop. 1997/98:40 s. 49). Hänsyn bör i detta sammanhang tas till såväl de ECBS-relaterade uppgifterna som övriga uppgifter enligt svensk rätt.

Om vinstutdelning beslutas på ett sätt som frångår vedertagna principer för vinstdispositionen, kan dock Riksbanken i praktiken försättas i en situation som liknar att styras av anslag från statsmakterna. För att undvika en sådan situation bör beslutet om vinstdis-

position fattas av ett organ inom Riksbanken. Det finns därför anledning att ta fasta på ECB:s och kommissionens kritik. En fördel med att anförtro ett organ inom Riksbanken att fatta beslut om vinstdisposition är att sådana organ är bundna av den lagstadgade beräkningsgrunden.

Mot bakgrund av den lagreglerade beräkningsgrund för vinstdisposition som föreslås i avsnitt 29.6 är det inte frågan om någon politisk eller skönsmässig bedömning av utdelningen till staten, även om det är en bedömningsfråga om några finansiella avsättningar ska göras eller inte. Till följd av detta framstår det ur perspektivet finansiellt oberoende som lämpligt att fullmäktige ska fatta beslut om Riksbankens vinstdisposition i stället för riksdagen. Vid ett sådant beslut är fullmäktige bundet av bestämmelserna i riksbankslagen. Som en följd av förslaget anser kommittén att fullmäktige även ska fatta beslut om resultat- och balansräkning för Riksbanken, eftersom det är först i samband med detta som det står klart om det finns någon vinst att disponera.

Beslut om resultat- och balansräkning kan knappast skiljas från det ställningstagande till den ekonomiska förvaltningen som följer av beslutet om ansvarsfrihet. Enligt kommitténs mening kan det inte komma på fråga att förändra riksdagens befogenhet att besluta om ansvarsfrihet för ledamöterna i direktionen och fullmäktige, bl.a. eftersom det allvarligt skulle undergräva möjligheterna till ansvarsutkrävande och demokratisk granskning. Mot den bakgrunden anser kommittén att riksdagen ska ha möjlighet att ta ställning till om fullmäktiges beslut i fråga om resultat- och balansräkning och vinstutdelning är korrekt eller inte, dvs. om de är förenliga med gällande rätt och god redovisningssed. Riksdagen ska således som andra instans besluta att antingen godkänna eller upphäva fullmäktiges beslut. Att upphäva fullmäktiges beslut kommer i första hand på fråga om ansvarsfrihet inte beviljas för någon ledande befattningshavare inom Riksbanken eller om beräkningen av t.ex. vinstdispositionen inte är förenlig med den lagstadgade beräkningsgrunden enligt förslagen i avsnitt 29.6. Fullmäktiges beslut blir med detta förslag definitivt när riksdagen har godkänt det.

Den föreslagna ordningen bedöms vara förenlig med kommissionens synpunkt i den senaste konvergensrapporten om att riksdagens roll bör begränsas till att godkänna Riksbankens beslut om

vinstdisposition.<sup>35</sup> Den bedöms också vara förenlig med ECB:s synpunkt i sin senaste konvergensrapport vad gäller att lagstadgade bestämmelser bör antas med tydliga regler om vilka begränsningar som gäller för riksdagens beslut avseende Riksbankens vinstdisposition, i syfte att säkra Riksbankens finansiella oberoende.<sup>36</sup> ECB har i ett yttrande anfört att rätten att godkänna Riksbankens årsredovisning och fastställa hur dess vinst ska disponeras bör överföras till Riksbanken.<sup>37</sup> Denna synpunkt tillgodoses i huvudsak med kommitténs förslag. Som framgår ovan förekommer det dock även för nationella centralbanker inom euroområdet att politiska företrädare, t.ex. ministrar, godkänner vinstdispositionen, utan att kommissionen kritiserat medlemsstaterna i fråga.<sup>38</sup> Kommitténs förslag får mot den bakgrunden anses vara förenlig med unionsrätten.

## 29.8 Riksbankens tillgångsförvaltning

**Kommitténs förslag:** Riksbankens uppgift att förvalta tillgångar förtydligas i den nya riksbankslagen. Riksbanken förvaltar valutareserven och övriga tillgångar dels för att kunna fullgöra sina uppgifter, dels för att generera en avkastning som kan finansiera verksamheten och därmed säkerställa ett finansiellt oberoende.

Förvaltningen av Riksbankens tillgångar ska ske med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank. Det innebär bl.a. att uppgifterna avseende penningpolitik och det finansiella systemet har företräde framför dess tillgångsförvaltning.

Tillgångarna ska, med hänsyn tagen till de olika syftena med tillgångsinnehavet, förvaltas med låg risk. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas. Direktionen ska fastställa närmare riktlinjer för tillgångsförvaltningen.

<sup>35</sup> Europeiska kommissionen (2018), s. 119.

<sup>36</sup> ECB (2018), s. 79.

<sup>37</sup> ECB (2017), s. 8. Det kan också nämnas att ECB i ett yttrande avseende lagförslag om den belgiska centralbanken har lagt särskild vikt vid bl.a. att vinstutdelningen följer bestämmelser i lag och att det är det verkställande beslutsorganet som lämnar förslag om vinstdisposition till ett annat beslutsorgan; se ECB (2019).

<sup>38</sup> Se ovan angivet exempel avseende Banque de France, enligt artikel R144-4 i Code monétaire et financier, senast ändrad genom Décret nr 2011-256 av den 9 mars 2011, artikel 2.

Nuvarande bestämmelser om ägande av företag, fastigheter och inventarier och förvärv av säkerheter (8 kap. 2, 2 a och 5 §§ nuvarande riksbankslag) förs över till den nya riksbankslagen.

Några bestämmelser om tillgångsförvaltning i allmänhet finns inte i riksbankslagen. Däremot finns bestämmelser om förvärv och försäljning av aktier, andelar i ekonomiska föreningar och liknande rättigheter (8 kap. 2 och 2 a §§). Dessa bestämmelser innebär att Riksbanken har rätt att bl.a. förvärva ägarandelar i företag som driver verksamhet av främst servicekaraktär med anknytning till bankens verksamhet (prop. 1986/87:143 s. 71). Vidare finns bestämmelser om att Riksbanken har rätt att förvärva och sälja fastigheter och inventarier och vissa säkerheter (8 kap. 5 §). Dessa bestämmelser bör föras över till den nya riksbankslagen, eftersom Riksbanken även fortsättningsvis bör ha möjlighet att t.ex. köpa fastigheter och inventarier. Bestämmelserna har dock en begränsad betydelse sett till det totala värdet av Riksbankens olika tillgångar.

Till skillnad från de flesta andra statliga förvaltningsmyndigheter innehar och förvaltar Riksbanken finansiella tillgångar till ett mycket stort värde. I slutet av 2018 uppgick värdet på de sammanlagda tillgångarna på Riksbankens balansräkning till 934 miljarder kronor (se avsnitt 29.4). Att Riksbanken förvaltar tillgångar är en konsekvens av dess uppgifter och finansiella oberoende. Det förslag till ändring i regeringsformen som berörs i avsnitt 28.2 innebär att ingen annan myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i fråga om bl.a. förvaltningen av valutareserven. Vidare föreslås i avsnitt 29.3 ett förtydligande av mer generellt slag om att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och intäkterna från verksamheten. Enligt kommitténs förslag ska Riksbanken således vara självständig i fråga om tillgångsförvaltningen. Detta utesluter dock inte att generella principer för denna förvaltning tas in i lag, vilket kan jämföras med att även det penningpolitiska oberoendet utövas inom de gränser som fastställs i lag. Varken penningpolitiken eller någon annan verksamhet inom Riksbanken kan utövas helt utan rättsliga ramar.

Riksbanken har upprättat ett internt regelverk för tillgångsförvaltningen i form av en finansiell risk- och investeringspolicy.<sup>39</sup> Genom detta regelverk sätter direktionen ramarna för vilka risker

---

<sup>39</sup> Riksbanken (2018b).

som får tas i förvaltningen av valutareserven. Där framgår också hur verksamheten ska identifiera, mäta, hantera, följa upp och rapportera dessa risker. De olika typer av risk som behandlas i policyn är kreditrisk, marknadsrisk och likviditetsrisk.

Bondeutredningen lade fram förslag till bestämmelser om Riksbankens tillgångsförvaltning. Enligt utredningens förslag skulle det anges i lag att Riksbanken innehar tillgångar för att den ska kunna sköta sina uppgifter och för att den självständigt ska kunna finansiera sin verksamhet. Vidare skulle Riksbankens tillgångar, med beaktande av de olika syftena med tillgångsinnehavet, förvaltas så att god avkastning uppnås samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Vid förvaltningen skulle även hänsyn tas till Riksbankens ställning som centralbank. Slutligen skulle direktionen fastställa riktlinjer för förvaltningen av de finansiella tillgångarna. Utredningen anförde bl.a. följande överväganden:

Utgångspunkten bör enligt utredningens mening vara att Riksbanken bör ha ett begränsat risktagande i sin tillgångsförvaltning. Skälet till det är att Riksbanken har fått sitt oberoende och sin specifika möjlighet att finansiera sin löpande verksamhet med ett särskilt kapital, i syfte att självständigt och utan andra hänsyn använda penningpolitiken för att styra inflationen. Denna unika delegering av politisk makt medför att Riksbanken begränsas till att bara utföra sådana uppgifter som anses förenliga med det långtgående oberoendet. I det perspektivet framstår det som främmande att se Riksbanken som en allmän förmögenhetsförvaltare, som ska eftersträva en hög avkastning till ägaren staten, med ett icke oväsentligt mått av risktagande i förvaltningen. Riksbanken bör, för att värna sitt finansiella oberoende, ha andra riskpreferenser än de flesta andra tillgångsförvaltare. Detta gör att Riksbanken bör se till att sannolikheten för förluster begränsas, så att inte det finansiella oberoendet hotas. Detta är en skillnad jämfört med många andra tillgångsförvaltare, som ofta har möjlighet att ha en lägre riskaversion, för att kunna uppnå en högre förväntad avkastning. Att Riksbanken bör ha en hög riskaversion i sin tillgångsförvaltning har inte bara att göra med behovet av oberoende, utan också att riskerna för förluster är svåra att storleksbestämma. [...]

En ytterligare aspekt som måste beaktas är Riksbankens särskilda ställning. Placeringar får inte ske på ett sådant sätt att därav kan utläsas Riksbankens uppfattning om det ekonomiska läget. Riksbanken får inte heller otillbörligt utnyttja sin ställning eller kunskap i förvaltningen. Det får inte ens kunna misstänkas att Riksbanken använder sin ställning eller särskilda kunskap för att bereda sig ekonomiska fördelar. Inte heller får placeringar ske på ett sådant sätt att utomstående bedömare därav kan, eller anser sig kunna, förutse Riksbankens kommande poli-

tik. Självklart får inte heller tillgångsförvaltningen riskera att försvåra policyuppdragets genomförande. Oftast är det självklart vad detta krav innebär, men på marginalen kan det rymma svåra avvägningar. Kravet på att Riksbankens ställning ska beaktas vid förvaltningen bör komma till uttryck i lagtexten, men det är inte meningsfullt att i lagtexten försöka närmare precisera vad kravet innebär.<sup>40</sup>

I ett särskilt yttrande till Bondeutredningens betänkande anfördes i korthet att utredningens grundsyn att Riksbankens tillgångar ska förvaltas med låg risk inte på ett tydligt sätt kommer till uttryck i utredningens lagförslag, att förslaget knappast gav någon vägledning alls i fråga om avvägningen mellan god avkastning och risk samt att det bör tydliggöras att Riksbankens penningpolitiska uppgift ska ha företräde framför dess tillgångsförvaltning.<sup>41</sup> Mot den bakgrunden föreslogs i det särskilda yttrandet en annan lydelse av den aktuella bestämmelsen, nämligen att förvaltningen av Riksbankens tillgångar ska ske med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank och att tillgångarna, med beaktande av de olika syftena med tillgångsinnehavet, ska förvaltas med låg risk. Av de relativt få remissinstanser som tog ställning i sak till principerna för tillgångsförvaltningen förepräskade vissa förslaget i det särskilda yttrandet.

Kommittén anser att Riksbankens tillgångsförvaltning är av sådan vikt att det i den nya riksbankslagen bör tas in några övergripande bestämmelser om målen med, och principer för, tillgångsförvaltningen och riskhanteringen. Bestämmelserna bör i huvudsak utformas efter förebild av förslagen från Bondeutredningen.

Kommittén instämmer i att behovet av låg risk i förvaltningen och de särskilda syften med tillgångsinnehavet som gäller för Riksbanken i egenskap av centralbank bör komma till uttryck på ett tydligare sätt jämfört med Bondeutredningens förslag. Mot den bakgrunden bör kommitténs förslag utformas i enlighet med det särskilda yttrandet i betänkandet. Förvaltningen av Riksbankens tillgångar ska således ske med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank. Det innebär bl.a. att uppgifterna avseende penningpolitik och det finansiella systemet har företräde framför dess tillgångsförvaltning. Detta förhållande beror på att tillgångsförvaltningen ska ses som ett medel för att Riksbanken ska kunna utföra sina övriga uppgifter. Tillgångarna ska också, med beaktande av de olika syftena

---

<sup>40</sup> SOU 2007:51, s. 88 och 100.

<sup>41</sup> Ibid., s. 122 och 123 ("Särskilt yttrande av experterna Åke Hjalmarsson och Marie Norman").

med tillgångsinnehavet, förvaltas med låg risk. Inom ramen för denna risknivå bör Riksbanken eftersträva en rimlig avkastning på placeringarna.

Förslagen kan jämföras med regelverket för AP-fonderna. Enligt 4 kap. 1 § andra stycket lagen om allmänna pensionsfonder ska den totala risknivån i fondernas placeringar vara låg. Fondmedlen ska, vid vald risknivå, placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås.

I regelverket för AP-fonder finns numera också en bestämmelse om att vissa AP-fonder ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet om att fondmedlen ska förvaltas så att de är till största möjliga nytta (4 kap. 1 a § samma lag). Med en hållbar utveckling avses långsiktig miljömässig, social och ekonomisk utveckling (se vidare prop. 2017/18:271 s. 24–26). Det innebär att uttrycket står i överensstämmelse med målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, dvs. att de aktuella AP-fonderna ska integrera s.k. ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Förkortningen ESG (eng. ”*Environment, Social and Governance*”) används för att beskriva faktorer som bör integreras i förvaltningen (se samma prop. s. 21). Med ”Environment” avses t.ex. bolagens inverkan på miljö och klimat (miljöaspekter). Med ”Social” avses frågor som rör socialt ansvarstagande, t.ex. mänskliga rättigheter, arbetstagar rättigheter och likabehandling (sociala aspekter). Med ”Governance” avses frågor som rör styrningen av ett bolag, t.ex. aktieägares rättigheter och frågor om ersättningar till ledande befattningshavare (bolagsstyrningsaspekter).

Enligt kommitténs mening bör även Riksbanken åläggas att fästa särskild vikt vid hur en hållbar utveckling kan främjas, dock utan att göra avkall på målen för tillgångsförvaltningen eller principerna om hänsyn till Riksbankens uppgifter och förvaltning till en låg risk. Detta förslag har mindre praktisk betydelse vid köp av t.ex. svenska statspapper inom ramen för kvantitativa lättnader, men kan få betydelse för placeringar i andra tillgångar.

## 29.9 Möjlighet till återställning av det egna kapitalet

Någon regel om återställning av Riksbankens eget kapital (återkapitalisering) finns inte i nuvarande riksbankslag. Riksbankens fullmäktige och direktion har dock en i riksdagsordningen fastslagen rätt att göra framställningar till riksdagen inom sina respektive ansvarsområden. Detta innefattar även framställningar om att det egna kapitalet bör höjas.

### 29.9.1 Regeringens förslag

Regeringen föreslog följande i sitt utkast till lagrådsremiss:

Om förluster, efter avräkning av medel på värdepapperskonton, har medfört att nivån på Riksbankens bundna egna kapital understiger hälften av den garanterade nivån kan riksdagen, efter framställning från Riksbanken, besluta om att nivån på det bundna egna kapitalet ska återställas. Riksbankens begäran om återställning får högst uppgå till det belopp som behövs för att det bundna egna kapitalet ska uppgå till den garanterade nivån.<sup>42</sup>

Regeringens förslag innebär, till skillnad från Flamutredningen (se nedan), ingen automatisk återställning av det egna kapitalet. Riksbanken har förvisso redan en rätt enligt riksdagsordningen att göra framställningar till riksdagen i olika frågor (inklusive det egna kapitalet). Syftet med förslaget kan därför ses som att Riksbanken i och med detta får ett tydligt direktiv om när återställning av det egna kapitalet bör ske, liksom ett implicit löfte från riksdagen att återställning av det egna kapitalet då också kommer att ske till en viss förutbestämd nivå. Detta kan skapa bättre förutsättningar för ett ordnat och förutsägbart förfarande för hur kapitalet ska återställas jämfört med vad som gäller med nuvarande regler.

### 29.9.2 Flamutredningens förslag

Flamutredningen föreslog en återkapitaliseringsregel som innebär att om nivån på det egna kapitalet understiger 20 miljarder kronor, skulle tillskott ges upp till 30 miljarder kronor omräknat med KPI. Mindre förluster skulle täckas med följande års vinster. Förslaget,

---

<sup>42</sup> Utkastet till lagrådsremiss "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", s. 26.



som innebar en *automatisk* återställning av det egna kapitalet, skiljer sig från både regeringens utkast och Bondeutredningens ställningstagande. Flamutredningen ger följande motivering:

I SOU 2007:51 diskuterades möjligheten att införa en rekapitaliseringsregel som ett alternativ till att hålla en kapitalbuffert dimensionerad även för osannolika förluster. Den utredningen bedömde dock att det fanns principiella nackdelar med en sådan ordning. En rekapitaliseringsregel skulle binda framtida riksdagar att tillskjuta medel. Detta skulle kunna ses som stridande mot principen att riksdagen bestämmer över statens utgifter, vilket normalt slås fast inom ramen för den årliga statsbudgeten. Denna omständighet, tillsammans med det faktum att förlustrisken för Riksbanken inte bedömdes vara av sådan storlek att ett mycket stort kapitalbehov för täckning av förluster fanns, samt att kostnaden för staten att hålla kapital i Riksbanken inte var stor, var avgörande för att en rekapitaliseringsregel inte föreslogs.

Här görs dock bedömningen att de principiella invändningarna inte är av en sådan tyngd att en rekapitaliseringsregel inte bör föreslås. Det kan i sammanhanget noteras att det redan i dag finns statliga garantiåtaganden och utfästelser uppgående till betydande belopp. (s. 159)

Riksbanken ställde sig dock tveksam till förslaget i sitt remissvar på Flamutredningen. Man befarade att staten inte med säkerhet skulle komma att återställa Riksbankens eget kapital den dag det behövs, eftersom det då troligen råder en krissituation i den övriga samhälls-ekonomi, inklusive de offentliga finanserna.<sup>43</sup>

### 29.9.3 För- och nackdelar med automatisk återkapitalisering

En regel om automatisk återställning av Riksbankens eget kapital, i linje med Flamutredningens förslag, innebär en explicit garanti att staten tillskjuter medel så att Riksbanken hålls tillräckligt kapitaliserad. En sådan regel skulle minska behovet av säkerhetsbuffert för att absorbera förluster. Om en stor förlust uppstår skulle detta utan vidare fördröjning kompenseras genom påfyllnad av det egna kapitalet genom tillskott från staten. På så sätt skulle behovet av att binda kapital i Riksbanken kunna minska.

Bondeutredningen diskuterade lämpligheten med en regel för automatisk återkapitalisering och drog slutsatsen att principiella skäl talar emot detta. Bland annat skulle en sådan regel inte ta hänsyn till riksdagens suveränitet över statens budget. Den skulle också inne-

---

<sup>43</sup> Riksbanken (2013), s. 7.

bära att man binder framtida riksdagar att tillskjuta medel. I utkastet till lagrådsremiss ansågs också att en sådan regel skulle vara svår att förena med den statliga budgetprocessen.

På ett något mer allmänt plan kan man också fråga sig om en regel för automatisk återkapitalisering är ändamålsenlig för att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende. En utgångspunkt i bedömningen av vad som är en lämplig nivå på det egna kapitalet är att Riksbanken ska vara tillräckligt kapitaliserad för att långsiktigt och självständigt kunna finansiera sina egna driftskostnader. På så sätt kan Riksbanken utföra sina uppgifter utan att vara beroende av statliga anslag. Om Riksbankens tillgång till kapital är otillräcklig, så att återkapitalisering (automatisk eller efter diskretionära politiska beslut) måste ske mer eller mindre regelbundet, uppfylls inte villkoret om finansiellt oberoende – åtminstone inte i bemärkelsen att Riksbanken kan finansiera sina egna kostnader med sina egna intäkter.

För att Riksbanken ska kunna anses finansiellt oberoende ska återkapitalisering endast ske som resultatet av en exceptionell situation med omfattande förluster. Att utforma en regel för automatisk återkapitalisering som lämpar sig i en sådan exceptionell, och i tiden kanske mycket avlägsen, situation kan vara svårt. För det första skulle nivån till vilken den automatiska återställningen ska ske kunna visa sig vara olämplig. Den skulle kunna visa vara otillräcklig, vilket skulle kräva att återställningen kompletterades med ett diskretionärt beslut om ytterligare kapitaltillskott. Nivån skulle också kunna visa sig vara onödigt hög och därmed leda till överkapitalisering. Det skulle också kunna visa sig att en automatisk återkapitalisering utlöses trots att Riksbanken i själva verket inte befinner sig i någon svår situation. Så skulle kunna ske om det vid sidan av det redovisade egna kapitalet finns betydande medel i form av antingen orealiserade vinster eller tidigare gjorda finansiella avsättningar.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att en situation i vilken Riksbanken står i behov av återkapitalisering hanteras lämpligare med ett diskretionärt riksdagsbeslut efter framställning från Riksbanken än med en regel för automatisk återställning av det egna kapitalet.

#### 29.9.4 Hänsyn till orealiserade vinster vid återkapitalisering

Som diskuterades tidigare i kapitlet kan Riksbankens orealiserade vinster, i form av medel på värderegleringskonton, ses som en form av eget kapital. Av försiktighetskäl tillhör dessa medel dock inte det redovisade egna kapitalet. Orealiserade medel kan därmed inte delas ut. En regel för återkapitalisering kan vara mer eller mindre strikt i förhållandet till dessa orealiserade vinster.

Regeringens förslag innebär att medel på värderegleringskonton ska räknas av innan en framställning görs till riksdagen om återställning av det egna kapitalet och kommenteras enligt följande i utkastet till lagrådsremiss:

Det är regeringens bedömning att Riksbanken bör realisera vinster som finns bokförda på värderegleringskonto, undantaget värdeförändringar på guldreserven, innan återställning av det bundna egna kapitalet kan ske. Det rör sig således om exceptionella fall när nivån på det bundna egna kapitalet har passerat en kritisk gräns, vilket kan innebära att Riksbankens förmåga att utföra sina uppgifter ifrågasätts.<sup>44</sup>

Med beloppen i Riksbankens årsbokslut för 2018 som utgångspunkt skulle det röra sig om orealiserade vinster på drygt 30 miljarder kronor (se avsnitt 29.4.2).

I sitt remissyttrande ställde sig Riksbanken kritisk till förslaget att medel på värderegleringskontona skulle tas i anspråk innan en framställning om återkapitalisering kan ske. Om de tillgångar som måste säljas hålls i penningpolitiskt syfte kan försäljningarna vara oförenliga med den förda penningpolitiken. Förslaget i denna del strider enligt Riksbanken därmed mot kravet på en oberoende centralbank.<sup>45</sup> ECB framförde liknande invändningar mot förslaget i sitt yttrande.<sup>46</sup> Detta skulle, enligt ECB, innebära att Riksbanken kan tvingas ådra sig ett negativt eget kapital innan den har rätt att begära återkapitalisering. En avyttring av underliggande tillgångar för värderegleringskontona skulle enligt ECB också störa Riksbankens oberoende beslutsfattande avseende vilka tillgångar som ska innehas, samt inskränka på Riksbankens mandat om dessa tillgångar innehas inom ramen för Riksbankens penning- och valutapolitik.

---

<sup>44</sup> Utkastet till lagrådsremiss "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", s. 27.

<sup>45</sup> Riksbanken (2017).

<sup>46</sup> ECB (2017).

Det är svårt att förutse vilken situation Riksbanken befinner sig om den skulle göra en framställning om återkapitalisering. Att i lag precisera vilka medel som ska eller bör avyttras innan en sådan framställning gör kan därför vara olämpligt. Likväl bör villkoren för en återkapitalisering vara så pass preciserade att de förhindrar att staten tillför Riksbanken kapital trots att bankens självfinansieringsförmåga i själva verket inte är hotad. Därför vore det olämpligt att vid återkapitalisering helt bortse från eventuella medel på Riksbankens värde regleringskonton. Om stora medel finns på värderegleringskontona, bör därför Riksbanken ta hänsyn till dessa i sin framställning genom att begära ett mindre kapitaltillskott än vad som krävs för att återställa det egna kapitalet till sin grundnivå.<sup>47</sup>

### 29.9.5 Nivå för återställning av det egna kapitalet

Återställning av det egna kapitalet föreslås ske högst till *grundnivån* för det egna kapitalet, dvs. till två tredjedelar av målsatt nivå för det egna kapitalet. Förslaget vilar på antagandet att detta är en tillräcklig nivå för att nya vinstmedel på lite sikt ska bidra till att det egna kapitalet återigen når sin målsatta nivå. Om samma antaganden som tidigare i kapitlet tillämpas, förutsätter detta att Riksbanken har åtminstone 45 miljarder kronor i övrigt realvärdesäkrat kostnadsfritt kapital, antingen i form av utestående sedlar och mynt eller i form av orealiserade pris- eller valutakurseffekter på värderegleringskontona. Detta villkor uppfylls så länge sedelmängden överstiger 45 miljarder kronor eller om sedelmängden minskar men kompenseras av att de orealiserade vinsterna trendmässigt ökar.

Även om grundnivån för det egna kapitalet inte är någon garanti för evig självfinansiering av Riksbanken ger den – under försiktiga antaganden för realavkastning, reala driftskostnader, medel på värde regleringskonton och utveckling av sedelmängden – en långsiktig förmåga till självfinansiering och goda möjligheter att genom ackumulering av vinstmedel åter uppnå den *målsatta nivån* för det egna kapitalet.

---

<sup>47</sup> Man skulle till och med kunna tänka sig en situation då medlen på värderegleringskontona är av sådan omfattning att Riksbanken inte ser något behov av kapitaltillskott, trots att det redovisade egna kapitalet understiger en tredjedel av målsatt nivå. En framställning från Riksbanken skulle i en sådan situation i första hand syfta till att redogöra för riksdagen hur självfinansieringen kan säkerställas trots den låga nivån på det redovisade egna kapitalet.

En av de invändningar som har framförts mot en regel om automatisk återkapitalisering av det egna kapitalet till en given nivå kan göras även mot den regel som föreslås här. De omständigheter som råder i en så exceptionell situation att Riksbanken behöver återkapitaliseras är omöjliga att förutsäga. Därför kan det vara olämpligt att i lag precisera en absolut nivå till vilken återställning av det egna kapitalet får ske. Även om grundnivån ska vara riktmärket för nivån för återställning av det egna kapitalet, föreslås därför Riksbanken i en framställning kunna begära ett större kapitaltillskott, om detta krävs för att den långsiktiga förmågan till självfinansiering ska säkras. Det åligger då Riksbanken att i sin framställning om kapitaltillskott utförligt redogöra varför grundnivån för det egna kapitalet inte kan säkerställa förmågan till självfinansiering. Det begärda kapitaltillskottet föreslås dock inte kunna vara så stort att det egna kapitalet efter återkapitaliseringen överstiger den målsatta nivån för det egna kapitalet. Den målsatta nivån borde under alla omständigheter vara tillräcklig för att förmågan till självfinansiering ska vara säkerställd. Detta följer av att Riksbanken förväntas göra en framställning till riksdagen om höjning av den målsatta nivån om den är för låg för att säkerställa bankens förmåga till självfinansiering (se avsnitt 29.4).

### 29.9.6 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Om det redovisade egna kapitalet understiger en tredjedel av den målsatta nivån ska Riksbanken göra en framställning till riksdagen om återställning av det egna kapitalet.

Riksbankens framställning om återställning ska avse det belopp som gör att det egna kapitalet efter återställningen uppgår till sin grundnivå, såvida inte orealiserade vinster på balansräkningen motiverar att återställning inte sker eller sker till en lägre nivå. Om det krävs för att säkerställa Riksbankens förmåga till långsiktig självfinansiering, får begäran omfatta ett högre belopp, dock högst det belopp som gör att det egna kapitalet efter återställningen uppgår till sin målsatta nivå.

Riksbankens fullmäktige och direktion behåller sin i riksdagsordningen fastslagna rätt att göra framställningar till riksdagen inom sina respektive ansvarsområden, oavsett nivå på Riksbankens eget kapital.

Kommitténs förslag avseende återställning av Riksbankens eget kapital liknar förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

I sitt remissyttrande tillstyrkte Riksbanken förslaget, ”givet att det inte kringskär Riksbankens rätt att göra en framställning till riksdagen om en återkapitalisering oberoende av kapitalnivå”.<sup>48</sup> ECB ställde sig kritisk till att Riksbankens befintliga generella rättighet att framställa en begäran till riksdag eller regering skulle begränsas till situationer då det bundna egna kapitalet har fallit under en viss nivå. Förslaget i lagrådsremissen innebär visserligen inte att Riksbankens rätt att göra en framställning till riksdagen skulle komma att inskränkas. Med anledning av remissynpunkterna har dock Riksbankens bibehållna rättighet i detta avseende förtydligats i kommitténs förslag.

I likhet med regeringen och Bondeutredningen förespråkar kommittén inte någon regel för *automatisk* återställning av Riksbankens eget kapital. Om Riksbanken står i behov av kapitaltillskott råder en exceptionell och i hög grad oförutsägbar situation. Att utforma en ändamålsenlig regel för automatisk återkapitalisering för sådana situationer kan visa sig svårt.

ECB och Riksbanken framförde båda invändningar mot villkoret i utkastet till lagrådsremiss att medel på värderegleringskonton skulle behöva realiseras innan en framställning om återkapitalisering skulle kunna ske. Kommittén föreslår att Riksbanken ska göra en framställning om återkapitalisering om det redovisade egna kapitalet understiger en tredjedel av målsatt nivå, oavsett vilka medel som finns på värderegleringskontona. Riksbankens framställning ska avse ett sådant kapitaltillskott att det egna kapitalet kan återgå till sin grundnivå. Om det finns omfattande medel på värderegleringskontona ska dock Riksbanken ta hänsyn till detta i sin framställning och bedöma om ett mindre kapitaltillskott är tillräckligt än vad som krävs för att det egna kapitalet ska återgå till sin grundnivå. Kommittén föreslår vidare att riksdagen kan besluta att återställning av Riksbankens eget kapital sker till en högre nivå än grundnivån, om detta krävs för att säkerställa den långsiktiga förmågan till självfinansiering. Ett kapitaltillskott ska dock inte vara så stort att det egna kapitalet överstiger sin målsatta nivå.

---

<sup>48</sup> Riksbanken (2017), s. 5.

## 29.10 Referenser

- af Jochnick, K. (2015), "Måste Riksbanken gå med vinst? Utmaningar för Riksbankens finansiering", tal, 23 januari, Sveriges Riksbank.
- ECB (2016), Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2016/2249 av den 3 november 2016 om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet (ECB/2016/34), *Europeiska unionens officiella tidning*, L 347/37–347/86.
- ECB (2017), "Europeiska centralbankens yttrande av den 18 maj 2017 om Sveriges riksbanks finansiella oberoende", CON/2017/17.
- ECB (2018), *Konvergensrapport 2018*.
- ECB (2019), "Opinion of the European Central Bank of 26 March 2019 on changes to the governance structure of the Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique", CON/2019/12.
- Europeiska kommissionen (2018), *Convergence report 2018*.
- Flodén, M. (2016), "Riksbankens obligationsköp påverkar statens finanser", tal, 9 november, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2013), "Yttrande om betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)", *Remissvar*, riksbanksfullmäktige, 18 juni.
- Riksbanken (2017) "Remissyttrande över Utkast till lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", 27 april.
- Riksbanken (2018a), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2017*.
- Riksbanken (2018b), "Finansiell risk- och investeringspolicy", *Promemoria*, 5 november.
- Riksbanken (2019), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2018*.
- SOU 1986:22, *Riksbanken och riksgäldskontoret: förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret*.
- SOU 2007:51, *Riksbankens finansiella oberoende*.
- SOU 2013:9, *Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning*.





## 30 Valutaupplåning till valutareserven

### 30.1 Inledning

I tilläggsdirektiv från oktober 2017 gavs Riksbankskommittén uppdraget att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. I kapitel 29 redovisar kommittén sina överväganden och förslag avseende Riksbankens finansiella oberoende i relation till bl.a. det egna kapitalet, disposition av vinstmedel, möjlighet till kapitaltillskott samt beslutsordningen för Riksbankens resultat, balansräkning och vinstdisposition.

I uppdraget som anges i tilläggsdirektiven ingår även att förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån från Riksgäldskontoret och att lämna förslag till hur redan upptagna lån med stöd av nuvarande lagstiftning ska avvecklas när den föreslagna nya lagstiftningen träder i kraft. Kommitténs förslag ska enligt direktiven lämnas med utgångspunkt i förslagen i utkastet till lagrådsremiss ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” (Fi2017/01329/B) och beakta de remissynpunkter som har lämnats på utkastet. Remissynpunkter på utkastet inkom från Riksbankens direktion, riksbanksfullmäktige, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Ett yttrande inkom också från Europeiska centralbanken (ECB).

Frågan om Riksbankens möjlighet att utöka valutareserven genom valutalån från Riksgäldskontoret utreddes av Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9, kallad Flamutredningen). Frågan aktualiserades särskilt 2012, i samband med att Riksbanken begärde ett valutalån hos Riksgäldskontoret på 100 miljarder kronor. Tre år tidigare hade Riksbanken beviljats ett valutalån hos Riksgäldskontoret, även det på motsvarande 100 miljarder kronor. Riksgäldskontoret efterfrågade i samband med

Riksbankens andra begäran ett tydligare ramverk för hur beslut om valutareservens storlek ska fattas och på vilka grunder.

Finansutskottet konstaterade i betänkandet ”Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015” (bet. 2015/16:FiU41) att nuvarande regelverk inte ger Riksbanken obetingad dragningsrätt på tillskott av medel från staten för att tillgodose behovet av valutareserv. En sådan ordning vore orimlig, ansåg man, eftersom statens möjlighet att ta upp lån i utländsk valuta är begränsad. I stället måste en avvägning kunna göras mellan Riksbankens behov av att förstärka valutareserven och behov av lån i utländsk valuta till andra ändamål, såsom räntebetalningar och återbetalning av förfallande valutalån.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Avsnitt 30.2 ger en bakgrund till frågan om Riksbankens möjlighet till valutaupplåning av Riksgäldskontoret. Avsnittet beskriver delar av de diskussioner som föregick förstärkningen av valutareserven 2009 och 2012. Förslagen i Flamutredningen och i utkastet till lagrådsremiss från 2017, liksom inkomna remissynpunkter, redogörs också för i korthet. I avsnitt 30.3 berörs därefter unionsrättens krav på finansiellt oberoende centralbanker och hur detta relaterar till frågan om Riksbankens möjligheter till upplåning i utländsk valuta för att stärka valutareserven. I avsnitt 30.4 diskuteras sedan Riksbankens möjlighet till upplåning av utländsk valuta i eget namn. I avsnitt 30.5 diskuteras hur bankernas behov av likviditetsstöd i utländsk valuta uppstår. Där redovisas också bedömningar av hur stort behovet skulle kunna bli i en framtida krissituation. Därefter diskuteras i avsnitt 30.6 Riksbankens behov av valutareserv. Kapitlet avslutas med kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 30.7.

## **30.2 Bakgrund**

### **30.2.1 Motiven för Riksbanken att hålla en valutareserv**

Riksbanken håller en valutareserv av åtminstone tre skäl. Det främsta skälet, enligt kommitténs bedömning, är att Riksbanken ska ha en god beredskap att kunna bistå banker med likviditetsstöd i utländsk valuta. Att ge likviditetsstöd i svenska kronor är okomplicerat, eftersom Riksbanken har förmågan att skapa inhemsk valuta i obegränsad omfattning. Däremot har Riksbanken inte möjlighet att skapa utländsk valuta utan befinner sig i princip i samma läge som övriga

delar av staten; kapaciteten begränsas av hur mycket valuta centralbanken har tillgänglig respektive kan låna upp.

Ett annat skäl för en valutareserv är att Riksbanken ska kunna genomföra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte. Valutainterventioner kan i detta sammanhang användas som komplement eller substitut till reporäntan, som är det främsta penningpolitiska verktyget för att motverka en hög prisökningstakt i ekonomin. De senaste åren har visat att okonventionella penningpolitiska medel kan behövas för att undvika för låg inflation, i en situation då reporäntan kan anses ha nått sin nedre gräns för att vara verkningsfull. Valutainterventioner, i form av köp av utländsk valuta, kan i sådana lägen genomföras för att försvaga den svenska kronan och därmed påverka priset på importerade varor och i förlängningen den allmänna prisnivån. Sådana valutainterventioner kräver dock inte någon valutareserv utan resulterar tvärtom i ökade valutatillgångar.

Ett tredje skäl att hålla en valutareserv är att uppfylla internationella åtaganden gentemot framför allt Internationella valutafonden (IMF). Som medlem i IMF har Sverige åtagit sig att, på IMF:s begäran, ställa upp med lån och valutaväxling med andra IMF-medlemsländer. Enligt nuvarande riksbankslag görs Sveriges utbetalningar till IMF av Riksbanken.

Synen på motiven att hålla en valutareserv har förändrats sedan finanskrisen. Flamutredningen noterar att den tidigare utredningen på området, Utredningen om Riksbankens kapitalstruktur och vinstdisposition (SOU 2007:51, kallad Bondeutredningen), inte förutsåg att valutareserven skulle kunna komma att behövas för utlåning till banker och inte enbart för att bedriva penningpolitik. Efter att Riksbanken under finanskrisen lånade ut stora belopp (som mest cirka 250 miljarder kronor) i utländsk valuta, har finansieringen av likviditetsstöd varit det dominerande argumentet för Riksbanken att hålla en valutareserv.<sup>1</sup> Bedömningarna har dock gått isär kring hur stor valutareserven bör vara, vilket diskuteras senare i kapitlet.

---

<sup>1</sup> Riksbanken (2017a) skriver att "Det är även viktigt att svenska myndigheter kan hantera en situation med finansiell stress där bankernas egna likviditetsbuffertar inte är tillräckliga. Riksbanken håller en valutareserv för att snabbt kunna agera i en sådan situation." (s. 29).

### 30.2.2 Valutareservens storlek och sammansättning

Riksbankens guld- och valutareserv hade vid utgången av 2018 ett värde av 534 miljarder kronor. Den största delen av reserven (408 miljarder kronor) bestod av statsobligationer i euro, dollar och några andra valutor. Resterande del utgjordes av guldreserven (46 miljarder kronor), banktillgodohavanden (46 miljarder kronor) och fordringar på IMF (35 miljarder kronor) i form av kreditgivning och s.k. särskilda dragningsrätter.

Storleken på guld- och valutareserven, mätt i kronor, har mer än fördubblats sedan 2007, då den uppgick till knappt 200 miljarder kronor (se Figur 30.1). Detta förklaras i huvudsak av de lånefinansierade förstärkningarna av reserven som gjordes 2009 och 2012 och vardera omfattade cirka 100 miljarder kronor (se vidare nedan). Dessutom har guldreserven ökat i värde med cirka 20 miljarder kronor samtidigt som försvagningen av kronan de senaste åren har resulterat i att tillgångarna i utländsk valuta har ökat i värde, uttryckt i kronor.

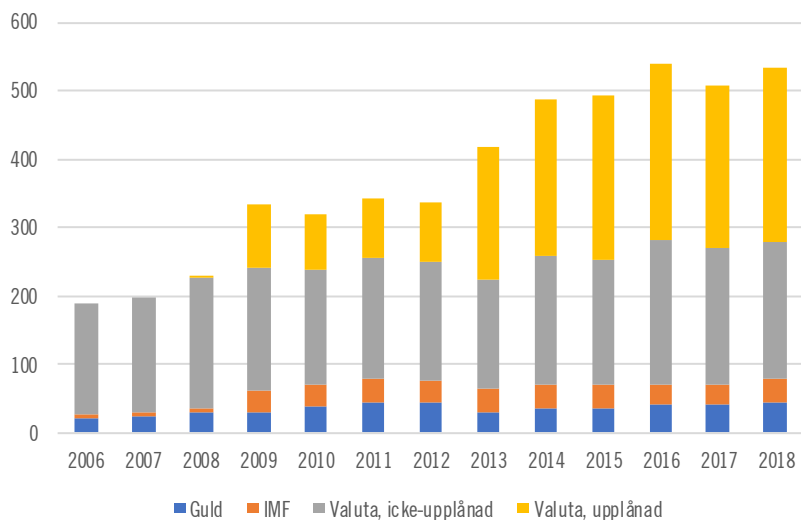
Valutareserven hålls i mycket likvida tillgångar så att den snabbt ska kunna tas i anspråk för i första hand likviditetsstöd. Placering sker i huvudsak i statsobligationer emitterade i amerikanska dollar och euro. En mindre del av valutareserven kan, enligt Riksbankens finansiella risk- och investeringspolicy, även placeras i statsobligationer i andra OECD-valutor, i obligationer som är emitterade av statsgaranterade eller mellanstatliga organisationer och i obligationer emitterade av lokala eller regionala myndigheter eller av s.k. US agencies.<sup>2</sup> I slutet av 2018 utgjordes knappt hälften av valutareserven av värdepapper i amerikanska dollar och ungefär en tredjedel av värdepapper i euro (se Figur 30.2). Den största delen av de värdepapper som valutareserven är placerad i har en löptid på mellan tre månader och fem år. Räntekänsligheten i valutareserven var 2018 omkring 3, mätt som modifierad duration, vilket innebär att tillgångarna förväntas minska i värde med 3 procent vid en generell ränteökning på en procentenhet.

---

<sup>2</sup> Riksbanken (2018).

**Figur 30.1 Riksbankens guld- och valutareserv, 2006–2018**

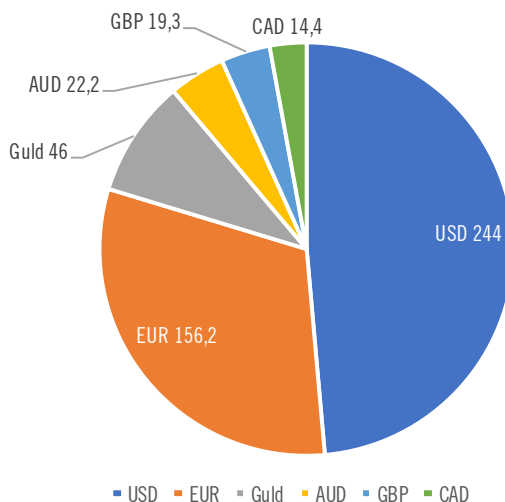
Miljarder kronor



Källa: Riksbankens veckorapporter för balansräkningen.

**Figur 30.2 Guld- och valutareservens sammansättning, 2018**

Miljarder kronor



Anm. USD = amerikanska dollar, EUR = euro, AUD = australienska dollar, GBP = brittiska pund, CAD = kanadensiska dollar.

Källa: Riksbanken (2019a), s. 57, diagram 12.

Innehavet av tillgångar i utländsk valuta innebär att Riksbanken exponeras för en valutarisk. En förstärkning av kronan, mot de valutor i vilka tillgångarna hålls, innebär att tillgångarna faller i värde och påverkar Riksbankens resultat negativt (se avsnitt 29.4.4). Valutaexponeringen motsvarar den icke-upplånade delen av valutareserven inklusive guldreserven. Valutaexponeringen i den lånefinansierade delen av valutareserven neutraliseras, eftersom den finansieras med valutalån och inte av lån i svenska kronor. Riksbankens valutalån hos Riksgäldskontoret uppgick vid utgången av 2018 till 255 miljarder kronor, varav 199 miljarder kronor bestod av lån i dollar och resterande 56 miljarder kronor av lån i euro. I mars 2019 aviserade Riksbanken att man inte kommer att förnya lån på cirka 8 miljarder amerikanska dollar som förfaller under året hos Riksgäldskontoret, vilket innebär att valutaupplåningen minskar med cirka 75 miljarder kronor. Trots att nästan hälften av valutareserven bestod av värdepapper i dollar uppgick *valutaexponeringen* i dollar endast till 15 miljarder kronor. Detta förklaras dels av att cirka 200 miljarder kronor av upplåningen av Riksgäldskontoret bestod av lån i dollar, dels av att motsvarande 26 miljarder kronor i dollartillgångar väx-lades till norska kronor.

### 30.2.3 Användning av valutareserven under finanskrisen

Riksbankens åtgärder under finanskrisen beskrivs utförligt i Finanskriskommitténs betänkande (SOU 2013:6) liksom i Flamutredningen (SOU 2013:9). Åtgärderna återges här därför endast i korthet, med fokus på hur valutareserven användes för att ge bankerna likviditetsstöd i utländsk valuta.

Efter Lehman Brothers fall i september 2008 fick de svenska bankerna en ansträngd likviditetssituation i såväl svenska kronor som amerikanska dollar. Marknaderna för kortfristig upplåning i dollar blev ansträngda i takt med att amerikanska penningmarknadsfonder, som normalt köpte svenska bankers certifikat, började misstro europeiska banker. De amerikanska penningmarknadsfondernas ovilja att köpa företagscertifikat från europeiska banker ströp tillflödet av dollar till bankerna, samtidigt som efterfrågan på dollar generellt var hög. Med sämre tillgång till dollar började många europeiska banker i stället efterfråga euro för att byta (swappa) till dollar och det upp-

kom ett skifte där bankerna gick från att emittera värdepapper för sin dollarfinansiering till att använda sig av valutaswapmarknaden. Svenska och europeiska banker använde både euro och kronor för att erhålla dollar, vilket resulterade i kraftigt stigande kostnader för att få tag i dollarbaserad finansiering via swappar.<sup>3</sup>

Från oktober 2008 och två år framåt erbjöd Riksbanken de svenska bankerna likviditetsstöd i svenska kronor, i form av lån till rådande reporänta plus ett påslag. Som mest uppgick utlåningen i detta syfte till nästan 270 miljarder kronor i slutet av 2008. Utöver detta lånade Riksbanken ut mellan 100 och 300 miljarder kronor under 2009 och 2010 till fast ränta med 12 månaders löptid som en penningpolitisk åtgärd, jämte den redan låga reporäntan, i syfte att hålla nere marknadsräntorna.

Till följd av den ansträngda situationen på marknaderna för kortfristig upplåning av amerikanska dollar började Riksbanken fr.o.m. oktober 2008 även låna ut dollar. Lånen finansierades i huvudsak genom ett valutaåterköpsavtal (swapavtal) med Federal Reserve som gav Riksbanken rätt att låna 30 miljarder dollar i utbyte mot säkerhet i form av kronor. Federal Reserve behövde knappast de svenska kronorna som avtalet gav dem rätt till. I stället syftade operationerna till att globalt lindra bristen på dollar på kortfristiga finansieringsmarknader för att på så sätt upprätthålla finansiell stabilitet på global nivå.<sup>4</sup> Det låg alltså under denna kris i Federal Reserves egenintresse att tillhandahålla dollar eftersom den finansiella krisen slog hårt mot USA.

Dollarlånen hade relativt kort löptid och gavs på en till tre månader. Utlåningsräntan till de svenska bankerna styrdes av principen att Riksbankens utlåning inte skulle tränga undan en normal marknadsmässig finansiering, av räntan i valutaåterköpsavtalen med Federal Reserve och av att de nordiska centralbankerna samordnade sig vad gäller prissättningen.

Riksbanken ingick redan 2007 ett valutaåterköpsavtal med ECB som gav Riksbanken rätten att låna upp till 10 miljarder euro i utbyte mot svenska kronor. Syftet med avtalet var att Riksbanken skulle ha beredskap att kunna ge lån i euro om det skulle visa sig nödvändigt. I juni 2009 utnyttjade Riksbanken avtalet och lånade 3 miljarder euro.

---

<sup>3</sup> SOU 2013:6, s. 127 och 128.

<sup>4</sup> SOU 2013:9, s. 67 och 68.

Riksbankens utlåning i utländsk valuta till bankerna uppgick som mest till 250 miljarder kronor under våren 2009. Därefter avtog behovet av likviditetsstöd snabbt och på de auktioner som Riksbanken höll under september och oktober 2009 kom det inga bud, eftersom bankerna kunde finansiera sig billigare på marknaden. I november 2009 avslutades stödprogrammet i utländsk valuta.<sup>5</sup> Under den drygt ett år långa perioden 2008–2009 som Riksbanken gav banker likviditetsstöd i utländsk valuta togs valutareserven i anspråk endast i begränsad omfattning – cirka 50 miljarder kronor, eller ungefär en fjärdedel av valutareservens dåvarande storlek. Resterande del av likviditetsstödet finansierades med valutaåterköpsavtal enligt beskrivningen ovan.

### 30.2.4 Förstärkningen av valutareserven 2009 och 2012

Av budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Riksgäldskontoret får ta upp lån till staten bl.a. i syfte att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Riksbanken ansökte om, och fick beviljat, lån från Riksgäldskontoret 2009 och 2012 i syfte att förstärka valutareserven. Lånen omfattade vardera 100 miljarder kronor. Lånen har behållits sedan dess och först under 2019 har Riksbanken aviserat att den har för avsikt att minska upplåningen med ungefär en fjärdedel genom att inte förnya lån som förfaller under året.

#### Förstärkningen 2009

I maj 2009 beslutade Riksbankens direktion att utöka valutareserven genom att låna utländsk valuta motsvarande 100 miljarder svenska kronor av Riksgäldskontoret. Direktionen ansåg att detta var behövt, dels mot bakgrund av att Riksbanken lånat ut en del av valutareserven till svenska banker, dels för att man ökat sina åtaganden mot andra centralbanker och internationella organisationer.<sup>6</sup> I Riks-

---

<sup>5</sup> Flamutredningen noterar att det är oklart i vilken mån Riksbankens likviditetsstöd i dollar var nödvändiga i bemärkelsen att bankerna saknade möjligheter till finansiering på annat sätt. Det kan ha varit så att bankerna, åtminstone delvis, utnyttjade Riksbankens erbjudande om likviditetsstöd för att det var fördelaktigt och som en försiktighetsåtgärd om läget skulle förvärras ytterligare, inte för att de var tvungna. (SOU 2013:9, s. 73 och 74).

<sup>6</sup> Molin (2010).



bankens årsredovisning för 2009 beskrivs förstärkningen av valutareserven som tillfällig och motiveras av de utökade åtagandena gentemot andra centralbanker och IMF.

Direktionens beslut att utöka valutareserven föregicks av en förfrågan till Riksgäldskontoret att uppskatta hur kostnaderna för att förvalta statsskulden skulle påverkas om de för Riksbankens räkning skulle låna 50–200 miljarder kronor. I en promemoria daterad 5 maj 2009 resonerar Riksgäldskontoret om hur effekterna på lånekostnaderna bl.a. skulle bero på hur marknaden uppfattar det stora lånebehovet:

En upplåning på 200 miljarder kronor för Riksbankens räkning innebär att budgetunderskottet för 2009 blir 335 miljarder kronor eller ca 11 procent av BNP (...) Detta skulle placera Sverige bland de länder som relativt BNP får störst lånebehov. (...)

Marknadsreaktionen på ett lånebehov av denna storleksordning beror naturligen av en mängd faktorer som exempelvis riskaptiten, hur säkra statsfinanserna ter sig, Sveriges styrka relativt omvärlden och kanske framför allt hur vi och Riksbanken sköter marknadskommunikationen då vi går ut med nyheten. I värsta fall tar marknaden beskedet att valutareserven behöver förstärkas som intäkt för att katastrofen är ett faktum. I ett sådant scenario kan vi vänta oss att räntorna rusar i höjden. I bästa fall motverkas den press upp på räntorna som ett större utbud av statsrisk medför av att marknaden lugnas av att valutareserven stärks. Tolkningen skulle då vara att vi därmed står bättre rustade att möta en framtida kris. I ett sådant scenario påverkas räntorna inte märkbart. Med tanke på det osäkra läge som Sverige, och världen, befinner sig i för närvarande anser vi dock att risken för att räntorna skulle höjas markant av att vi lånar 200 miljarder kronor är betydande. Det torde vara svårt att undgå intrycket att svenska myndigheter vet att läget i Baltikum är mycket värre än vad andra aktörer, t.ex. i aktie- och valutamarknaden, räknar med.<sup>7</sup>

Riksgäldskontorets budskap var m.a.o. inte att en omfattande upplåning av detta slag nödvändigtvis skulle bli svår eller kostsam, men att det fanns en risk – särskilt med hänsyn till det oroliga läget med den pågående finanskrisen – att motivet bakom upplåningen skulle kunna missuppfattas av marknaden och därigenom leda till stigande räntekostnader. I frånvaro av sådana missuppfattningar skulle låneräntorna tvärtom kunna förbli opåverkade.

Resultatet av diskussionen mellan myndigheterna blev att valutareserven före sommaren 2009 förstärktes med 65 miljarder kronor.

---

<sup>7</sup> Riksgäldskontoret (2009).

Detta motsvarade de medel ur valutareserven som Riksbanken vid den tidpunkten hade tagit i anspråk. Riksgäldskontoret lånade ut återstoden i september. Den uppskattade nettoräntekostnaden för förstärkningen var 201 miljoner kronor under 2009 för Riksbanken, vilket motsvarade en nettolåneränta på 0,22 procent. Nettoräntekostnaderna ökade till 323 miljoner kronor (0,38 procent) året därefter för att sedan minska till 236 miljoner kronor (0,27 procent) 2011.<sup>8</sup>

## Förstärkningen 2012

I december 2012 fattade Riksbankens direktion beslutet att utöka valutareserven med ytterligare 100 miljarder kronor genom lån av Riksgäldskontoret. Enligt Riksbankens pressmeddelande fattades beslutet ”mot bakgrund av att den osäkra situationen i omvärlden medför förhöjda risker för det svenska finansiella systemet och att åtagandena mot Internationella valutafonden (IMF) har ökat.”<sup>9</sup> I en promemoria som Riksbanken publicerade strax innan beslutet förklarade Riksbanken att ”förstärkningen av valutareserven är temporär och bör avvecklas när det bedöms lämpligt med hänsyn till omvärldsutvecklingen och storleken på åtagandena gentemot IMF”.<sup>10</sup>

I promemorian motiveras behovet av utökad valutareserv i huvudsak av en kvantitativ analys som i ett basscenario över en framtida krissituation ger ett likviditetsbehov hos bankerna på 336 miljarder kronor i utländsk valuta. Riksbanken poängterade också osäkerheten i beräkningarna:

Det är svårt att beräkna en lämplig storlek på valutareserven. Ett skäl är att det endast finns ett fåtal exempel då bankväsenden i utvecklade ekonomier drabbats av så stora valutautflöden att den offentliga sektorn i stor skala tvingats överta den privata sektorns åtaganden. Därför bygger de flesta beräkningarna på antaganden som är svåra att styrka empiriskt. Men även om en beslutsfattare hade haft fullständig information om med vilken sannolikhet vissa utflöden inträffar hade det ändå inte funnits ett objektivt rätt svar på vad som är en lämplig storlek på valutareserven. Det beror på att valutareserven fungerar som en försäkring mot de samhällsekonomiska konsekvenser som följer om bankväsendet får likviditetsproblem i utländsk valuta.

---

<sup>8</sup> SOU 2013:9, s. 40, tabell 3.3.

<sup>9</sup> Riksbanken (2012a).

<sup>10</sup> Riksbanken (2012b).

Synen på vad som är en lämplig storlek på valutareserven beror alltså på hur negativt scenario som valutareserven syftar till att försäkra mot (dvs. beslutsfattarens riskaversion), bedömningar av sannolikheten för att scenariot inträffar och hur stora de samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms bli i scenariot.<sup>11</sup>

I direktionen reserverade sig de dåvarande ledamöterna Karolina Ekholm och Lars E. O. Svensson mot beslutet att ytterligare utöka valutareserven på detta sätt. I sin reservation menar de bl.a. att en ordning där Riksbanken lånar valuta av Riksgäldskontoret först när valutareserven har tagits i anspråk är en bättre och mer kostnadseffektiv lösning än förtida upplåning:

[I samband med upplåningen 2009] väcktes inom direktionen förslaget att i den mån ytterligare valuta skulle komma att behövas för likviditetsstöd så skulle det tillföras Riksbanken via ett avtal med Riksgäldskontoret om återställande av valutareserven i den mån den tas i anspråk. Under våren 2010 utarbetades ett utkast till ett sådant avtal med Riksgäldskontoret där Riksgäldskontoret åtog sig att leverera valuta inom 10 bankdagar efter att Riksbanken fattat beslut eller fullgjort avtal som medfört att valuta från valutareserven tagits i anspråk.

Skillnaden mellan ett sådant avtal och att låna upp pengar i förväg är att det senare gör valutan tillgänglig ett antal dagar tidigare samtidigt som det innebär en kostnad för skattebetalarna. Den snabbare tillgängligheten vid en kris ska alltså vägas mot kostnaden för skattebetalarna. Vi ansåg 2009–2010 att en lämplig avvägning var att ta en kostnad på ca 200 miljoner kronor om året för en förstärkning av valutareserven med 100 miljarder kronor och samtidigt ingå ett avtal med Riksgäldskontoret om ett återställande av valutareserven som säkerställde möjligheten att vid behov få tillgång till ytterligare valuta.

(...)

Vi ser ingen anledning till att göra en annan bedömning nu än vad som gjordes 2009–2010 om behovet av att förstärka valutareserven. Situationen för de svenska bankerna och den svenska staten är klart bättre nu än då. De svenska bankerna är bättre kapitaliserade och de har skaffat sig större likviditetsbuffertar. I dagsläget uppfyller till exempel samtliga av de fyra största bankerna ett likviditetskrav i såväl dollar som euro där de kan täcka minst 30 dagars behov av dollar och/eller euro under stressade förhållanden. Dessutom har deras exponeringar i de baltiska staterna, vilka utgjorde en riskfaktor 2009, minskat. Den svenska statens kreditvärdighet är också klart bättre än den var då, delvis just som en följd av att oron försvunnit för att problem i Baltikum ska göra att svenska banker behöver statligt stöd.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ibid., s. 4, bilaga A.

<sup>12</sup> Ekholm och Svensson (2012).

Liksom direktionens beslut 2009 att utöka valutareserven, föregicks beslutet 2012 av en förfrågan till Riksgäldskontoret om Riksgäldskontoret på kort tid kunde låna upp 100 miljarder kronor i utländsk valuta. På liknande sätt som i sin respons inför upplåningen 2009, poängterade Riksgäldskontoret att avgörande för hur lånekostnaderna påverkas kan vara vilken signal som sänds avseende motivet för upplåningen:

En upplåning som sker för att återställa valutareserven sedan delar av den tagits i anspråk skulle inte uppfattas som *i sig* oroande. De omständigheter som får staten att agera är i det fallet redan kända. I synnerhet gäller att valutaupplåning som aktualiseras av ett behov att refinansiera utlåning till IMF för att finansiera stödprogram i andra länder bör kunna ske smidigt och med liten effekt på Sveriges lånekostnader. Det är i så fall tydligt att det är (ett eller flera) andra länder som har problem, inte vi själva.

Det kan kontrasteras mot upplåning som inte kopplas till ett konkret behov utan sägs vara ”för säkerhets skull”. Att svenska staten då lånar stora belopp på kort tid kan tolkas som att myndigheterna ser mer allvarligt på läget i ekonomin och i finanssektorn än vad som dithills har framgått.

Extra allvarligt blir det om den ökade upplåningen i omvärlden uppfattas som att de svenska myndigheterna är oroliga för att staten inom snar framtid ska bli utestängd från de internationella lånemarknaderna. Detta kanske kan tyckas långsökt, men det är endast i ett sådant läge som det kan uppstå ett verkligt behov av att ha en på förhand säkerställd valutabuffert. I annat fall kommer valutareserven fortlöpande att kunna fyllas på genom upplåning i den takt som medlen tas i anspråk (...).

En sådan signaleffekt skulle kunna få återverkningar inte bara på våra upplåningskostnader i utländsk valuta, dvs. kostnaden för att låna de volymer som här diskuteras, utan också på vår kronupplåning. Med andra ord kan det uppstå betydande indirekta kostnader för upplåningen. I sin yttersta konsekvens kan ett sådant agerande bidra till att utlösa den kris som man försöker förbereda sig för. Det är således inte givet att upplåning ”för säkerhets skull” verkligen ger ökad säkerhet.<sup>13</sup>

Riksgäldskontoret pekade alltså på risken för stigande räntekostnader om en stor och plötslig upplåning skedde utan tydliga skäl, däremot inte om upplåningen skedde för att återställa en valutareserv som tagits i anspråk.

Riksgäldskontoret redogjorde även för sina synpunkter på Riksbankens begäran om ytterligare upplåning i en promemoria från januari 2013. Dels ifrågasattes behovet av den utökade valutareserven,

---

<sup>13</sup> Riksgäldskontoret (2012).

baserat på Riksbankens scenarier, dels underströks behovet av ett tydligare regelverk kring Riksbankens möjlighet till valutaupplåning av Riksgäldskontoret:

För det första antar Riksbanken att bankerna inte har möjlighet att emitera statsgaranterade värdepapper. Någon grund för antagandet att ett statligt garantiprogram inte skulle fungera redovisas dock inte. Riksgäldskontoret ser ingen anledning att på detta sätt utgå ifrån att ett garantiprogram inte kan vara ett viktigt och effektivt medel även i en framtida kris.

För det andra bygger Riksbankens beräkningar på att banken inte kommer ha tillgång till upplåning via Riksgäldskontoret. Detta avspeglas i scenarierna av att Riksbanken inte tillförs några medel genom upplåning från Riksgäldskontoret ens i beräkningar som omfattar två till tre månader. Riksgäldskontoret hyser ingen oro för att våra möjligheter att fullgöra vårt uppdrag enligt budgetlagen ens i ett mycket stressat internationellt läge skulle försämrats på ett sådant sätt att vi inte vid behov skulle kunna låna för att förstärka valutareserven. Vi anser att det är rimligt att räkna med att behovet av valutareserv kan tillgodoses genom upplåning via Riksgäldskontoret även i ett sådant läge.<sup>14</sup>

Riksgäldskontoret menade m.a.o. att Riksbanken i sina scenarier bortsåg från att valutareserven kan fyllas på i takt med att den tas i anspråk och med kort varsel. Riksgäldskontoret påpekade också att det behövs ett tydligare ramverk för hur beslut om valutareservens storlek ska fattas och på vilka grunder:

Att överlåta till myndigheter att utan tydliga ramar och anvisningar fatta beslut som kan öka statsskulden med tresiffriga miljardbelopp gör att beslut kan fattas utanför demokratisk kontroll och urholkar riksdagens inflytande över statens finanser. Detta måste uppfattas som principiellt fel. Precis som för annan statlig upplåning borde ramarna för upplåning till valutareserven sättas genom beslut av riksdagen.

Riksgäldskontoret beslutade i januari 2013 att tillmötesgå Riksbankens begäran om att förstärka valutareserven. Man lånade upp utländsk valuta motsvarande cirka 73 miljarder kronor under januari 2013 och huvuddelen av resterande belopp under följande månad. Trots den stora volymen kunde upplåningen, enligt Riksgäldskontoret, göras till mycket förmånliga villkor.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Riksgäldskontoret (2013a).

<sup>15</sup> Riksgäldskontoret (2014).

### 30.2.5 Flamutredningens förslag om valutaupplåning

Flamutredningen fick sina direktiv 2011 och hade bl.a. till uppgift att ta ställning till storleken på och finansieringen av Riksbankens valutareserv.

Utredningen framförde två förslag i detta avseende. Det första förslaget innebar att valutareserven, om den tas i anspråk för att ge likviditetsstöd, ska fyllas på med hjälp av valutalån av Riksgäldskontoret. Det andra förslaget innebar en begränsning i omfattningen av förtida upplåning hos Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven. Ett ytterligare förslag var också att Riksbankens åtaganden gentemot IMF skulle läggas i en separat balansräkning (se separat redogörelse om detta i avsnitt 30.6.3).

#### Upplåning vid ianspråktagen valutareserv

Förslaget om en påfyllnadsfunktion för valutareserven baserades på ett utkast till avtal mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret som togs fram redan under våren 2010. Det föreslagna avtalet innebar att Riksgäldskontoret åtog sig att låna ut valuta till Riksbanken så att valutareserven skyndsamt (inom tio dagar) skulle kunna återställas om den hade tagits i anspråk. Syftet var att ge tydligare ramar för utlåning för att återställa valutareserven.<sup>16</sup> Förslaget gick så långt att Riksgäldskontorets styrelse i februari 2010 beslutade att ge riksgäldsdirektören i mandat att ingå överenskommelse med Riksbanken om återställande av valutareserven. Riksgäldskontoret bedömde att avtalet formaliserade det uppdrag att låna för att förstärka valutareserven som Riksgäldskontoret har enligt 5 kap. 1 § budgetlagen. Riksbanken valde dock att inte föra upp frågan till beslut.

Flamutredningens förslag innebar att Riksbankens rätt att få valutareserven återställd skulle träda i kraft så snart den hade tagits i anspråk för att lämna likviditetsstöd i utländsk valuta. Från det att Riksbanken använt valutareserven för likviditetsstöd, oavsett omfattning på stödet, skulle denna skyldighet för Riksgäldskontoret inträda. Riksgäldskontoret skulle skyndsamt låna upp ett belopp motsvarande det lämnade stödet för Riksbankens behov. I takt med att likviditetsstödet återbetalas från bankerna till Riksbanken skulle Riksbanken

---

<sup>16</sup> Förslaget till avtal omnämns av Ekholm och Svensson (2012), s. 1, och Riksgäldskontoret (2013a), s. 3.

reglera motsvarande skuld till Riksgäldskontoret. I annat fall, menade man, skulle en situation kunna uppstå där Riksbanken skapar en i förväg upplånad valutareserv, vilket enligt utredningen endast skulle kunna göras inom givna ramar. Förslaget motiverades enligt följande:

Med denna ordning garanteras att Riksbankens möjlighet att över tid lämna likviditetsstöd i utländsk valuta är i princip obegränsad, samtidigt som en begränsning av hur mycket valuta som behöver bindas i Riksbanken i normala tider införs.

Med en sådan ordning, där Riksgäldskontoret ska tillhandahålla den erforderliga valutan på begäran av Riksbanken, upprättas en klar och tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna för den upplåning som sker med anledning av att Riksbankens valutareserv har tagits i anspråk för lämnande av likviditetsstöd.

Riksgäldskontorets förmåga att låna upp utländsk valuta bedöms som mycket robust, även under perioder av finansiell oro. Så länge statsfinanserna är under kontroll finns inget skäl att anta att Riksgäldskontoret inte ska kunna fullgöra den nu beskrivna uppgiften inom erforderlig tid.<sup>17</sup>

Flamutredningen inhämtade information hos Riksgäldskontoret om hur myndigheten skulle gå till väga för att fullgöra skyldigheten enligt förslaget. Enligt Flamutredningen redogjorde Riksgäldskontoret för hur man skulle gå tillväga för att inom erforderlig tid låna upp valuta för att tillmötesgå det behov som uppstår i Riksbankens ”minscenario”, i vilket bankernas behov av likviditetsstöd uppgår till 123 miljarder kronor. Utredningen poängterade att om denna upplåningsfunktion, mot förmodan, inte skulle fungera, så skulle Sverige befinna sig i en så exceptionell situation att likviditetsstöd till bankerna inte längre skulle vara det högst prioriterade:

Om det, mot all förmodan med tanke på Sveriges strikta budgetregulverk och praxis för hantering av statsfinanserna, skulle uppstå ett läge där Riksgäldskontoret inte har möjlighet att låna för att fylla på valutareserven, skulle det heller inte gå att finansiera statens reguljära åtaganden. Sverige skulle då stå inför en slags statsbankrutt. I en så allvarlig kris skulle de svenska bankernas valutaförsörjning sannolikt framstå som ett sekundärt problem.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> SOU 2013:9, s. 96 och 97.

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 97.

## Förtida upplåning för förstärkning av valutareserven

Flamutredningens utgångspunkt var att Riksbankens valutareserv skulle vara stor nog för att banken ska kunna lämna likviditetsstöd i erforderlig omfattning till dess att valutareserven återställts genom upplåning av Riksgäldskontoret och till dess övriga statliga åtgärder, såsom garantiprogram för bankernas upplåning, finns på plats.

Utredningen bedömde att 200 miljarder kronor i total valutareserv, inflationsskyddat, skulle möta detta behov med god marginal. Därför föreslogs detta som tak för valutareservens storlek, vilket också gav ett implicit tak för förtida upplåning hos Riksgäldskontoret. Finansieringen av valutareserven skulle bestå av Riksbankens kostnadsfria kapital (dvs. eget kapital och utestående sedlar och mynt) och den förtida upplåningen. Eftersom det kostnadsfria kapitalet vid tidpunkten för Flamutredningen enligt utredningens övriga förslag skulle vara 125 miljarder kronor, skulle lånetaket vara 75 miljarder kronor. Eftersom Flamutredningen också föreslog att det kostnadsfria kapitalet skulle vara *minst* 75 miljarder kronor, skulle den största förtida upplåningen hos Riksgäldskontoret kunna bli 125 miljarder kronor. Utöver denna låneram, föreslog man möjlighet till ytterligare förtida upplåning under exceptionella omständigheter. Sådan ytterligare upplåning skulle då godkännas av riksdagen.

Utredningen föreslog inga explicita villkor för att den förtida upplåningen inom låneramen skulle få genomföras. I stället noterade utredningen att det i normala tider, då det inte finns någon större oro på finansmarknaden, inte borde finnas något behov av en upplånad valutareserv. Då, menade utredningen, är risken för att likviditetsstöd ska behöva lämnas försumbar. ”Däremot kan det finnas skäl att i tider av oro och förhöjda risker för likviditetsstress förstärka valutareserven.”<sup>19</sup>

Flamutredningens bedömningar utgick från antagandet att förstärkningen av valutareserven som gjordes 2009 endast skulle vara tillfällig. Riksbankens beslut i december 2012 att förstärka valutareserven med ytterligare 100 miljarder kronor fattades just innan överlämnandet av Flamutredningens betänkande och omnämns därför endast kortfattat.<sup>20</sup> Beräkningarna för Riksbankens självfinansiering inkluderade inte den årliga räntenettokostnad på 400–500 miljo-

---

<sup>19</sup> Ibid., s. 125 och 126.

<sup>20</sup> Ibid., s. 72 och 73.



ner kronor som upplåningen innebär. Inte heller i konsekvensanalysen i Flamutredningen förekommer effekterna av dessa lån (eller effekterna av återbetalning av lånen). Utredningen utgick från att lånen skulle vara återbetalda innan ett eventuellt ikraftträdande av utredningens förslag.<sup>21</sup>

## Remissynpunkter på Flamutredningen

Riksbanken och Europeiska centralbanken (ECB) var kritiska till flera av Flamutredningens förslag och menade överlag att lagstiftning som begränsar Riksbankens handlingsutrymme inskränker Riksbankens finansiella oberoende. Övriga remissinstanser tillstyrkte överlag utredningens förslag eller hade inget att invända.

Riksbankens direktion ansåg att banken ska ha rätt att begära att Riksgäldskontoret lånar upp det belopp som Riksbanken anser nödvändigt under förutsättning att beslutet har tagits efter samråd med främst riksbanksfullmäktige, Finansdepartementet och Riksgäldskontoret. Direktionen ansåg vidare att frågan om valutalånens storlek ska prövas återkommande av direktionen och att förstärkningen av valutareserven är temporär och bör avvecklas när direktionen bedömer det lämpligt. Direktionen betonade även att en förfinansierad valutareserv kan förebygga en finansiell kris genom att skapa förtroende för Riksbankens möjligheter att agera vid en kris som hotar det svenska kredit- och betalningssystemet. Att finansiera valutareserven först när en kris har inträffat är problematiskt, menade direktionen, eftersom det då kan bli mer kostsamt, ta längre tid att genomföra och påverka penningpolitikens genomslag.<sup>22</sup> Två av de dåvarande direktionsledamöterna, Karolina Ekholm och Martin Flodén, reserverade sig mot direktionens remissyttrande och ställde sig i stället bakom de grundläggande principer som utredningens förslag bygger på. Ekholm och Flodén ansåg bl.a. att det inte finns några tydliga fördelar med att Riksbanken genom upplåning på förhand ökar storleken på valutareserven för att kunna ge affärsbanker likviditetsstöd under en kris.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Utredningens samtal med Harry Flam, 2019-01-31.

<sup>22</sup> Riksbanken (2013a).

<sup>23</sup> Ekholm och Flodén (2013).

Riksbanksfullmäktige framförde, i ett separat remissvar, att man ansåg att ett beslut om en höjning eller sänkning av valutareserven ska fattas i samråd mellan Riksbankens direktion och fullmäktige. Fullmäktige ansåg sig inte kunna acceptera att det finns en risk att endast tre personer i direktionen (med tillämpning av riksbankschefens utslagsröst) fattar beslut i dessa frågor.<sup>24</sup>

ECB menade i sitt yttrande att förslaget att begränsa Riksbankens möjlighet till upplåning hos Riksgäldskontoret begränsar Riksbankens rätt att oberoende fatta beslut om att förstärka valutareserven.<sup>25</sup> Riksbankens direktion måste, enligt ECB, ha rätten att instruera Riksgäldskontoret att låna upp varje belopp som direktionen anser är nödvändigt. ECB ansåg vidare att om en nationell centralbanks förvaltning av valutareserven underställs kontroll genom en nationell myndighet för skuldförvaltning, skulle detta stå i strid med både ECBS-stadgan och EU-rätten.

I Riksgäldskontorets remissvar på Flamutredningen återkommer flera av de resonemang som förs i promemorian som skrevs några månader tidigare med anledning av Riksbankens begäran om ytterligare valutaupplåning. Bl.a. betonas att valutareservens storlek inte behöver dimensioneras utefter det totala behovet av likviditetsstöd i en krissituation:

Det är (...) viktigt att göra skillnad mellan hur stor reserven behöver vara i utgångsläget, å ena sidan, och hur mycket valuta Riksbanken behöver kunna få tillgång till, å den andra. För att banken ska kunna fullgöra sitt uppdrag att ge likviditetsstöd i utländsk valuta är det nämligen den senare faktorn som är avgörande. Valutareserven i utgångsläget får avgörande betydelse endast om Riksbanken inte kan få tillgång till valuta på annat sätt än genom att minska valutareserven. Likaså är det av avgörande betydelse om andra metoder för att stötta bankernas finansiering står till buds eller inte.<sup>26</sup>

Riksgäldskontoret menade vidare att det finns goda skäl att tro att myndigheten kan fullgöra sitt åtagande att fylla på Riksbankens valutareserv om den har tagits i anspråk:

Riksgäldskontoret menar att det finns starka skäl att utgå från att Riksgäldskontoret fortlöpande har möjlighet att låna i utländsk valuta, liksom att statliga garantier utgör ett effektivt medel för att stötta bankers

---

<sup>24</sup> Riksbanken (2013b).

<sup>25</sup> ECB (2013).

<sup>26</sup> Riksgäldskontoret (2013b).

finansiering i kris. Denna bedömning underbyggs av de praktiska erfarenheterna.

(...)

Något motiv för att anta att Riksgäldskontoret skulle vara förhindrad att låna i utländsk valuta eller för att statliga garantier inte skulle fungera har heller inte redovisats. Även om sådana motiv förelåg, vore detta inte skäl att låsa statens (i vissa lägen knappa) tillgång till valuta i Riksbankens valutareserv, där de är öronmärkta för att stötta bankernas finansiering.

Finansinspektionen tog, liksom Riksgäldskontoret, inte ställning specifikt till de nivåer på maximal valutareserv och upplåning som föreslås i utredningen, utan noterade att ”Vad som är en lämplig storlek på valutareserven är en sannolikhetsbaserad avvägning mellan hur extrema scenarier som ska kunna hanteras och en bedömning av den samhällsekonomiska kostnaden för denna beredskap.”<sup>27</sup> Finansinspektionen ansåg att bestämningen av valutareservens storlek ytterst bör avgöras av riksdagen eftersom det är en fråga om hur statens medel används.

Finansinspektionen tillstyrkte i allt väsentligt förslagen i utredningen och ansåg att förslaget om ett formaliserat ramverk för valutareservens storlek och metoderna för dess upplåning har fördelar såväl ur ett oberoendeperspektiv som ur ett svenskt maktdelningsperspektiv. Finansinspektionen ansåg vidare att utredningens förslag skulle bidra till att göra ansvarsfördelningen mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken tydligare.

Finansinspektionen poängterade vidare att Riksbankens valutareserv möjliggör Riksbankens roll att agera sista låneinstans i utländsk valuta. Innan den resursen tas i anspråk har affärsbankerna flera andra ”försvarslinjer”. Hit hör bankernas likviditetshantering enligt föreskrifter, bankernas likviditetsreserver enligt föreskrifter, bankernas ytterligare likviditetsreserver, bankers tillgång till likviditetsstöd i lokal valuta och bankernas möjlighet till marknadsupplåning med statliga garantier. Till dessa möjligheter kommer Riksbankens möjlighet att låna valuta av andra centralbanker, på så sätt som skedde under finanskrisen.

Konjunkturinstitutet (KI), till sist, ställde sig i huvudsak också bakom förslagen i utredningen avseende valutareserven. KI noterade att förslaget om återställning av valutareserven så snart den tagits i anspråk i praktiken kan ses som ”ett sätt att ge Riksbanken möjlighet

---

<sup>27</sup> Finansinspektionen (2013).

att tillhandahålla ett obegränsat likviditetsstöd och därmed agera lender-of-last-resort i utländsk valuta”. En implikation av detta är, enligt KI, att ”riksdag och regering under vissa omständigheter förlorar inflytande till opolitiska tjänstemän över de offentliga finansernas utveckling”.<sup>28</sup>

### 30.2.6 Utkastet till lagrådsremiss 2017

I mars 2017 remitterade regeringen sitt utkast till lagrådsremiss, ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” (Fi2017/01329/B), som baserades på Flamutredningens förslag. Regeringens beredning av förslagen i Flamutredningen föregicks av ett krav från Finansutskottet i juni 2016 att regeringen ”snarast skulle återkomma till riksdagen med förslag om Riksbankens finansiella oberoende med utgångspunkt från den s.k. Flamutredningens betänkande (SOU 2013:9) och remissynpunkterna på betänkandet” (bet. 2015/16:FiU41). Utkastet till lagrådsremiss innehåller förslag både kring Riksbankens eget kapital och Riksbankens möjlighet till upplåning hos Riksgäldskontoret.

Förslaget om att valutareserven ska återställas så snart den har tagits i anspråk var i stort sett detsamma som i Flamutredningen. I utkastet föreslogs att om Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk för likviditetsstöd ska valutareserven återställas till ursprunglig nivå genom upplåning till valutareserven enligt budgetlagen. Vidare föreslogs att Riksbankens rätt att förstärka valutareserven genom förtida upplåning enligt budgetlagen begränsas till sådana situationer där det finns synnerliga skäl för att förstärka valutareserven. Upplåning föreslogs få ske endast upp till ett belopp om 50 miljarder kronor, uppräknat med den årliga procentuella förändringen av konsumentprisindex. Om det finns synnerliga skäl och Riksbanken gör bedömningen att valutareserven behöver förstärkas ytterligare, utöver 50 miljarder kronor, uppräknat med den årliga procentuella förändringen av KPI, skulle det enligt förslaget godkännas av riksdagen.

Lånetaket som föreslogs i utkastet är lägre än i Flamutredningen (50 miljarder kronor jämfört med 75–125 miljarder), samtidigt som det explicita villkoret ställs att *synnerliga skäl* för upplåningen ska föreligga. Enligt utkastet bör en sådan förstärkning av valutareserven

---

<sup>28</sup> Konjunkturinstitutet (2013).

vara förbehållen en finansiell kris eller liknande allvarliga situationer när det finns behov av att möta hastigt uppkomna likviditetsbehov. Enligt förslaget ankommer det därmed på Riksbanken att tydligt redovisa vad som enligt Riksbanken utgör synnerliga skäl. Att lånetaket i förslaget är lägre än det som föreslogs i Flamutredningen ska dock ses i ljuset av att Flamutredningen föreslog en lägre nivå för Riksbankens kostnadsfria kapital (se kapitel 29). Förslaget i utkastet till lagrådsremiss skulle, med 2018 års omfattning på den icke-upplånade valutareserven, ge Riksbanken möjlighet att hålla en valuta-reserv på ungefär 300 miljarder kronor, vilket kan jämföras med taket på 200 miljarder kronor enligt Flamutredningens förslag.

Till skillnad från Flamutredningen lämnades i utkastet också ett förslag på hanteringen av Riksbankens befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret. Enligt förslaget skulle dessa lån betalas tillbaka direkt vid reglernas ikraftträdande. Om Riksbanken avser behålla befintliga lån upp till ett belopp på högst 50 miljarder kronor måste det, enligt förslaget, föreligga synnerliga skäl för den upplåningen.

### 30.2.7 Remissynpunkter på utkastet till lagrådsremiss

Utkastet till lagrådsremiss remitterades till Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet och Ekonomi-styrningsverket. Ett yttrande inkom även från ECB. Här återges huvuddragen av synpunkterna från Riksbanken, ECB, Riksgäldskontoret och Finansinspektionen. Tongångarna i remissvaren liknar i stor utsträckning dem i svaren på Flamutredningen. Riksbanken och ECB ställde sig kritiska till förslagen att begränsa Riksbankens möjlighet att utöka sin valuta-reserv, medan övriga remissinstanser i allt väsentligt tillstyrkte förslagen. Beträffande återbetalningen av befintliga valutalån ansåg flera av remissinstanserna dock att återbetalning i takt med lånens förfall av praktiska skäl är lämpligare än omedelbar återbetalning vid reglernas ikraftträdande.

## Riksbanken

Riksbanken avstyrkte förslaget i lagrådsremissen på liknande grunder som avstyrkandet av förslagen i Flamutredningen:

Riksbanken avstyrker utkastets förslag till kvantitativa begränsningar för Riksbankens möjligheter att låna upp utländsk valuta via Riksgäldskontoret. Även om Riksbanken har möjlighet att finansiera valutareserven i eget namn anser Riksbanken att det mest kostnadseffektiva är att Riksgäldskontoret även i framtiden genomför upplåning för Riksbankens räkning. Riksbanken anser inte att den bör ha rätt att obegränsat och ensidigt besluta om upplåning från Riksgäldskontoret. Riksbanken föreslår att nuvarande ordning, som innebär att en statskuldspolitisk avvägning görs inför beslut om upplåning till Riksbanken ska beviljas, förtydligas i lagtexten.<sup>29</sup>

Riksbankens främsta argument för att bibehålla storleken på valutareserven var storbankernas omfattande finansiering i utländsk valuta och att upplåning i kris – för att finansiera likviditetsstöd till bankerna – riskerar bli både svår och dyr:

Ett problem är att man kan behöva skaffa mycket stora belopp på kort tid. När Riksbanken erbjöd likviditetsstöd i amerikanska dollar under hösten 2008 var behovet mycket stort. På fyra veckor lånade Riksbanken ut dollar motsvarande cirka 200 miljarder kronor. God krisberedskap förutsätter att man kan hantera ännu större belopp under ännu kortare tid.

Även med välfungerande finansiella marknader kan omfattande upplåning ta tid om inte ränteläget ska påverkas alltför mycket. Under 1990-talskrisen gick det relativt snabbt att låna upp de första 100 miljarder kronorna men därefter tog det över sex månader att låna upp ytterligare 60 miljarder kronor. Under den senaste finansiella krisen bedömdes 100 miljarder kunna lånas upp på ett par veckor utan att försämra och fördyra Sveriges upplåningsmöjligheter. Ytterligare 100 miljarder bedömdes på samma sätt kunna lånas upp först tre månader senare.

En kraftig och snabb upplåning när en kris väl är ett faktum riskerar alltså att driva upp statens upplåningskostnad, och i värsta fall kan det bli svårt att låna upp det belopp som behövs i tid.<sup>30</sup>

Riksbanken motiverade även behovet av den förupplånade valutareserven med att andra sätt att få tag på valuta i kris kan vara kraftigt begränsade. Detta gäller, enligt Riksbanken, även valuta via sådana valutaåterköpsavtal som upprättades under finanskrisen och som omfattade 30 miljarder dollar. Riksbanken menade vidare att statliga

<sup>29</sup> Riksbanken (2017b), s. 6.

<sup>30</sup> Ibid., s. 7.

garantiprogram, av det slag som upprättades under finanskrisen enligt den dåvarande stödlagen (2008:814) inte nödvändigtvis går att lita på vid en finansiell kris.

I Riksbankens remissvar ingår även en bilaga som redogör för bankens bedömning av lämplig storlek på valutareserven. Bedömningen, som diskuteras närmare i avsnitt 30.4, baseras på olika scenarier av likviditetsstress för de svenska storbankerna under tre månaders tid. I ett basscenario uppgår behovet av likviditetsstöd till 535 miljarder kronor, vilket var Riksbankens då aktuella bedömning av lämplig storlek av valutareserven.

### Europeiska centralbanken (ECB)

ECB ansåg, i sitt yttrande, att Riksbanken är den som ”har bäst förutsättningar att göra oberoende bedömningar om vilken nivå av valutareserver som erfordras för att den ska kunna uppfylla sina uppgifter”.<sup>31</sup> ECB ansåg inte att valutareserven bör minskas, med hänsyn till den tid det kan ta att fylla upp valutareserven genom lån eller valutaåterköpsavtal och med hänsyn till de beräkningar som gjorts av Riksbanken och IMF om lämplig storlek.

ECB menade vidare att ”Riksbanken måste ha möjlighet att er hålla valutareserver snabbt, utan att vänta tills en kris uppstår, då längre förfaranden kan bli nödvändiga för att mobilisera de nödvändiga valutareserverna”. ECB hänvisade i detta sammanhang till Riksbankens remissvar och dess redogörelse om att upplåning kan ta tid. ECB påpekade också att eurolikviditet enligt swap-transaktioner mellan Riksbanken och ECB inte tillhandahålls på en ovillkorlig basis.

### Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret tillstyrkte förslaget om att begränsa Riksbankens upplåningsmöjligheter hos Riksgäldskontoret:

Förslaget att Riksbanken ska återbetala valutalånen till Riksgäldskontoret innebär att Riksbanken kommer att ha en valutareserv till ett värde av 281 miljarder kronor (inklusive fordringar på IMF). Om delar av dessa medel används för att ge likviditetsstöd har Riksbanken rätt att via Riksgäldskontoret återställa valutareserven. Sedan valutareserven senast togs

---

<sup>31</sup> ECB (2017).

i anspråk har det finansiella ramverket stärkts avsevärt, bland annat genom att bankerna har fått högre kapitalkrav och krav på att hålla egna likviditetsbuffertar i utländsk valuta. Sedan 2016 finns även ett regelverk för hantering av banker i kris som lägger större ansvar för förluster på bankernas långivare. Mot denna bakgrund tillstyrker Riksgäldskontoret regeringens förslag.<sup>32</sup>

## Finansinspektionen

Även Finansinspektionen tillstyrkte förslagen i lagrådsremissen:

[Förslagen] tar bort oklarheten om Riksbankens dragningsrätt på medel från staten för att i förtid förstärka valutareserven. De ger även en rimlig balans mellan behovet av att Riksbanken har medel tillgängliga för att med kort varsel kunna ge likviditetsstöd i utländsk valuta och principer om att staten inte bör binda mer medel i öronmärkta fonder än nödvändigt.<sup>33</sup>

Det finns enligt Finansinspektionen flera skäl att tro att en mindre valutareserv kan möta framtida behov av likviditetsstöd:

Som Finansinspektionen framhöll i remissvaret på SOU 2013:9 bör vid bedömning av behovet av valutareserv även beaktas att kraven på bankernas kapital- och likviditetsbuffertar har skärpts avsevärt sedan Riksbanken senast hade anledning att ta valutareserven i anspråk för utlåning till banker. Den processen har fortsatt efter 2013. Dessutom har kris- hanteringsdirektivet genomförts. Det ger bland annat staten nya möjligheter att förebygga bankkriser och att effektivt hantera sådana som ändå uppstår. Detta bör ytterligare minska risken för likviditetskriser och behovet av likviditetsstöd, både i kronor och i utländsk valuta.

Finansinspektionen vill även notera att bankerna har större likviditetsbuffertar genom nya krav på likviditetstäckningsgrad. Kravet utgår från ett stresstest där kassautflöden och kassainflöden under de kommande 30 dagarna simuleras i ett scenario med hårdare påfrestningar än vad svenska banker mötte hösten 2008. Banker måste hålla likvida tillgångar som åtminstone uppgår till summan av de simulerade nettokassautflödena – totalt med samtliga valutor inräknade, samt för de större bankerna även separat i euro respektive dollar.

Bankerna har på så sätt en betydande grad av självförsäkring mot likviditetspåfrestningar i utländsk valuta. Detta bekräftas av stresstester som IMF publicerade i samband med en särskild granskning av den svenska finansiella sektorn under 2016. Testerna indikerade att även under mycket

---

<sup>32</sup> Riksgäldskontoret (2017), s. 5.

<sup>33</sup> Finansinspektionen (2017), s. 2.



allvarlig likviditetsstress skulle bankernas egna likviditetsbuffertar vara tillräckliga.<sup>34</sup>

Remissynpunkterna sammanställdes av Finansdepartementet och senare under 2017 gjordes bedömningen att frågorna om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning borde utredas av Riksbankskommittén (Fi 2016:15). Kommittén fick därför ett tilläggsdirektiv i detta syfte i oktober 2017.

### 30.3 Unionsrättens regler om oberoende centralbanker och valutareserver

Någon uttrycklig regel om att de nationella centralbankerna ska vara oavhängiga i finansiellt avseende finns inte i EUF-fördraget, till skillnad mot vad som gäller för ECB (artikel 282.3). Som närmare berörs i kapitlen 9 och 12, anses dock regeln om instruktionsförbud artikel 130 i EUF-fördraget och artikel 14.2 i ECBS-stadgan sammantaget innebära ett krav på att de nationella centralbankerna ska vara oberoende i ett institutionellt, personligt, funktionellt och finansiellt avseende. Detta gäller även för medlemsstater med undantag, såsom Sverige.<sup>35</sup> I tidigare lagstiftningsärenden har såväl regeringen som riksdagsstyrelsen ansett att kravet på finansiellt oberoende ska ges innebörden att Riksbanken bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering (prop. 1997/98 s. 49 respektive 2005/06:RS5 s. 23 och 24). Även ECB har gjort uttalanden av samma innebörd.<sup>36</sup>

Att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver är en av de grundläggande uppgifter för centralbankerna inom ECBS enligt artikel 127.2, för vilket det ovan beskrivna instruktionsförbudet gäller. Närmare regler om överföring av valutareserver till ECB finns i artikel 30 i ECBS-stadgan, som dock inte gäller för medlemsstater med undantag. Som Flamutredningen har redogjort för anges där att de nationella centralbankerna tillsammans ska förse ECB med s.k. reservtillgångar till ett belopp motsvarande 50 miljarder euro.<sup>37</sup> ECB har rätt att kräva ytterligare inbetalningar från de nationella central-

<sup>34</sup> Ibid., s. 2 och 3.

<sup>35</sup> Innebörden av att vara en medlemsstat med undantag utvecklas närmare i avsnitten 9.6, 9.7, 13.2, 13.4 och 28.2.

<sup>36</sup> ECB (2017).

<sup>37</sup> SOU 2013:9, s. 84.

bankerna endast inom de ramar som rådet har beslutat om (artikel 30.4 i ECBS-stadgan).

Rådet har i en förordning angivit att ECB vid behov får kräva inbetalning av ytterligare valutareserver från de nationella centralbankerna till ett belopp som motsvarar 50 miljarder euro utöver de ursprungliga reservtillgångarna. Av förordningens skäl följer dock att ECB:s rätt att kräva in de ytterligare reservtillgångarna är begränsad till att fylla på redan förbrukade reservtillgångar och att ECB:s innehav inte får överskrida maximibeloppet 50 miljarder euro.<sup>38</sup> Regeln i artikel 30.4 i stadgan kan alltså, mot bakgrund av innebörden av rådets förordning, beskrivas som en påfyllnadsprincip.

ECB har ingen möjlighet att besluta om ytterligare valutareserver utöver den ovan beskrivna gränsen. Med andra ord har ECB inte någon rätt att efter egen bedömning få tillskott av utländsk valuta eller andra tillgångar till valutareserven från medlemsstaterna, utan stöd i ett beslut från rådet. Uppgiften att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver avser således de valutatillgångar som ECB tidigare har fått sig tilldelad eller själv har förvärvat, med en eventuell påfyllnad enligt ovan. Eftersom det inte heller finns någon statskuldförvaltande institution inom EU, har inte ECB heller rätt att låna upp utländsk valuta på ett liknande sätt som Riksbanken kan göra via Riksgäldskontoret. I nästa avsnitt berörs andra möjligheter för ECB att låna upp utländsk valuta.

Unionsrättens regler om ECB innebär enligt kommitténs bedömning att principen om finansiellt oberoende inte heller kan ges innebörden att Riksbanken har en oinskränkt dragningsrätt på staten genom en rätt till en förtida upplåning till valutareserven efter egen bedömning. Detta eftersom denna princip inte rimligen kan ges en väsentligt mer långtgående innebörd för en medlemsstat med undantag jämfört med ECB. Unionsrätten kan inte heller tolkas på så sätt att Riksbanken måste ges rätten att låna upp utländsk valuta på penningmarknaden i eget namn, vilket närmare berörs i nästa avsnitt.

Unionsrättens princip om ett funktionellt oberoende innebär en självständighet att besluta om tillämpningen av de befogenheter som bl.a. en nationell centralbank har enligt lag (se vidare kapitel 12). Principen ger dock inget svar på vilka närmare befogenheter som

---

<sup>38</sup> Rådets förordning (EG) nr 1010/2000 av den 8 maj 2000 om Europeiska centralbankens krav på inbetalning av ytterligare valutareserver, skäl 4.

centralbanken i fråga ska ha enligt lag.<sup>39</sup> Således medför inte heller principen om funktionellt oberoende att Riksbanken ska ha rätt till förtida upplåning till valutareserven i syfte att kunna ge likviditetsstöd i utländsk valuta.

### 30.4 Riksbankens eventuella möjligheter till valutaupplåning i eget namn enligt gällande rätt

**Kommitténs bedömning:** Den nuvarande riksbankslagen ger inte Riksbanken rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta i syfte att finansiera valutareserven, bortsett från utgivning av sådana skuldebrev som reglerar förhållandet mellan Riksbanken och staten genom Riksgäldskontoret.

Riksbankens möjlighet att i valutapolitiskt syfte ta upp utländsk kredit eller kredit i utländsk valuta enligt 7 kap. 4 § första stycket första ledet riksbankslagen är inte avsedd att gälla i förhållande till andra motparter än centralbanker och BIS.

Riksbanken har enligt nuvarande riksbankslag rätt att köpa, sälja och förmedla bl.a. utländsk valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till utländsk valuta (6 kap. 5 § första stycket 2 och 7 kap. 3 § 1). Dessa bestämmelser ger dock inte Riksbanken rätt att ta upp lån.

Det finns däremot tre bestämmelser i nuvarande riksbankslag som gäller Riksbankens möjligheter att sätta sig själv och därigenom staten (som garant för Riksbankens åtaganden) i skuld.<sup>40</sup> Enligt Riksbankens tolkning<sup>41</sup> innebär dessa bestämmelser en rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta i syfte att finansiera valutareserven. Det finns därför skäl att behandla dessa bestämmelser närmare. Följande bestämmelser avses:

- a) 6 kap. 5 § första stycket 3 angående rätten att i penningpolitiskt syfte ge ut skuldebrev,

<sup>39</sup> Smits (1997), s. 157.

<sup>40</sup> Här bortses från sådana skuldförhållanden som uppkommer då Riksbanken tar emot inlåning från t.ex. en bank.

<sup>41</sup> E-post från Riksbanken till kommitténs kansli av den 11 januari 2019 (dnr Komm2019/00074-2/Fi 2016:15).

- b) 7 kap. 3 § 2 angående rätten att i valutapolitiskt syfte ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen, och
- c) 7 kap. 4 § första stycket angående rätten att i valutapolitiskt syfte ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta, bevilja kredit till annan centralbank, bevilja kredit inom ramen för verksamheten i BIS samt bevilja kredit för Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd. Det kan nämnas att det i övriga styckena i samma paragraf finns andra bestämmelser om krediter och insatskapital i olika internationella finansorgan, som får lämnas efter riksdagens medgivande.

Bestämmelsen i punkt (a) ovan behandlas i kapitel 18. En slutsats som dras i det kapitlet är att bestämmelsen avser skuldebrev i svenska kronor. I samma kapitel föreslår kommittén ett förtydligande på så sätt att det uttryckligen anges i motsvarande bestämmelse i den nya riksbankslagen att befogenheten avser att ge ut skuldebrev i svenska kronor. Eftersom Riksbanken har en obegränsad tillgång till svenska kronor är det otänkbart att den inte skulle kunna fullgöra sina förpliktelser avseende sådana lån. En sådan befogenhet medför inte heller några valutarisker. Vidare bestämmer Riksbanken själv vilken eventuell ränta som löper på de aktuella skuldebrevna (riksbankscertifikaten).

Bestämmelsen i punkt (b) ovan, om vissa ändamål enligt budgetlagen, har tillkommit som ett led i att skapa ett system för att hantera vidareutlåning från Riksgäldskontoret till Riksbanken för att förstärka valutareserven. Detta system berörs relativt utförligt i förarbetena till de ändringar som gjordes i bestämmelsen i mitten av 1990-talet, då bestämmelsen om Riksbankens rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta fördes in i riksbankslagen (prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 108). Det var däremot ingen nyhet vid denna tidpunkt att det var Riksgäldskontoret som skulle ansvara för att låna upp belopp till Riksbankens valutareserv, eftersom 1 § 5 lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning och dessförinnan 4 § 5 lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret möjliggjorde detta.

Det system för vidareutlåning som infördes i mitten av 1990-talet syftar till att Riksbanken ska bära hela kostnadsansvaret för upplåningen, vilket framgår av hänvisningen till en bestämmelse i budgetlagen. Enligt bestämmelsen i budgetlagen ska Riksbanken som huvud-

regel betala full ersättning för statens kostnader för upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Mot den bakgrunden har Riksbanken givits befogenheten att ge ut skuldebrev i utländsk valuta. Det rör sig dock inte om någon emission till en vid krets av motparter. Skuldebreven ska nämligen överlämnas till Riksgäldskontoret i utbyte mot utländsk valuta. Skuldebreven bör därför enligt förarbetena ha samma ränta, löptid och valutafördelning som de valutalån Riksgäldskontoret tar upp för att finansiera valutareserven. Detta kan beskrivas som att Riksbanken ger ut en för ändamålet skraddarsydd obligation till Riksgäldskontoret som speglar det lån som Riksgäldskontoret har tagit upp. Som huvudregel ska Riksgäldskontoret heller inte avyttra skuldebreven under den återstående löptiden.

Om hänsyn tas till förarbetena står det således klart att den nu aktuella bestämmelsen inte ger Riksbanken en rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta och omsätta dem till någon annan än staten genom Riksgäldskontoret. Vidare ska de skuldebrev som ges ut endast gälla Riksgäldskontorets fordran på Riksbanken.

En sådan begränsning kan inte anses strida mot unionsrätten, eftersom det inte finns någon regel som innebär att centralbanker i medlemsstater med undantag fritt ska kunna låna upp utländsk valuta på de finansiella marknaderna och således öka medlemsstatens utlandsskuld. I artikel 18.1 i ECBS-stadgan berörs visserligen de nationella centralbankernas rätt att bl.a. ta upp lån, men denna regel ska inte tillämpas på medlemsstater med undantag (artikel 42 i stadgan). I den juridiska litteraturen har det diskuterats om denna regel innebär att ECB har rätt att ge ut egna skuldebrev, vilket traditionellt är ett sätt att styra bankväsendets likviditetsposition i förhållande till centralbanken.<sup>42</sup> Detta avser skuldebrev i den aktuella centralbankens egen valuta och påminner därför om inlåning.

Regeln om rätten att ta upp lån i artikel 18.1 avser dock inte bara transaktioner i euro utan även andra valutor. I praktiken använder Eurosystemet denna befogenhet bl.a. genom att ingå valutaåterköpsavtal med andra centralbanker. Såvitt kommittén känner till förekommer det inte någon utgivning av skuldebrev (upplåning på penningmarknaden) i någon annan valuta än euro från ECB eller från någon nationell centralbank inom euroområdet, vilket i viss mån kan tala för att regeln om upplåning i olika valutor inte medför en sådan rätt. I samma riktning talar den relativt utförliga regleringen av ECB:s

---

<sup>42</sup> Smits (1997), s. 265 och 266.

möjligheter att få ytterligare belopp överförda från de nationella centralbankerna till sin valutareserv (se avsnitt 30.3). Möjligheten att ta upp lån i andra valutor än euro får således antas ha tillkommit i syfte att möjliggöra valutaåterköpsavtal.<sup>43</sup>

Det kan tilläggas att möjligheten att hålla en valutareserv i syfte att kunna ge likviditetsstöd i utländsk valuta till finansiella företag, som är Riksbankens främsta motiv för att hålla en valutareserv, över huvud taget inte berörs i primärrätten. Det är således inte någon ECBS-relaterad uppgift att ge likviditetsstöd. Syftet bakom reglerna om EMU är knappast att möjliggöra detta. I fråga om valutareserven finns det också skäl att påpeka att den enligt nuvarande riksbankslag endast har ett valutapolitiskt syfte (7 kap. 2 §). Innebörden av detta uttryck behandlas i avsnitt 19.1. Som Flamutredningen påpekade överensstämmer alltså inte denna restriktion med hur valutareserven används i dag.<sup>44</sup>

Bestämmelsen i punkt (c) ovan framstår som relativt svårtillgänglig. En generell begränsning i bestämmelsen är att alla transaktioner ska ske i ett valutapolitiskt syfte. Ordalydelsen kan ge intryck av att Riksbanken enligt första ledet av bestämmelsen får ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta utan någon motpartsbegränsning, så länge som detta har ett valutapolitiskt syfte. I förarbetena sägs dock att lagrummet behandlar Riksbankens roll i det internationella finansiella eller monetära samarbetet. Enligt förarbetena behövs de aktuella befogenheterna för att Riksbanken skulle kunna delta i detta samarbete. Det mest utvecklade arbetet i sådana sammanhang vid lagens tillkomst var BIS och IMF. Därför gavs Riksbanken i riksbankslagets ursprungliga lydelse en generell rätt att, utan riksdagens medgivande, bevilja lån inom ramen för dessa organisationers verksamheter (prop. 1986/87:143 s. 43 och 67). Numera regleras förutsättningarna för kreditgivning till IMF i stället i paragrafens fjärde stycke. Bestämmelsen i första stycket har också sedan ikraftträdandet av lagen kompletterats med en rätt för Riksbanken att bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd.

---

<sup>43</sup> Jfr Smits (1997), s. 267.

<sup>44</sup> SOU 2013:9, s. 93.

Av de ursprungliga förarbetena framgår att bestämmelsen bl.a. avser möjligheten att sluta låneöverenskommelser direkt mellan centralbanker i olika länder genom bl.a. swap-transaktioner, som av kommittén benämns valutaåterköpsavtal.<sup>45</sup> Riksbankens möjlighet att ta upp kredit motiverades med att Riksbanken skulle kunna sluta låneöverenskommelser med andra centralbanker och på så sätt samarbeta med dem (a. bet. s. 124). Det finns således inte skäl att tolka bestämmelsen på så sätt att Riksbanken får ta upp kredit i utländsk valuta från vilken motpart som helst. Avsikten är således att Riksbanken vid behov ska kunna låna utländsk valuta från andra centralbanker, BIS och IMF (IMF förekommer dock inte längre i första stycket, se ovan).

Andra-fjärde ledet i första stycket i bestämmelsen i punkt (c) gäller att bevilja kredit till en annan centralbank, att bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) samt att bevilja kredit för EU:s system för medelfristigt finansiellt stöd. Krediter till och från andra centralbanker berörs i kapitel 31. Som närmare utvecklas i det kapitlet ger första stycket i den nu aktuella paragrafen Riksbanken rätt att ingå valutaåterköpsavtal, dvs. att både ge och ta upp kredit i förhållande till en annan centralbank.

Således anser kommittén att bestämmelsen i punkt (c) ovan (7 kap. 4 § första stycket) ska läsas som att Riksbanken i valutapolitiskt syfte får

- ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta *från andra centralbanker och BIS*,
- bevilja kredit till en annan centralbank, och
- bevilja kredit inom ramen för BIS verksamhet i övrigt.

Därutöver innebär bestämmelsen i första stycket också att Riksbanken i valutapolitiskt syfte får bevilja kredit i fråga om verksamheten inom EU:s system för medelfristigt finansiellt stöd. För denna tolkning talar också det förhållandet att kreditgivning till *andra* internationella finansorgan berörs i andra stycket i samma paragraf. Uttryckssättet *andra* internationella finansorgan understryker alltså att

---

<sup>45</sup> SOU 1986:22, s. 122 och 124.

första stycket är begränsat till verksamheten inom vissa sådana organ och deras medlemmar i form av andra centralbanker.

Det kan även tilläggas att uttryckssättet ”ta upp kredit” i viss utsträckning talar emot att avsikten skulle vara att ge Riksbanken befogenhet att sätta sig i skuld till vilken motpart som helst. I andra bestämmelser i riksbankslagen används nämligen uttryckssättet ge ut skuldebrev när avsikten är att möjliggöra att sätta sig i skuld till vilken motpart som helst (se 6 kap. 5 § första stycket 3 och 7 kap. 3 § 2 som berörs ovan).

Sammanfattningsvis gör kommittén bedömningen att den nuvarande riksbankslagen inte ger Riksbanken rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta eller på annat sätt ta upp kredit i utländsk valuta i syfte att finansiera valutareserven, bortsett från utgivning av sådana skuldebrev som reglerar förhållandet mellan Riksbanken och staten genom Riksgäldskontoret på det sätt som avses i 7 kap. 3 § 2. Vidare bedömer kommittén att Riksbankens möjlighet att i valutapolitiskt syfte ta upp utländsk kredit eller kredit i utländsk valuta enligt 7 kap. 4 § första stycket första ledet riksbankslagen är avsedd att gälla i förhållande till andra centralbanker och BIS, vilket utesluter utgivning av löpande skuldebrev.

Kommittén bedömer att det heller inte enligt den nya riksbankslagen bör vara möjligt för Riksbanken att ge ut skuldebrev i utländsk valuta för att finansiera valutareserven, vilket diskuteras i avsnitt 30.6.2.

## 30.5 Bankernas behov av likviditetsstöd

En central del av bankers affärsmodell består i att ge krediter på lång sikt mot en viss ränta och finansiera denna kreditgivning med upplåning på kortare sikt och till lägre ränta än utlåningsräntan. Det innebär att löptiden på bankernas finansiering som regel är kortare än löptiden på deras utlåning. I löptidsomvandlingen ingår att bankerna löpande behöver förnya sin finansiering för att upprätthålla sin utlåning. Förknippat med detta är en *refinansieringsrisk*, dvs. en risk att bankerna inte kan förnya den finansiering som behövs för att upprätthålla utlåningen. *Likviditetsrisk* kan mer allmänt ses som risken att inte kunna fullgöra en betalning i tid (se även kapitel 7).



### 30.5.1 Likviditetsrisk i utländsk valuta

Så länge det finns förtroende för bankens betalningsförmåga är skillnaden i likviditet mellan dess illikvida tillgångar och likvida skulder oproblematiske. Det är tillräckligt att banken har en viss buffert av likvida medel för att klara av normala fluktuationer i uttagen och andra åtaganden. Men om bankens förmåga att betala sina skulder av någon anledning blir ifrågasatt kan denna obalans i likviditet innebära en risk för bankerna.

Finanskrisen 2008–2009 visade att brist även på utländsk valuta kan uppstå. Bankerna behöver utländsk valuta för att de har åtaganden, t.ex. i form av utlåning, i utländsk valuta. Denna typ av åtaganden ger upphov till en likviditetsrisk i den utländska valutan om finansiering i utländsk valuta inte förfaller till betalning samtidigt som en tillgång i utländsk valuta genererar motsvarande intäkt, t.ex. en utställd kredit i valutan som återbetalas.

Under hösten 2008 fick de svenska bankerna akut brist på utländsk valuta när upplåningsmöjligheterna i utländsk valuta, främst dollar och euro, blev starkt begränsade samtidigt som möjligheterna att växla svenska kronor till dessa valutor var små i kombination med att löptiden för finansieringen inte matchade tillgångarna. Detta fick Riksbanken att inleda de likviditetsstödåtgärder i utländsk valuta som beskrivs tidigare i kapitlet.

För närvarande bedöms de tre svenska storbankerna vara de främsta motparterna för likviditetsstöd i utländsk valuta, även om ytterligare motparter inte kan uteslutas. I kapitel 22 föreslår kommittén att motpartsretsen för likviditetsstöd i såväl svenska kronor som utländsk valuta ska utgöras av finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Omständigheten att likviditetsstöd ska vara ägnat att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige innebär dock en naturlig begränsning av vilka företag som kan bli motparter till Riksbanken. Kommittén bedömer att Nordeas flytt av sitt huvudkontor 1 oktober 2018 innebär att den finska centralbanken har övertagit det primära ansvaret att i en framtida kris-situation vid behov förse Nordea med likviditetsstöd i utländsk valuta (dvs. valuta annan än euro). Givet Nordeas omfattande verksamhet i Sverige bör det dock inte uteslutas att Riksbanken förväntas möta

en del av det likviditetsbehov, även i andra valutor än svenska kronor, som Nordea skulle kunna få i ett framtida krisscenario.<sup>46</sup>

De tre svenska storbankernas finansiering i utländsk valuta uppgick vid utgången av 2018 till omkring 3 500 miljarder kronor, vilket motsvarar ungefär 75 procent av Sveriges BNP. Nordeas svenskbaserade verksamhet hade vid samma tidpunkt finansiering i valuta annan än svenska kronor motsvarande drygt 650 miljarder kronor.<sup>47</sup> Ungefär hälften av storbankernas finansiering i utländsk valuta består av inlåning från hushåll och företag och resterande del av marknadsfinansiering, i form av utställda obligationer, certifikat och andra låneinstrument.

Bankerna använder en del av sin upplåning i utländsk valuta för att finansiera *svenska* tillgångar. Genom att emittera ett värdepapper i utländsk valuta och samtidigt utföra en valutatransaktion, en s.k. valutaswap, kan bankerna få svenska kronor för att finansiera svenska tillgångar. Den del av finansieringen i utländsk valuta som finansierar utlåning i svenska kronor på detta sätt ger normalt inte upphov till likviditetsrisk i utländsk valuta eftersom den utlåningen vid behov kan finansieras med skulder i svenska kronor. Enligt Riksbankens bedömningar används omkring en fjärdedel av bankernas utländska marknadsfinansiering för att finansiera svenska tillgångar.<sup>48</sup>

Jämfört med övriga EU har svenska banker relativt korta löptider på sina skulder. Nästan 50 procent av svenska bankers marknadsfinansiering förfaller inom ett år; motsvarande andel i övriga EU är knappt 20 procent.<sup>49</sup> Under våren 2019 hade de tre svenska storbankerna omkring 186 miljarder kronor i marknadsfinansiering i utländsk valuta med en förfallotid på mindre än en månad och 336 miljarder kronor med förfallotid på mellan en och tre månader.<sup>50</sup>

Förfallostrukturen på den kortsiktiga marknadsfinansieringen i utländsk valuta är en indikator på storleksordningen på behovet av likviditetsstöd som kan uppstå i en stressad situation. Om företag

---

<sup>46</sup> Flytten innebär att Finansinspektionens mandat och befogenheter att bedriva tillsyn över Nordea minskar. ECB har tagit över tillsynsansvaret för moderbolaget, och därmed banken på gruppnivå. Finansinspektionen kommer fortsättningsvis endast att ansvara för tillsynen över de svenska dotterbolagen (t.ex. Nordea Hypotek). Finansinspektionen har dock bedömt att man kommer att ha tillräcklig insyn i Nordeas verksamhet för att kunna verka för att den svenska finansiella stabiliteten bibehålls. Se Finansinspektionen (2018).

<sup>47</sup> Uppgifter från Finansinspektionen baserade på SCB:s finansmarknadsstatistik.

<sup>48</sup> Hilander (2014).

<sup>49</sup> Finansinspektionen (2018), diagram 30.

<sup>50</sup> Riksbankens statistikunderlag till utredningen, 2019-05-16.

och hushåll vill dra tillbaka en del av sin inlåning i utländsk valuta kan emellertid även detta ge upphov till likviditetsbrist.

För en given förfallostruktur på bankernas kortsiktiga finansiering i utländsk valuta, påverkar också bankernas likviditetsbuffertar i utländsk valuta det behov av likviditetsstöd som skulle kunna uppstå hos bankerna i en stressad situation, vilket diskuteras i följande avsnitt.

### 30.5.2 Ökade likviditetskrav på bankerna sedan finanskrisen<sup>51</sup>

Redan 2010 träffade Baselkommittén en överenskommelse om ett nytt globalt ramverk för att stärka bankernas kapitaltäckning och likviditetsposition.<sup>52</sup> En av åtgärderna var att fastställa ett kvantitativt minimikrav på kortfristig likviditetstäckning, s.k. *likviditetstäckningskvot* (eng. *liquidity coverage ratio, LCR*). Syftet var att stärka bankernas motståndskraft mot kortfristiga likviditetsstörningar genom att säkerställa att de håller tillräckliga likviditetsbuffertar av god kvalitet. Kravet på likviditetstäckningskvot innebär att en bank måste hålla en tillräckligt stor buffert med likvida tillgångar för att klara framtida kassautflöden under en period på 30 dagar med kraftig likviditetsstress.

För svenskt vidkommande införde Finansinspektionen 2013 föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden. Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på Baselkommitténs förslag till standard från 2010 eftersom likviditetskravet inte var specificerat vid tiden för införandet av Finansinspektionens likviditetsföreskrifter.

Under 2014 publicerade sedan EU-kommissionen ett harmoniserat likviditetstäckningskrav som började gälla den 1 oktober 2015 och innebar ett likviditetstäckningskrav för bankerna på en nivå på 60 procent som sedan dess successivt har höjts. Sedan den 1 januari 2018 gäller den slutliga kravnivån på 100 procent och den är därmed ett bindande minimikrav inom hela EU.

---

<sup>51</sup> Se även kapitel 7, fördjupningsruta ”Den nya likviditetsregleringen”.

<sup>52</sup> BIS (2011).

Ett andra krav i Basel III gällde bankernas strukturella likviditetsrisker och deras tillgång till stabil finansiering. Kravet om *stabil nettofinansieringskvot* (eng. *net stable funding ratio*, *NSFR*) innebär att bankernas stabila finansiering ska överstiga de illikvida tillgångarna under ett stressat scenario som pågår i ett år.<sup>53</sup> Till stabil finansiering räknas bl.a. emitterade obligationer med kvarvarande löptid på minst ett år och delar av inlåningen från hushåll och företag. NSFR ingår i EU-kommissionens förslag till förändringar i kapitaltäckningsreglerna och kommer att införas som ett bindande minimikrav i EU.<sup>54</sup> De svenska storbankerna har under senare år med god marginal uppfyllt LCR-kravet i dollar, euro och totalt sett i utländska valutor. Sedan 2015 har de också legat över riktmärket för NSFR.

### 30.5.3 Tidigare bedömningar av behovet av likviditetsstöd

#### Riksbanken

Riksbanken har redovisat sin bedömning av bankernas potentiella behov av likviditetsstöd vid åtminstone tre tillfällen sedan finanskrisen. Detta gjordes 2012 inför begäran att få låna ytterligare 100 miljarder kronor av Riksgäldskontoret, 2017 i samband med remissyttrandet på regeringens utkast till lagrådsremiss och i mars 2019 i samband med aviseringen om att inte förnya en del av valutalånen hos Riksgäldskontoret.

Bedömningen 2012 baserades på scenarier över bankernas behov av likviditetsstöd i utländsk valuta i en kommande krissituation. I ett ”osannolikt, men inte uteslutet, basscenario” uppgick enligt Riksbankens beräkningar behovet av likviditetsstöd till 336 miljarder kronor.<sup>55</sup> I scenariot antogs bl.a. att bankerna redan använt, eller inte kan omsätta, hälften av sina mest likvida tillgångar. Dessutom antogs att bankerna inte hade möjlighet att emittera statsgaranterade värdepapper. Basscenarioet kontrasterades med ett ”minscenario”, i vilket bankerna hade ett lägre likviditetsbehov eftersom de antogs kunna använda alla sina mest likvida tillgångar för att möta en stress som varar i 30 dagar. Behovet av likviditetsstöd i minscenariot uppgick till 123 miljarder kronor. I ett tredje scenario, ”maxscenariot”, hade

---

<sup>53</sup> BIS (2014).

<sup>54</sup> Finansinspektionen (2018).

<sup>55</sup> Riksbanken (2012b).

bankerna ett desto högre likviditetsbehov eftersom de antogs ha använt sina mest likvida tillgångar på marknaden, alternativt inte kunde omsätta dessa på marknaden. Scenariot grundade sig, enligt Riksbankens redogörelse, på att den extrema likviditetsstressen blir utdragen. Behovet av likviditetsstöd uppgick i maxscenariot till 746 miljarder kronor. Det var i huvudsak behovet av likviditetsstöd i basscenariot (336 miljarder kronor) som användes för att motivera begäran om den ytterligare upplåningen.

I samband med sitt remissvar 2017 på regeringens utkast till lagrådsremiss ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” redovisade Riksbanken nya scenarier för bankernas behov av likviditetsstöd i kris.<sup>56</sup> Scenarierna baseras på antagandet att likviditetsstressen pågår under tre månader. I scenarierna tas bl.a. hänsyn till förfallostrukturen i bankernas utlåning och finansiering och graden i vilken bankernas likviditetsreserver tas i anspråk.

Basscenariot innebär ett behov av likviditetsstöd i utländsk valuta på totalt 535 miljarder kronor under tre månader (se Tabell 30.1). I basscenariot antas bl.a. att bankernas inlåning i utländsk valuta från hushåll minskar med 5 procent och från företag med 25 procent, att bankernas utlåning förblir oförändrad, att marknaderna för värdepappersfinansiering inte är tillgängliga för svenska banker, att endast centralbanksplaceringar och statspapper kan användas för att generera likviditet på kapitalmarknaderna och att bankerna väljer att inte låta sina likviditetstäckningsgrader (LCR) falla under 75 procent. Om bankerna antas använda hälften (i stället för 25 procent) av den buffert som de enligt LCR-kraven är skyldiga att hålla, minskar behovet av likviditetsstöd till ungefär hälften, 263 miljarder kronor enligt Riksbankens beräkningar.

---

<sup>56</sup> Riksbanken (2017b). Scenarierna beskrivs även av Riksbanken (2017a), i fördjupningen ”En gränsöverskridande banksektor med betydande tillgångar och skulder i utländsk valuta innebär risker för den finansiella stabiliteten”.

**Tabell 30.1 Bankernas likviditetsbehov i utländsk valuta:  
Riksbankens scenarier**

Miljarder kronor

	Lägsta LCR, 50 %	Lägsta LCR, 75 %
<b>Basscenario</b>	<b>263</b>	<b>535</b>
Mer likvida tillgångar	189	362
10 % kreditåtstramning	219	478
Större utflöden: -15 % av hushållsinlåningen	354	691
Större utflöden: -40 % av företagsinlåning	489	845

*Källa:* Riksbanken (2017a), s. 33, tabell A1.

Utöver basscenariot redovisade Riksbanken fyra alternativa scenarier. Dessa baseras också på antagandet att likviditetsstressen pågår i tre månader. I scenariot ”mer likvida tillgångar” uppgår stödbehovet till 362 (189) miljarder kronor vid 25 (50) procent ianspråktagande av LCR-bufferten. I basscenariot antas att bara centralbanksplaceringar och statspapper kan användas för att generera likviditet, s.k. nivå 1 av högkvalitativa likvida tillgångar. När bankernas övriga likvida tillgångar (exempelvis säkerställda obligationer) också räknas in, dvs. s.k. nivå 2 av högkvalitativa likvida tillgångar, minskar bankernas likviditetsbehov till 362 miljarder kronor.

I ett annat alternativscenariot väljer bankerna att inte förnya 10 procent av sin kortfristiga utlåning, vilket ger ett likviditetsbehov på 478 (219) miljarder kronor vid 25 (50) procent ianspråktagande av LCR-bufferten. De två andra alternativscenarierna baseras på större utflöden av hushålls- respektive företagsinlåning jämfört med basscenariot. Med 15 procent utflöde av hushållsinlåning uppgår likviditetsbehovet till 691 (354) miljarder kronor vid 25 (50) procent ianspråktagande av LCR-bufferten. Om i stället företagsinlåningen minskar med 40 procent uppgår behovet till 845 (489) miljarder kronor vid 25 (50) procent ianspråktagande av LCR-bufferten.

Riksbankens bedömning från mars 2019 av bankernas likviditetsbehov baseras på liknande antaganden som de som ligger till grund för bedömningarna 2017.<sup>57</sup> Man har dock tagit hänsyn bl.a. till att Nordea har flyttat sitt huvudkontor till Finland. I basscenariot uppgår bankernas behov av likviditetsstöd i basscenariot till 36 miljarder dollar (342 miljarder kronor vid växelkursen 9,50 kr/USD). Riks-

<sup>57</sup> Riksbanken (2019b).

banken redovisar även resultaten av en känslighetsanalys, med alternativa antaganden liknande dem som redovisas i Tabell 30.1. Om de alternativa antagandena om mer likvida tillgångar och 10 procent kreditåtstramning kombineras minskar behovet till 30 miljarder dollar. Om det sker en större grad av uttagsanstormning, så att 15 procent av hushållsinlåningen och 40 procent av företagsinlåningen försvinner, ökar likviditetsbehovet till 52 miljarder dollar. Om bankerna utnyttjar mer av sina reserver, så att likviditetstäckningskvoten tillåts falla till 50 procent, minskar behovet av likviditetsstöd till 21 miljarder dollar.

## Flamutredningen

Flamutredningen gjorde ingen egen kvantitativ bedömning av bankernas behov av likviditetsstöd i en framtida kris. Utredningen noterade dock att finanskrisen ger ett begränsat underlag, eftersom förhållandena hade ändrats på väsentliga punkter redan från krisen fram till 2012. Bl.a. hade Basel III-reglerna börjat implementeras och krav börjat ställas på att bankerna har likviditetsbuffertar som kan klara minst en månads likviditetsstress i euro och dollar. Dessutom hade makroövervakningen skärpts.

Flamutredningen gick igenom Riksbankens scenarier från promemorian från 2012 och drog, baserat på Riksbankens antaganden, slutsatsen att ”allt annat än minscenariot förefaller (...) vara synnerligen osannolikt”. En av slutsatserna som utredningen drog är att ”behovet av likviditetsstöd i dollar vid en månads likviditetsstress förefaller vara relativt litet i ett osannolikt, men inte uteslutet scenario”.<sup>58</sup>

## Internationella valutafonden (IMF)

IMF genomförde 2016 en scenarioanalys för de svenska bankernas behov av likviditetsstöd. I scenarierna studeras behovet som kan uppstå på en veckas sikt och upp till ett år eller mer. Bedömningarna för behovet upp till tre månader redovisar i Tabell 30.2 nedan. IMF använde två alternativa antaganden om bankernas möjlighet att avyttra sina mest likvida tillgångar (eng. *high quality liquid assets*). Antagande (A) innebär att bankerna kan sälja sina likvida tillgångar på marknaden, medan antagande (B) består av det ”extrema antagandet

<sup>58</sup> SOU 2013:9, s. 78.

att inga av de mest likvida tillgångarna förutom statspapper kan säljas på marknaden”.<sup>59</sup>

Givet att bankerna kan avyttra sina mest likvida tillgångar (A), uppstår inget behov av likviditetsstöd i IMF:s scenarier de tre första månaderna, såvida inte bankerna förväntas hålla 100 procent av sin LCR-buffert. Under tre månaders likviditetsstress vid dessa antaganden uppgår behovet till 4 procent av BNP, eller cirka 175 miljarder kronor (med 2016 års BNP i löpande pris).

Om situationen på de finansiella marknaderna däremot är så stressad att endast statspapper kan avyttras uppstår ett stödbehov motsvarande 7 procent av BNP (307 miljarder kronor) under tre månader, givet att bankerna behåller 50 procent av sin LCR-buffert. Skulle bankerna, av någon anledning, behöva hålla 100 procent av sin LCR-buffert uppgår stödbehovet till 13 procent av BNP (570 miljarder kronor).

Liksom Riksbankens scenarier, illustrerar IMF:s scenarier att det beräknade behovet varierar mycket beroende på vilka antaganden som görs. Detta gäller särskilt antagandet om hur lågt LCR-bufferten tillåts sjunka. Man kan emellertid notera att det är först då det stressade scenariot pågår i minst tre månader och man samtidigt enligt IMF gör extrema antaganden om möjligheten för bankerna att avyttra tillgångar som behovet uppgår till 7 procent av BNP eller mer.

**Tabell 30.2 IMF:s scenarier för bankernas likviditetsbehov i utländsk valuta**

Procent av BNP

Lägsta LCR	≤ 1 vecka	≤ 1 månad	≤ 3 månader
<i>A) Likvida tillgångar kan avyttras</i>			
0 %	0	0	0
50 %	0	0	0
100 %	0	0	4
<i>B) Endast statspapper kan avyttras</i>			
0 %	0	0	0
50 %	1	4	7
100 %	6	9	13

Källa: Internationella valutafonden (2016), s. 38.

<sup>59</sup> IMF (2016a), s. 38.



## 30.6 Riksbankens behov av valutareserv

Riksbanken håller en valutareserv för att kunna ge likviditetsstöd i utländsk valuta, göra penningpolitiskt motiverade valutainterventioner och uppfylla de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Internationella valutafonden (IMF).

Slutsatsen i avsnitt 30.5 är att behovet av likviditetsstöd i utländsk valuta hos svenska storbanker i en framtida krissituation är svårt att förutse. I Riksbankens egen senaste analys uppgår behovet av likviditetsstöd i utländsk valuta till 36 miljarder amerikanska dollar i bas-scenariot under en tremånadersperiod. Riksbanken understryker dock att beloppet kan variera avsevärt både uppåt och nedåt om man ändrar de underliggande antagandena.

Oavsett vilket behov av likviditetsstöd i utländsk valuta som bedöms kunna uppstå i en framtida kris, innebär detta behov inte nödvändigtvis ett behov av en *valutareserv* av motsvarande storlek. Avgörande för Riksbankens behov av valutareserv, givet en viss bedömning av vad som är lämplig beredskapsförmåga att lämna likviditetsstöd, är dels möjligheten för Riksbanken att få valutareserven återställd så snart den har tagits i anspråk, dels vilka andra möjligheter Riksbanken har att skaffa sig finansiering i utländsk valuta i stället för att ta valutareserven i anspråk.

Även om Riksbanken skulle kunna uppfylla beredskapsåtagandet för likviditetsstöd i utländsk valuta med en relativt liten valutareserv (liten i relation till den totala förmågan att ge stöd), kan andra faktorer tala för en större valutareserv. Dels kan man argumentera för att storleken på valutareserven fyller en viktig signalfunktion på den internationella finansiella marknaden om hur väl den svenska banksektorn är skyddad mot likviditetsrisker i utländsk valuta. Dels skulle man kunna tänka sig en situation då likviditetsstöd ges samtidigt som valutareserven används för valutainterventioner eller IMF-åtaganden, vilket skulle kunna tala för att valutareserven bör vara större än vad som följer av beredskapsbehovet för likviditetsstöd. Dessa faktorer diskuteras i följande delavsnitt.

### 30.6.1 Möjligheten att få valutareserven återställd

Som beskrevs tidigare i kapitlet fanns tankar hos Riksbanken och Riksgäldskontoret redan 2010 att ingå ett avtal om att Riksgäldskontoret åtar sig att låna upp valuta åt Riksbanken så att valutareserven skulle kunna återställas om den hade tagits i anspråk. Avtalet ingicks dock inte. I Flamutredningen framfördes ett förslag på ordning för återställande av valutareserven som motsvarar tankegångarna bakom det föreslagna avtalet. Regeringens utkast till lagrådsremiss från 2017 innehåller ett liknande förslag om återställning av valutareserven som Flamutredningen (se avsnitt 30.2.6).

Avgörande för vilken roll ett förfarande med påfyllning av valutareserven kan fylla är hur snabbt påfyllningen kan ske och om det finns skäl att tro att sådan påfyllning i vissa situationer kan bli svår. Om Riksgäldskontorets förmåga till snabb valutaupplåning är god, även om det råder oro på de finansiella marknaderna, behöver Riksbankens valutareserv endast täcka det omedelbara behovet av likviditetsstöd som uppstår innan valutareserven kan återställas. Om Riksgäldskontorets förmåga att ta upp valutalån däremot kan antas vara kraftigt begränsad i situationer av oro på de finansiella marknaderna, behöver Riksbanken ha en valutareserv som i någon utsträckning tar höjd för denna nedsatta förmåga. Samtidigt måste beaktas vilka övriga omständigheter som råder i svensk ekonomi om Riksgäldskontoret inte har möjlighet att låna i utländsk valuta.

Riksbankens främsta motivering till behovet av förtida upplåning till valutareserven är att upplåning i tider av kris riskerar att bli både svår och dyr (se citat i avsnitt 30.2.7). Riksbankens resonemang i detta avseende, som citeras i avsnitt 30.2.7 och ger en annan orosbild än Riksgäldskontoret, har budskapet att upplåningsmöjligheterna i tidigare kriser har varit påtagligt begränsade och att det finns en osäkerhet om vad som är möjligt i en framtida krissituation. Riksbanken menar att det under 1990-talskrisen tog ”över sex månader att låna upp ytterligare 60 miljarder kronor” och att det under den senaste finanskrisen skulle ta tre månader för Riksgäldskontoret att låna upp 100 miljarder kronor, utöver det lån på 100 miljarder kronor som då togs.

I sin promemoria från 2013 uttryckte Riksgäldskontoret emellertid ingen oro för att möjligheterna att fullgöra sitt uppdrag enligt budgetlagen ens i ett mycket stressat internationellt läge skulle för-

sämras på ett sådant sätt att man inte har förmåga att vid behov förstärka valutareserven.<sup>60</sup> Riksgäldskontoret resonerade därutöver kring tidigare erfarenheter av upplåning i tider av finansiell oro i sitt remissvar på Flamutredningen:

[Flam-]Utredningen noterar att under 1990-talskrisen ökade statsskulden i utländsk valuta från motsvarande 60 miljarder kronor i juni 1992 till 340 miljarder kronor i juni 1993. Kronfallet påverkar siffrorna, men i botten ligger en massiv upplåningsökning. Under samma period såg staten till att upprätthålla förtroendet för banksystemet genom en generell garanti. Trots det allvarliga ekonomiska och statsfinansiella läget som då rådde var således de internationella lånemarknaderna tillgängliga för den svenska staten och statliga garantier var fullt trovärdiga.

Finanskrisen 2008 inleddes för svensk del av en flykt till svenska statspapper, vilket fick Riksgäldskontoret att göra extra emissioner av statsskuldväxlar. Under en i övrigt orolig period 2009 lånade Riksgäldskontoret också snabbt upp 100 miljarder kronor extra i utländsk valuta för Riksbankens räkning. Attraktionskraften hos svenska statspapper – i både kronor och utländsk valuta – har sedan dess bara förstärkts. Att under 2013 på kort tid låna ytterligare 100 miljarder kronor var därmed problemfritt.<sup>61</sup>

Flamutredningen begärde även in information från Riksgäldskontoret om dess förmåga att låna upp valuta på kort tid. Utredningen konstaterade att ”Den information som Riksgäldskontoret har lämnat till utredningen ger vid handen att mycket stora belopp kan upplånas inom en relativt kort tidsrymd, 1 till 2 veckor.”<sup>62</sup>

Kommittén har begärt in en uppdaterad bedömning för att ta ställning till om det finns anledning att ompröva den slutsats som Flamutredningen landade i beträffande Riksgäldskontorets förmåga till upplåning under kort tid. Riksgäldskontoret har i ett underlag till utredningen redogjort hur myndigheten kan låna upp omkring 90 miljarder kronor på en femdagersperiod, 280 miljarder kronor under tio dagar och upp till 400 miljarder kronor på mindre än 20 dagar (se Figur 30.3).<sup>63</sup>

Under finanskrisen 2008–2009 uppgick Riksbankens stöd i utländsk valuta till som mest cirka 250 miljarder kronor. Kommittén har inte funnit någon anledning att ifrågasätta Riksgäldskontorets bedömning av sin förmåga till snabb valutaupplåning. Kommittén

<sup>60</sup> Riksgäldskontoret (2013a).

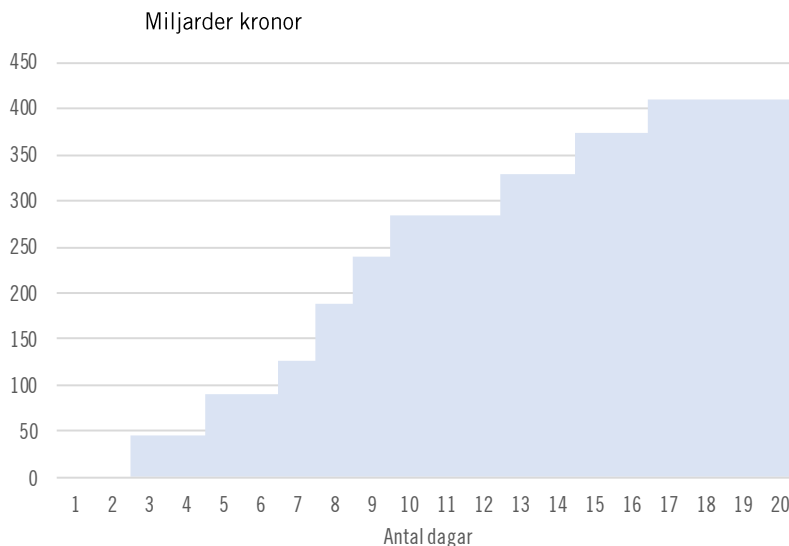
<sup>61</sup> Riksgäldskontoret (2013b), s. 8 och 9.

<sup>62</sup> SOU 2013:9, s. 125.

<sup>63</sup> Riksgäldskontoret (2019).

bedömer därför att en princip för påfyllnad av valutareserven, då den har tagits i anspråk för likviditetsstöd, bidrar till att minska Riksbankens behov av förtida valutaupplåning.

**Figur 30.3** Riksgäldskontorets förmåga till snabb upplåning i utländsk valuta



Källa: Riksgäldskontoret (2019).

### 30.6.2 Andra möjligheter till finansiering av likviditetsstöd i utländsk valuta

Förutom att ta valutareserven i anspråk har Riksbanken vissa andra möjligheter att finansiera likviditetsstöd i utländsk valuta. Som har beskrivits tidigare i kapitlet finansierades den största delen av det likviditetsstöd som gavs under finanskrisen 2008–2009 med hjälp av ett valutaåterköpsavtal med amerikanska centralbanken. Denna och andra finansieringsmöjligheter diskuteras nedan.

#### Valutaåterköpsavtal (swapavtal)

Under finanskrisen ingick Riksbanken ett valutaåterköpsavtal med Federal Reserve för att få tillgång till amerikanska dollar som kunde användas för likviditetsstöd till svenska banker (se avsnitt 30.2.3).

Riksbanken har ingått, valutaåterköpsavtal även med andra centralbanker. Möjligheten för Riksbanken att ingå valutaåterköpsavtal regleras indirekt i 7 kap. 4 § första stycket av nuvarande riksbankslag. Kommittén bedömer i kapitel 31 att Riksbanken enligt den nya riksbankslagen bör ha befogenhet att ingå valutaåterköpsavtal men bedömer också att det finns ett behov att förtydliga i vilka situationer och under vilka förutsättningar Riksbanken ska få ingå sådana avtal.

Inom ett valutaåterköpsavtal kan Riksbanken byta kronor mot utländsk valuta under en bestämd tidsperiod och enligt vissa villkor. Valutaåterköpsavtal med andra centralbanker kan dock inte i förväg säkerställa att Riksbankens behov av utländsk valuta tillgodoses. Dels kan Riksbanken inte ensidigt besluta om att avtalen ska förnyas eller utökas, dels är varje enskild dragning inom avtalet förbehållet motpartens godkännande.

Avtalet med Federal Reserve under finanskrisen omfattade 30 miljarder amerikanska dollar. Riksbanken hade även ett befintligt avtal med ECB som omfattade 10 miljarder euro, varav 3 miljarder nyttjades. Riksbanken har dock uttryckt farhågor om att valutaåterköpsavtal av det slag som upprättades med Federal Reserve under finanskrisen kan komma att bli svårare att få till stånd i framtiden.<sup>64</sup> Vidare påpekade ECB, i sitt yttrande på utkastet till lagrådsremiss, att ”eurolikviditet enligt swaptransaktioner mellan Riksbanken och ECB inte tillhandahålls på en ovillkorlig basis”.<sup>65</sup>

## Köp av utländsk valuta på valutamarknaden

I nuvarande riksbankslag finns en bestämmelse som ger Riksbanken rätt att köpa utländsk valuta i *valutapolitiskt syfte* (7 kap. 3 § 1 riksbankslagen). Det är ytterst en tolkningsfråga i vilken mån detta ger Riksbanken rättsligt stöd att köpa utländsk valuta i syfte att stärka valutareserven. Det gäller särskilt mot bakgrund av att tillgångarna i valutareserven också är avsedda att användas i ett valutapolitiskt syfte (7 kap. 2 § riksbankslagen) och med tanke på att t.ex. likviditetsstöd inte berörs i förarbetena till lagen vad gäller innebörden av detta uttryck (se avsnitt 19.1 och 30.4). Enligt kommitténs uppfattning bör dock Riksbanken, i den nya riksbankslagen, tillåtas att göra sådana

<sup>64</sup> Se avsnitt 30.2.7 som redogör för Riksbankens remissvar på utkastet till lagrådsremiss. Se även Svenska Dagbladet (2018).

<sup>65</sup> ECB (2017), s. 12.

köp av utländsk valuta som direkt syftar till att öka valutareserven och därigenom ge utrymme för kreditgivning i utländsk valuta.

Riksbanken har framfört att finansiering av valutareserven med denna metod har fördelen att den skapar en ännu tydligare separering mellan Riksbankens valutareserv och de offentliga finanserna (jämfört med förfinansiering av valutareserven med lån hos Riksgäldskontoret).<sup>66</sup> Givet de belopp som skulle vara aktuella vid behov av en snabb förstärkning av valutareserven, skulle dock köp av utländsk valuta kunna innebära en påtaglig försvagning av kronan. Detta skulle i sin tur kunna få konsekvenser för Riksbankens övergripande mål om prisstabilitet.

### Valutaupplåning i eget namn

Nuvarande riksbankslag ger Riksbanken möjlighet att själv ta lån i svensk och utländsk valuta för vissa ändamål. Som framgår av avsnitt 30.4 bedömer dock kommittén att den nuvarande riksbankslagen inte ger Riksbanken rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta till någon annan än Riksgäldskontoret, eller på annat sätt ta upp kredit i utländsk valuta från någon annan än andra centralbanker och BIS, i syfte att finansiera valutareserven. Flamutredningen drog liknande slutsatser.<sup>67</sup>

I sitt remissvar på utkastet till lagrådsremiss menar däremot Riksbanken att ”Riksbanken har alltid möjlighet att finansiera valutareserven i eget namn” och hänvisar till riksbankslagen 6 kap. 5 § och 7 kap. 4 §. Riksbanken gör därmed en annan tolkning av befintlig lagstiftning. Riksbanken anser ändå att ”även om Riksbanken har möjlighet att finansiera valutareserven i eget namn framstår det som mest kostnadseffektivt att Riksgäldskontoret även i framtiden genomför sådan upplåning för Riksbankens räkning”.<sup>68</sup>

Oavsett Riksbankens eventuella möjligheter enligt nuvarande riksbankslag att finansiera valutareserven genom egna valutalån, är frågan om Riksbanken bör ha denna möjlighet enligt den nya riksbankslagen. Om Riksbanken skulle kunna låna obegränsade belopp

<sup>66</sup> Riksbanken (2017b).

<sup>67</sup> Flamutredningen ansåg vidare att det saknas skäl för att Riksbanken ska ha rätt att ge ut skuldebrev i utländsk valuta i eget namn för att fylla på valutareserven, oavsett syfte. Man ansåg dock inte att det låg inom utredningens mandat att föreslå ändringar i riksbankslagen i detta avseende (SOU 2013:9, s. 95).

<sup>68</sup> Riksbanken (2017b), s. 13.

av Riksgäldskontoret, och Riksgäldskontoret med säkerhet alltid skulle kunna låna valuta för Riksbankens behov, förefaller inte möjligheten för Riksbanken att låna valuta på egen hand fylla någon funktion. Denna möjlighet har m.a.o. praktisk betydelse endast om Riksbankens lånemöjligheter hos Riksgäldskontoret är begränsade i lag *eller* om Riksgäldskontoret har förlorat förmågan att låna upp för Riksbankens behov samtidigt som Riksbankens förmåga att göra detta är bibehållen.

Som redogörs för i avsnitt 30.2 framfördes förslag både i Flamutredningens betänkande och i regeringens utkast till lagrådsremiss om att Riksbankens möjlighet till förtida upplåning hos Riksgäldskontoret skulle begränsas. Syftet med en sådan begränsning är i första hand att riksdagen ska ha en övergripande kontroll över statens skuldsättning i utländsk valuta. Om Riksbanken skulle ges fri befogenhet att låna utländsk valuta i eget namn, förlorar riksdagen denna kontroll. Begränsningen av upplåningen hos Riksgäldskontoret har då i stor utsträckning tappat sitt syfte.

Om Riksgäldskontoret har förlorat förmågan att ta upp kredit i utländsk valuta, vore det vidare osannolikt att Riksbanken skulle ha denna förmåga. Sverige skulle i en sådan situation befinna sig i en synnerligen svår statsfinansiell kris. Den nya riksbankslagen bör förvisso inte utformas utifrån premisen att Sverige i framtiden inte kan hamna i en statsfinansiell kris. Men eftersom Riksbanken ytterst ägs och garanteras av staten, är det svårt att se hur Riksbanken skulle kunna ha ett bibehållet förtroende att ta lån på den internationella kreditmarknaden samtidigt som den svenska staten via Riksgäldskontoret inte har det. Det enda syftet med möjligheten till valutaupplåning i eget namn förefaller därför vara att inte låta lånebegränsningen hos Riksgäldskontoret vara en absolut begränsning i Riksbankens förmåga att lånefinansiera valutareserven. Snarare än att ge Riksbanken möjlighet att ge ut skuldebrev i utländsk valuta i eget namn bör då i stället upplåningsbegränsningen anpassas så att behov av denna alternativa finansieringsmetod inte uppstår.

### 30.6.3 IMF-åtaganden, valutainterventioner och andra uppgifter som skapar behov av valutareserv

Det främsta skälet för Riksbanken att hålla en valutareserv är, enligt kommitténs bedömning, att ha en god beredskap att bistå banker med likviditetsstöd i utländsk valuta vid en likviditetskris. Att en sådan beredskap finns kan i sig vara förtroendeskapande och därmed förebygga att kriser uppstår. Med nuvarande ordning skulle valutareserven även kunna behöva användas för att tillmötesgå kredit- och växlingsåtaganden gentemot IMF. Likaså kan valutareserven behöva tas i anspråk för att genomföra valutainterventioner. Behovet av valutareserv med anledning av dessa uppgifter diskuteras nedan. I sin analys från mars 2019 bedömer Riksbanken att IMF-åtagandena motiverar valutareserver på 5,5 miljarder amerikanska dollar och beredskapen för valutainterventioner ytterligare 6,5 miljarder dollar.<sup>69</sup> I tidigare publicerade redogörelser kring behovet av valutareserv har Riksbanken inte sifersatt behovet av valutareserv för andra behov än uppgiften att ge likviditetsstöd.

#### IMF-åtaganden

Enligt Riksbankens årsredovisning för 2018 uppgick Sveriges – och därmed Riksbankens – finansiella åtaganden gentemot IMF till sammanlagt 228 miljarder kronor. Dessa består i huvudsak av kreditåtaganden, dvs. att ge lån till IMF som finansiering av IMF:s utlåning till andra medlemsländer. I åtagandet ingår även valutaväxling, som innebär att Riksbanken kan behöva tillhandahålla utländsk valuta i utbyte mot s.k. särskilda dragningsrätter (SDR).

I kapitel 27 beskrivs de finansiella åtagandena gentemot IMF i närmare detalj, inklusive de särskilda dragningsrätterna. I samma kapitel föreslår kommittén att finansiering av krediter till IMF ska finansieras med valutalån från Riksgäldskontoret. Eftersom Riksgäldskontoret föreslås låna ut löpande till Riksbanken i samband med Riksbankens IMF-transaktioner behöver valutareserven inte dimensioneras för kreditåtaganden som följer av Sveriges medlemskap i IMF.

---

<sup>69</sup> 6,5 miljarder dollar motsvarar med växelkursen per den 1 november 2019 cirka 60 miljarder kronor. Detta motsvarar enligt Riksbanken i sin tur ungefär omfattningen på de valutainterventioner som genomfördes 2001, omräknat till dagens penningvärde och justerat för omräkningen på valutamarknaden.



Vad gäller handeln med SDR kan Riksbanken bli ålagd av IMF att köpa en viss mängd SDR för utländsk valuta (se avsnitt 27.7.3). Det outnyttjade åtagandet uppgår för närvarande till 56 miljarder kronor. Att tillmötesgå växlingsåtagandet innebär att Riksbanken minskar sitt innehav av utländsk valuta och ökar sitt innehav av SDR i motsvarande omfattning. Valutareservens storlek påverkas inte av växlingen från utländsk valuta till SDR. Som redogörs för i avsnitt 27.7.3 ändras däremot dess sammansättning till att innehålla mer av en *mindre likvid* tillgång. SDR kan ses som mindre likvid eftersom den inte utgör någon valuta som handlas på den ordinaries valutamarknaden. SDR kan heller inte nyttjas för likviditetsstöd till banker. För en given storlek på valutareserven, minskar på så sätt Riksbankens förmåga att ge omedelbart likviditetsstöd ju större andel av reserven som utgörs av SDR. Om Riksbanken skulle behöva använda stora delar av sin valutareserv för likviditetsstöd, är det dock troligt att man skulle tillåtas växla in sitt innehav av SDR mot utländsk valuta. Det främsta syftet med SDR-systemet är att underlätta tillgången till utländsk valuta bland medlemsländerna. I en situation då Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk och har knapp tillgång till utländsk valuta är det dessutom osannolikt att IMF skulle ålägga Riksbanken att köpa SDR.<sup>70</sup>

Riksbankens insatskapital i IMF är förknippat med en förpliktelse som kan ses som både ett växlings- och kreditåtagande. Insatskapitalet uppgår till cirka 55 miljarder kronor. IMF håller nästan 50 miljarder kronor av denna insats i form av ett kronkonto hos Riksbanken. Differensen mellan insatskapitalet och saldot på IMF:s kronkonto kallas *reservposition* och redovisas som en nettofordran gentemot IMF på Riksbankens balansräkning. Åtagandet förknippat med reservpositionen innebär att Riksbanken är skyldig att växla saldot på IMF:s kronkonto till utländsk valuta om IMF behöver dessa medel för vidareutlåning till andra länder. För att tillmötesgå detta åtagande skulle Riksbanken med nuvarande ordning behöva använda valutareserven. I kapitel 27 föreslår kommittén att detta åtagande, liksom övriga kreditåtaganden gentemot IMF, ska finansieras med lån från Riksgäldskontoret. Riksbanken kan med detta förslag betraktas som en betalningsförmedlare för statens åtaganden gentemot

---

<sup>70</sup> Av IMF:s stadgar framgår att de medlemmar som särskilt utses att tillhandahålla valuta i utbyte mot SDR ska ha god tillgång till reservvaluta (Se IMF, 2016b, artikel XIV, avsnitt 5a (i)).

IMF. Valutareserven skulle därmed inte behöva dimensioneras för detta ändamål.

Flamutredningen föreslog att Riksbankens åtaganden gentemot IMF skulle placeras på en egen balansräkning. Utlåning till IMF föreslogs finansieras genom upplåning av Riksgäldskontoret och eventuella kreditförluster förknippade med IMF-åtaganden föreslogs bäras av staten. På så vis skulle inte valutareserven behöva tas i anspråk för att tillmötesgå sådana förpliktelser. Inte heller skulle Riksbanken behöva någon kapitalbuffert för att ta höjd för kreditförluster.

Separata balansräkningar hos en och samma myndighet kan visa sig vara problematiskt ur ett redovisningstekniskt perspektiv. I regeringens utkast till lagrådsremiss föreslås därför att IMF-åtagandena ska vara kvar på Riksbankens balansräkning. Därmed görs även bedömningen att Riksbanken behöver ha tillgång till mer förlustabsorberande eget kapital för att kunna hantera förluster som kan uppkomma till följd av dessa risker. I utkastet till lagrådsremiss framförs i övrigt inga förslag på finansieringen av åtaganden gentemot IMF.

Kommittén föreslår, till skillnad från Flamutredningen och i likhet med utkastet till lagrådsremiss, att IMF-poster även fortsättningsvis ska vara kvar på Riksbankens balansräkning. I likhet med Flamutredningen föreslår kommittén att finansieringen av IMF-åtagandena ska ske genom upplåning via Riksgäldskontoret. Valutareserven behöver därmed inte dimensioneras med hänsyn till åtaganden gentemot IMF.

## Valutainterventioner

Riksbankens möjligheter att genomföra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte diskuteras i kapitel 18. Valutainterventioner kan användas som ett penningpolitiskt redskap för att nå inflationsmålet och har genomförts vid ett fåtal tillfällen efter övergången till rörlig växelkurs 1992. Det senaste var 2001, när kronan försvagades relativt kraftigt, och valutainterventioner gjordes i syfte att motverka denna försvagning. Interventionen sågs då som ett komplement till den reguljära penningpolitiska inriktningen vars grund är att bestämma den korta räntan.

Riksbanken kan använda sin valutareserv till att *köpa svenska kronor* i syfte att stärka den svenska kronan. Detta kan påverka importpriserna negativt och ha en dämpande effekt på inflationen. Denna åtgärd förutsätter att det finns en valutareserv av tillräcklig storlek för att interventionen ska få önskad effekt.<sup>71</sup> Det är emellertid oklart i vilken situation en sådan åtgärd skulle vara motiverad, eftersom reporäntan, som det primära penningpolitiska verktyget, inte har någon övre gräns. Omvänt kan Riksbanken också *sälja svenska kronor* (och därmed köpa utländsk valuta) i syfte att försvaga den svenska kronan och bidra till ökade importpriser, vilket i sin tur kan öka den inhemska inflationen tillfälligt. En sådan åtgärd skulle kunna vara motiverad i en situation där reporäntan har nått en lägre gräns för att vara verkningsfull. Åtgärden ökar Riksbankens tillgångar i utländsk valuta och är inte beroende av en befintlig valutareserv av en viss storlek.

Det kan sammanfattningsvis finnas situationer då valutareserven skulle kunna behöva tas i anspråk i penningpolitiskt syfte. I vilken omfattning så skulle kunna ske i framtiden är svårt att bedöma. Riksbanken uppskattade i sin analys i mars 2019 att behovet av valutareserv specifikt för beredskapen för valutainterventioner till 6,5 miljarder dollar, dvs. cirka 60 miljarder kronor. Om Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk i detta syfte och det samtidigt skulle uppstå ett behov av förstärkt beredskap för likviditetsstöd i utländsk valuta, skulle det kunna vara skäl för Riksbanken att nyttja möjligheten till förtida upplåning för förstärkning av valutareserven.

#### **30.6.4 Valutareserv som förtroendeskappare på den internationella finansmarknaden**

Ovan beskrivs hur Riksbanken, med en process för påfyllnad av valutareserven då den tas i anspråk, skulle kunna ge bankerna stöd i utländsk valuta i stor omfattning på kort tid. Om denna process är känd och betrodd på den internationella kreditmarknaden skulle den fungera som signal till de svenska bankernas långivare att svenska banker kommer att kunna få likviditetsstöd snabbt och i stor omfattning om behov skulle uppstå. En sådan signal kan fungera före-

---

<sup>71</sup> Sådan intervention skulle möjligen även kunna göras med hjälp av valutaterminer. Valutareserven skulle då bara behöva tas i anspråk ifall terminskontrakten skulle gå till leverans.

byggande genom att förhindra att *misstanke* om allvarliga likviditetsproblem hos svenska banker över huvud taget uppkommer.<sup>72</sup> Genom att uppvisa en god beredskap i förmågan att ge den inhemska banksektorn likviditetsstöd kan en centralbank på detta sätt bidra till att förhindra att en likviditetskris uppstår.

I vilken grad en viss process eller finansieringsmodell för likviditetsstöd i utländsk valuta hos en centralbank uppfattas som pålitlig av omvärlden i en situation av förhöjd marknadsoro är förstått svårt att bedöma på förhand. Krissituationer kännetecknas i allmänhet av snabba beslut under stress och med knapphändig eller felaktig information om allvaret i en viss situation. Det som betraktas som tryggt och säkert i normala tider kan plötsligt uppfattas som osäkert i tider av oro på finansmarknaden.

I en krissituation skulle en relativt stor valutareserv, vars storlek enkelt kan verifieras i Riksbankens balansräkning, kunna visa sig vara en tydligare styrkedemonstration av förmågan att ge likviditetsstöd än en lösning med en mindre valutareserv som fylls på då den tas i anspråk. Även om påfyllningsprocessen fungerar som avsett, skulle misstanke kunna uppstå att Riksbankens valutareserv inte skulle kunna fyllas på med lån från Riksgäldskontoret när väl behovet uppstår. Omvärlden skulle därför, i en situation av likviditetsstress, i viss utsträckning kunna tvivla på Riksbankens förmåga att ge tillräckligt likviditetsstöd. Det i sig skulle kunna göra en likviditetskris något mer sannolik och eventuellt djupare för svenskt vidkommande än vad den skulle ha blivit med en tydligare styrkedemonstration i förmågan att ge likviditetsstöd.<sup>73</sup> Med andra ord kan man anta att en mindre valutareserv som återställs när den tas i anspråk kan innebära en viss ökad risk för att likviditetsproblem uppkommer i tider av marknadsoro jämfört med en större valutareserv. Det är en faktor som bör vägas in i analysen av lämplig nivå på valutareservens storlek.

---

<sup>72</sup> I kapitel 7 beskrivs de grundläggande orsakerna till varför misstro på de finansiella marknaderna – såväl grundad som ogrundad – snabbt kan leda till likviditetsproblem.

<sup>73</sup> Riksbanken (2017b) pekar på valutareservens roll som förtroendeskapande och skriver: ”Att denna typ av robusta försäkringar finns på plats är nödvändigt för att upprätthålla omvärldens förtroende för det svenska finansiella systemet, ett förtroende som är absolut centralt, givet det finansiella systemets höga grad av utlandsberoende.” (s. 7).

## 30.7 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksbanken får låna utländsk valuta som vid utlåningstillfället, inklusive tidigare upplåning, motsvarar högst 5 procent av bruttonationalprodukten för föregående år i syfte att förstärka valutareserven.

Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken tillfälligt låna ytterligare utländsk valuta i syfte att förstärka valutareserven. Riksbanken ska till riksdagens finansutskott så snart som möjligt redogöra för skälen för en sådan upplåning.

Om valutareserven har tagits i anspråk för likviditetsstöd, får Riksbanken besluta att den del som inte har finansierats med lån från Riksgäldskontoret ska återställs till den nivå som den hade innan åtgärderna vidtogs genom upplåning hos Riksgäldskontoret.

Upplåningen för Riksbankens behov ska regleras i en ny lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov. Till följd av detta görs följändringar i budgetlagen.

Vid sidan av upplåning hos Riksgäldskontoret ska Riksbanken också ha rätt att köpa utländsk valuta i syfte att stärka valutareserven. Utländsk valuta som har köpts i detta syfte får säljas om det är lämpligt.

**Kommitténs bedömning:** Det bör inte heller enligt den nya riksbankslagen vara tillåtet för Riksbanken att i eget namn låna upp utländsk valuta till valutareserven på penningmarknaden.

I september 2019 uppgick värdet på Riksbankens guld- och valuta-reserv till omkring 540 miljarder kronor. Den icke-upplånade delen av valutareserven, exklusive fordringar på IMF, uppgick till omkring 280 miljarder kronor. Under finanskrisen 2008–2009 bistod Riksbanken de svenska storbankerna med likviditetsstöd i utländsk valuta på som mest cirka 250 miljarder kronor. Riksbanken har nyligen bedömt att behovet av likviditetsstöd i en framtida krissituation kan komma att uppgå till omkring 340 miljarder kronor (36 miljarder dollar) och att detta behov uppstår inom de första 90 dagarna av krisen.

Kommittén har inte gjort några egna beräkningar eller bedömningar av hur stort behovet av likviditetsstöd i utländsk valuta kan komma att bli i framtida kriser. Det kan dock noteras att de svenska bankerna står betydligt bättre rustade mot likviditetsstress i dag

jämfört med under finanskrisen, bl.a. till följd av strängare krav på likviditetsbuffertar. Även om bankernas finansiering i utländsk valuta har ökat sedan finanskrisen, torde de strängare likviditetskraven innebära att behovet av likviditetsstöd har minskat. Nordeas flytt av huvudkontoret till Finland innebär vidare att den finländska centralbanken övertar det primära ansvaret för likviditetsstöd till Nordea om den får behov av detta. Kommittén bedömer vidare att statliga lånegarantiprogram, liknande det program som upprättades under förra finanskrisen, också vid en eventuell framtida kris kan användas för att ge likviditetsstöd och därmed bidra till att reducera behovet av stöd från valutareserven.

### **Lämplig storlek på valutareserven bör bedömas av direktionen**

I vilken grad Riksbanken ska ha möjlighet att på förhand ta upp lån hos Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven är en bedömningsfråga. En relativt stor valutareserv kan ha en förebyggande effekt genom att fylla en signalfunktion till den internationella finansmarknaden att den svenska banksektorn står väl skyddad mot likviditetsrisker. Detta kan i sin tur minska risken för att likviditetsstress för svenska banker uppstår. Denna signaleffekt och beredskapen att på kort tid kunna ge omfattande likviditetsstöd måste vägas mot behovet av att hushålla med offentliga medel. Nettoräntekostnaden för förtida förstärkning av valutareserven har beräknats till 0,2–0,3 procent, vilket innebär 200–300 miljoner kronor per år per 100 miljarder kronor i upplåning, eller omkring en halv miljard kronor per år med den förväntade upplåningen vid utgången av 2019 (cirka 200 miljarder kronor). Omfattande valutaupplåning av Riksbanken via Riksgäldskontoret skulle dessutom, i en situation med särskilt ansträngda statsfinanser, konkurrera med andra statliga finansieringsbehov.

Kommittén anser att bedömningen av vad som utgör en lämplig storlek på valutareserven i första hand bör göras av Riksbankens direktion. Förutsatt att vissa förutsättningar är uppfyllda, bör Riksbanken därför ges möjlighet till förtida upplåning i sådan omfattning att lämplig storlek på valutareserven kan uppnås.

Enligt Riksbankens bedömning i mars 2019 bör valutareserven uppgå till motsvarande 48 miljarder amerikanska dollar, dvs. cirka 460 miljarder kronor med aktuell växelkurs.<sup>74</sup> För att uppnå denna nivå behöver Riksbanken låna motsvarande 150–200 miljarder kronor av Riksgäldskontoret, beroende på växelkursantaganden och hänsyn till IMF-fordringar och SDR-innehav. Riksbanken understryker att bedömningen av lämplig storlek på valutareserven ändras över tiden beroende på flera olika omvärldsfaktorer. Den aktuella bedömningen ska därför inte nödvändigtvis ses som Riksbankens långsiktiga behov av valutareserv. Trots detta kan det nuvarande behovet av framtida upplåning användas som referenspunkt i utformningen av villkoren för Riksbankens lånemöjligheter hos Riksgäldskontoret i den nya riksbankslagen.

Kommittén föreslår därför att Riksbanken tillåts låna valuta av Riksgäldskontoret upp till ett belopp som med god marginal motsvarar de lån som Riksbanken kommer att ha vid utgången av 2019. Dessa lån förväntas uppgå till 14,5 miljarder dollar och 5,5 miljarder euro, vilket totalt motsvarar omkring 200 miljarder kronor med de växelkurser som råder i september 2019.

För att realvärdesäkra låneramen bör den knytas till en vedertagen storhet som över tiden kan antas samvariera med de faktorer som avgör behovet av valutareserv. Av denna anledning föreslår kommittén att Riksbanken tillåts låna utländsk valuta upp till ett belopp som motsvarar 5 procent av Sveriges BNP föregående år i löpande pris enligt nationalräkenskaperna. Sveriges BNP kommer 2019 att uppgå till uppskattningsvis cirka 5 000 miljarder kronor, vilket innebär att låneutrymmet skulle bli cirka 250 miljarder kronor om reglerna skulle ha tillämpats redan 2020. Om Riksbanken skulle bedöma att låneutrymmet på 5 procent av BNP är otillräckligt, kan riksdagen efter Riksbankens framställning utöka detta låneutrymme.

---

<sup>74</sup> Behovet av 48 miljarder amerikanska dollar i valutareserver motiveras av 36 miljarder för likviditetsstöd, 5,5 miljarder relaterat till IMF-åtaganden och 6,5 miljarder för valutainterventioner.

## Förtida valutaupplåning ska ske enligt proportionalitetsprincipen och motiveras utifrån rimliga förutsättningar

Det föreslagna låneutrymmet om 5 procent av BNP innebär inte att det står Riksbanken helt fritt att, oberoende av vilka förutsättningar som råder, låna valuta motsvarande hela detta belopp. Givet den kostnad som en förtida förstärkning av valutareserven innebär, måste Riksbanken kunna påvisa att upplåningen är förenlig med principerna om proportionalitet och hushållning av statens medel (1 kap. 5 §, respektive 1 kap. 4 § i kommitténs förslag till ny riksbankslag, se även avsnitt 13.5). Proportionalitetsprincipen innebär i detta sammanhang att värdet av den extra beredskapsförmågan och andra fördelar av en utökad valutareserv ska stå i proportion till den tillkommande nettoräntekostnaden och de tänkbara negativa effekterna av att statsskulden (och den s.k. Maastrichtskulden) ökar.

I samband med valutaupplåning hos Riksgäldskontoret behöver Riksbanken därför kunna redovisa en grundlig analys och motivering av förstärkningen av valutareserven. Upplåningen bör motiveras dels av den svenska banksektorns behov av likviditetsstöd i utländsk valuta, dels av Riksbankens alternativa möjligheter att finansiera likviditetsstöd i utländsk valuta, vid sidan av den förfinansierade valutareserven. Bedömningen av bankernas likviditetsbehov i en framtida likviditetskris bör baseras på förfallostrukturen på bankernas marknadsfinansiering i utländsk valuta men också ta hänsyn till bankernas likviditetsbuffertar i utländsk valuta. Eventuella beräkningsantaganden som ligger till grund för bedömningen bör redovisas och motiveras utförligt. I analysen av behovet av likviditetsstöd bör också effekten av upprättandet av statliga garantiprogram vägas in.

I analysen av behovet av förstärkningen av valutareserven bör vidare framgå vilken hänsyn som tas till den föreslagna mekanismen för påfyllning av valutareserven i form av lån från Riksgäldskontoret (se nedan). Likaså bör framgå vilka finansieringsmöjligheter Riksbanken bedöms ha via valutaåterköpsavtal med andra centralbanker. I analysen ska Riksbanken också, efter samråd med Riksgäldskontoret, kunna påvisa att förstärkningen av valutareserven står i proportion till de kostnader och risker som den planerade upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Eventuella befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret vid tidpunkten för den nya riksbankslagens ikraftträdande ska prövas mot den nya lagen. Se avsnitt 37.3.3 för övergångsbestämmelser i detta avseende.



## **Ytterligare förtida förstärkning av valutareserven endast vid synnerliga skäl**

Om det finns synnerliga skäl ska Riksbanken, enligt kommitténs bedömning, ha möjlighet att låna valuta av Riksgäldskontoret utöver låneutrymmet på 5 procent av BNP. Med synnerliga skäl avses här tydliga tecken på förhöjd oro på de finansiella marknaderna, ökad risk för att svenska banker kan komma att utsättas för allvarlig likviditetsstress i utländsk valuta, eller andra omständigheter som gör ytterligare förstärkning av valutareserven uppenbart nödvändig för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Valutaupplåning vid synnerliga skäl är därför av sin natur begränsad i tid – till den tidsperiod då de synnerliga skälen föreligger. Även denna upplåning ska kunna motiveras utifrån rimliga förutsättningar och föregås av en grundlig analys och motivering. Likaså krävs samråd med Riksgäldskontoret kring de kostnader och risker som den planerade upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna. Vidare ska Riksbanken i ett sådant sammanhang redogöra för sitt beslut till finansutskottet, så att utskottet ges en allsidig belysning av läget.

## **Påfyllnadslån när den icke-upplånade valutareserven tagits i anspråk**

Kommittén föreslår vidare att om delar av valutareserven, exklusive eventuell förtida lånefinansierad förstärkning, har tagits i anspråk för likviditetsstöd, kan Riksbanken besluta om att valutareserven ska återställas genom upplåning hos Riksgäldskontoret. Denna påfyllnadsprincip föreslås vara obegränsad och gälla för den icke-upplånade delen av valutareserven. Att principen föreslås gälla för den icke-upplånade delen av valutareserven betyder att den inte träder i kraft så länge likviditetsstödet i utländsk valuta understiger den förtida förstärkningen av valutareserven. Om Riksgäldskontoret har bistått Riksbanken med valutalån i syfte att återställa valutareserven ska lånen återbetalas så snart Riksbankens stödåtgärder i utländsk valuta avvecklas.

Kommitténs förslag innebär därmed att Riksbankens valutaupplåning från Riksgäldskontoret kan ta tre olika former. För det första kan Riksbanken på förhand förstärka valutareserven med ett belopp

motsvarande 5 procent av BNP. För det andra kan Riksbanken tillfälligt förstärka valutareserven ytterligare på förhand, utöver 5 procent av BNP, om det föreligger synnerliga skäl. För det tredje kan Riksbanken genom påfyllnadslån återställa den icke-upplånade delen av valutareserven när den har tagits i anspråk för likviditetsstöd. Upplåningsmöjligheterna vid synnerliga skäl och för att återställa valutareserven innebär att Riksbankens totala valutaupplåning hos Riksgäldskontoret kan överstiga 5 procent av BNP.

Den nuvarande storleken på den icke-upplånade guld- och valutareserven ger Riksbanken förmåga att ge omedelbart likviditetstöd i paritet med utlåningen i utländsk valuta när den var som störst under finanskrisen 2008–2009, cirka 250 miljarder kronor. Enligt Riksgäldskontorets bedömning kan valutareserven, om den tas i anspråk, fyllas på med upp till 90 miljarder kronor på en vecka, 280 miljarder kronor på två veckor och 400 miljarder kronor på fyra veckor. Detta innebär att Riksbanken – utan stöd av valutaåterköpsavtal, valutaköp eller egen valutaupplåning – redan inom en vecka skulle kunna tillgodose det behov som enligt Riksbankens eget basscenario uppstår under 90 dagar. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att Riksbanken, även utan någon förtida förstärkning av valutareserven, har en god beredskap att förse svenska banker med likviditetsstöd i utländsk valuta om behov skulle uppstå. Samtidigt finns en osäkerhet kring vilket förtroende omvärlden skulle ha för denna påfyllningsprincip i en krisartad situation. Blotta misstanken om att påfyllningen inte skulle fungera som avsett, dvs. att Riksgäldskontoret inte skulle kunna låna upp valuta till Riksbanken i den takt som situationen kräver, skulle kunna göra en likviditetskris djupare än i en situation då Riksbanken håller en relativt stor valutareserv och som är känd för omvärlden.

Nuvarande och framtida ledamöter i direktionen kan komma att göra olika bedömningar av hur väl denna påfyllningsprincip fungerar i en krissituation och vilket förtroende den skulle få bland kreditgivare på den internationella finansmarknaden. En direktion som bedömer att principen kommer att fungera väl kommer förmodligen att se ett mindre behov av att förfinansiera valutareserven än den direktion som ser risker i att förlita sig på påfyllningsprincipen. Den nya riksbankslagen ger direktionen flexibiliteten att förlita sig på antingen en relativt stor förfinansierad valutareserv eller en mindre valutareserv som förstärks (fylls på) först då den tas i anspråk.

## Valutaköp för att förstärka valutareserven

Utöver förtida upplåning skulle valutareserven i viss utsträckning kunna ökas genom att Riksbanken köper utländsk valuta med kronor. Enligt kommitténs uppfattning bör Riksbanken tillåtas att göra sådana köp av utländsk valuta som direkt syftar till att öka valutareserven och därigenom ge utrymme för kreditgivning i utländsk valuta. Kommittén anser därför att det ska tas in en bestämmelse i den nya riksbankslagen som uttryckligen ger Riksbanken mandat att genomföra köp av utländsk valuta för att stärka valutareserven.

## Valutaupplåning endast via Riksgäldskontoret

Riksbankens frihet enligt riksbankslagen och unionsrätten vad gäller att förvalta valutareserven innebär att befintliga tillgångar kan ersättas med andra, inom vissa gränser. Som framgår av avsnitt 30.3 medför den dock inte att Riksbanken på egen hand kan öka Sveriges skuldsättning genom att låna upp utländsk valuta i eget namn. Regeringsformens bestämmelser om finansmakten bygger i stället på att riksdagens medgivande krävs för att staten ska kunna ta upp lån (9 kap. 8 § andra stycket). För detta finns en statsskuldsförvaltande myndighet, Riksgäldskontoret, som pekas ut särskilt i budgetlagen. Att Riksbanken får rätt att låna utländsk valuta via Riksgäldskontoret, på det sätt som förslås ovan, är ett avsteg från principen i regeringsformen om att finansmakten utgår från riksdagen. Denna befogenhet motiveras i första hand av att Sverige ska stå väl rustat inför framtida situationer med finansiell oro.

Givet den långtgående befogenheten att utan särskilt godkännande av riksdagen förstärka och återställa valutareserven genom lån hos Riksgäldskontoret, bedömer kommittén att det inte finns några skäl till att ge Riksbanken befogenhet att även låna upp utländsk valuta i eget namn. En sådan befogenhet skulle innebära att den föreslagna begränsningen av förtida valutaupplåning hos Riksgäldskontoret delvis förlorar sitt syfte och att riksdagen och regeringen får minskad kontroll över statens upplåning i utländsk valuta. Statsskuldsförvaltningen skulle också bli mindre effektiv om den i praktiken skulle skötas av två myndigheter i stället för en.

Om Riksgäldskontoret, i en situation då statsfinanserna är extremt ansträngda, skulle vara oförmögen att ta upp lån i utländsk valuta, vore det enligt kommitténs bedömning osannolikt att Riksbanken skulle ha denna förmåga. Riksbanken och Riksgäldskontoret skulle då i någon mening konkurrera om samma finansiering i utländsk valuta. Såvitt kommittén känner till förekommer det inte heller någon utgivning av skuldebrev i en annan valuta än euro bland centralbankerna inom Eurosystemet.

Mot denna bakgrund bör inte heller den nya riksbankslagen möjliggöra att Riksbanken i eget namn tar upp lån i utländsk valuta i syfte att förstärka valutareserven. Eftersom möjligheterna att få valutareserven återställd är mer generösa för Riksbanken jämfört med vad som gäller för ECB och med tanke på att någon förtida återbetalning av befintliga lån inte föreslås, står det klart för kommittén att förslagen är förenliga med unionsrätten.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Det kan dock nämnas att likviditetsstöd är en uppgift för de nationella centralbankerna snarare än för ECB och att EUF-fördraget inte berör frågor om sådant likviditetsstöd. I EUF-fördraget finns däremot regler om valutareserver.

## 30.8 Referenser

- BIS (2011), "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", Basel Committee on Banking Supervision, juni.
- BIS (2014), "Basel III: the net stable funding ratio", Basel Committee on Banking Supervision, oktober.
- Ekholm, K och M. Flodén (2013), "Reservation mot remissyttrande om betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2103:9)", 17 juni.
- Ekholm, K. och L. E. O. Svensson (2012), "Reservation vid direktionssammanträde 121206", protokollsbilaga B, direktionens särskilda protokoll 121206, §1.
- ECB (2013), "Europeiska centralbankens yttrande av den 24 juli 2013 om Sveriges riksbanks finansiella oberoende", CON/2013/53.
- ECB (2017), "Europeiska centralbankens yttrande av den 18 maj 2017 om Sveriges riksbanks finansiella oberoende", CON/2017/17.
- Finansinspektionen (2013), "Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)", *Remissvar*, 31 maj.
- Finansinspektionen (2017), "Utkast till lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", *Remissvar*, 28 april.
- Finansinspektionen (2018), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2018:2*.
- Hilander, I. (2014), "Storbankernas kortfristiga upplåning i utländsk valuta och deras användning av den kortfristiga valutaswapmarknaden", *Penning- och valutapolitik* 2014:1, s. 27–49. Riksbanken.
- IMF (2016a), "Sweden. Selected issues", *IMF Country Report* nr 16/354, november, Internationella valutafonden.
- IMF (2016b), *Articles of agreements*. Internationella valutafondens stadgar.
- Konjunkturinstitutet (2013), "Yttrande om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:19) dnr Fi2013/484", 31 maj.
- Molin, J. (2010), "Hur har Riksbanken hanterat den finansiella krisen?", *Penning- och valutapolitik* 2010:1, s. 121–150. Riksbanken.
- Riksbanken (2012a), "Förstärkning av valutareserven", *Promemoria*, 30 november.

- Riksbanken (2012b), "Valutareserven förstärks", *Pressmeddelande*, 12 december.
- Riksbanken (2013a), "Yttrande om betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)", riksbanksfullmäktige, 18 juni.
- Riksbanken (2013b), "Remissyttrande om betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)", 17 juni.
- Riksbanken (2017a), *Finansiell Stabilitet 2017:1*.
- Riksbanken (2017b) "Remissyttrande över Utkast till lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning", 27 april.
- Riksbanken (2018), "Finansiell risk- och investeringspolicy", *Promemoria*, 5 november.
- Riksbanken (2019a), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2018*.
- Riksbanken (2019b), "Guld- och valutareserven minskas något", *Promemoria*, 6 mars.
- Riksgäldskontoret (2009), "Upplåning till Riksbankens valutareserv", *Promemoria*, 5 maj.
- Riksgäldskontoret (2012), "Extra upplåning i utländsk valuta", *Promemoria*, 6 juli.
- Riksgäldskontoret (2013a), "Upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv", *Styrelsepromemoria*, 22 januari.
- Riksgäldskontoret (2013b), "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)", *Remissvar*, 30 maj.
- Riksgäldskontoret (2014), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2013*.
- Riksgäldskontoret (2017), "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (Utkast till Lagrådsremiss)", *Remissvar*, 28 april.
- Riksgäldskontoret (2019), "Valutaupplåning", *Promemoria*, Avdelningen för skuldförvaltning, 17 januari, dnr Komm2019/00074-34 /Fi2016:15.
- Smits, R. (1997), *The European Central Bank: Institutional Aspects*, London: Kluwer Law International.
- SOU 1986:22, *Riksbanken och Riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannskap för riksgäldskontoret*.
- SOU 2007:51, *Riksbankens finansiella oberoende*.
- SOU 2013:6, *Att förebygga och hantera finansiella kriser*.

SOU 2013:9, *Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning*.  
Svenska Dagbladet (2018), ”USA hjälper inte Sverige i nästa kris”,  
10 oktober.





# 31 Valutaåterköpsavtal mellan Riksbanken och andra centralbanker

## 31.1 Inledning

Ett valutaåterköpsavtal (eng. *currency swap*) är en överenskommelse mellan två parter om två samtida lån, där båda lånar valuta av varandra. Anledningen till att centralbanker ingår valutaåterköpsavtal med varandra är att någon av dem, eller båda, behöver tillgång till utländsk valuta. Ur Riksbankens perspektiv kan ett valutaåterköpsavtal alltså ingås för att tillgodose antingen Riksbankens behov av utländsk valuta eller någon annan centralbanks behov av utländsk valuta eller i förekommande fall svenska kronor. Genom att ingå valutaåterköpsavtal kan Riksbanken temporärt få en större tillgång till utländsk valuta, och på så sätt komplettera de tillgångar i utländsk valuta som Riksbanken har i valutareserven. Det finns därmed en koppling till frågan om valutareservens storlek.

Enligt den nuvarande riksbankslagen får valutaåterköpsavtal bara ingås om de har ett valutapolitiskt syfte. Vidare finns det inga bestämmelser om att Riksbanken ska förankra ingående av valutaåterköpsavtal vare sig med riksdag eller regering. Huruvida nuvarande ordning är lämplig diskuterades i anslutning till att Riksbanken 2015 ingick ett kontroversiellt valutaåterköpsavtal med centralbanken i Ukraina. Kommittén finner det lämpligt att analysera i vilka situationer Riksbanken ska ha rätt att ingå valutaåterköpsavtal, samt att analysera former för godkännande av valutaåterköpsavtal.

I följande avsnitt beskrivs först vad ett valutaåterköpsavtal är. Därefter redogörs för i vilka syften centralbanker ingår valutaåterköpsavtal. Det åtföljs av en beskrivning av hur valutaåterköpsavtal användes under krisen av dels Riksbanken, dels ECB och Federal

Reserve. Sedan behandlas gällande rätt. Avslutningsvis redovisas kommitténs överväganden.

## 31.2 Vad är ett valutaåterköpsavtal?

Ett valutaåterköpsavtal är en överenskommelse mellan två parter om att tillhandahålla varandra olika valutor, normalt sett under en i förväg bestämd tidsperiod, ett överenskommet belopp samt ett pris (ränta).<sup>1</sup>

Ett valutaåterköpsavtal ger centralbanken tillgång till en utländsk valuta, vanligen från den centralbank som ger ut valutan. Men centralbanker kan även ingå valutaåterköpsavtal där de lånar ut annan valuta än sin egen.<sup>2</sup>

Innehållet i ett valutaåterköpsavtal varierar beroende på vad de båda centralbankerna kommer överens om vad gäller valuta, belopp, löptid och övriga villkor. De kan ingås i förebyggande syfte eller i samband med att ett konkret behov uppkommer. Avtalen kan vara ömsesidiga, i den meningen att båda centralbankerna har behov av att få tillgång till utländsk valuta. I många fall är de dock ensidiga, när enbart den ena centralbanken har behov av utländsk valuta. Det senare gäller särskilt om den ena centralbanken kan erbjuda en global reservvaluta.

Vanligtvis tar sig ett valutaåterköpsavtal mellan centralbanker uttryck genom ett första avtal, som kan liknas vid ett ramavtal, och ett andra avtal när själva transaktionen genomförs. Som huvudregel innebär inte det första avtalet någon rätt att faktiskt genomföra ett valutaåterköp. Det är alltså i princip en icke bindande viljeyttring som görs för att säkerställa att alla administrativa rutiner finns på plats för att faktiskt kunna genomföra en transaktion om den beslutas senare. Det krävs alltså att båda parter genom det andra avtalet samtycker till att valutaåterköpet genomförs. I Riksbankens fall fattas således först ett beslut om att ingå ramavtalet och därefter ett beslut om att begära att få aktivera avtalet alternativt att tillåta att motparten aktiverar det. I förekommande fall fattas därefter ytterligare ett beslut för varje gång som valutaåterköp genomförs.

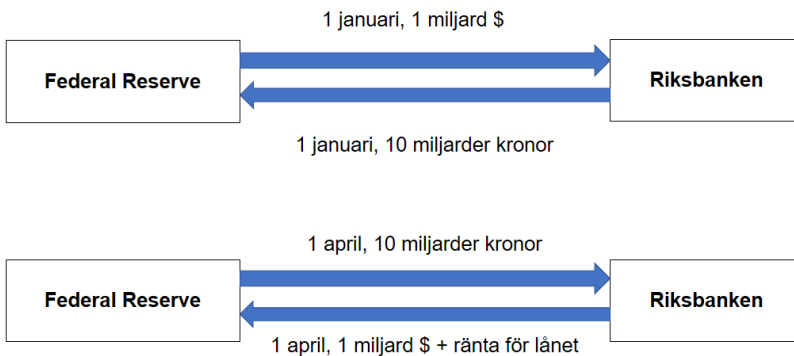
---

<sup>1</sup> Jfr SOU 1986:22, s. 122.

<sup>2</sup> Exempelvis ingick Riksbanken 2009 ett valutaåterköpsavtal med Estland om att byta euro mot estniska kroon.

Om t.ex. Riksbanken i syfte att få tillgång till dollar aktiverar ett återköpsavtal med den amerikanska centralbanken Federal Reserve (Fed) sker två transaktioner. Den första transaktionen innebär att Riksbanken tillhandahåller svenska kronor till Fed i utbyte mot dollar (se Figur 31.1). De medel i svenska kronor som Fed får bokförs på Feds konto hos Riksbanken. De dollar som Riksbanken får bokförs på motsvarande sätt på Riksbankens konto hos Fed i New York. Den andra transaktionen äger rum vid en i avtalet förbestämmd tidpunkt, t.ex. tre månader senare. Riksbanken överför då dollar till Fed i utbyte mot det aktuella beloppet i svenska kronor. Den andra transaktionen neutraliserar således den första transaktionen. I samband med den neutraliserande transaktionen betalar Riksbanken en överenskommen ränta till Fed som ersättning för dollarlånet. Om Riksbanken under valutaåterköpsavtalet lånar vidare dessa dollar till banker i sin jurisdiktion, överförs dollar från Riksbankens konto hos Fed till ett konto hos den aktuella svenska banken. Riksbanken är då fortsatt förbunden att återlämna dessa dollar till Fed enligt valutaåterköpsavtalet. Fed är alltså inte motpart till den bank som Riksbanken har lånat vidare till utan det är Riksbanken som bär kreditrisken som följer på det lån den ger till en svensk bank.<sup>3</sup>

**Figur 31.1 En stiliserad bild av transaktioner inom ramen för ett valutaåterköpsavtal**



*Anm.* I exemplet antas att 1 dollar = 10 kronor. Här antas att valutaåterköpsavtalet ingås för att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta. Därför är det Riksbanken som betalar ränta.

<sup>3</sup> Federal Reserve (2018).

### 31.3 I vilka syften ingår centralbanker valutaåterköpsavtal?

Att centralbanker i tider av oro tillför likviditet i sin egen valuta till inhemska banker är en grundläggande uppgift (se avsnitt 4.6). I avsnitt 22.7.2 föreslår kommittén att Riksbanken ska ha till uppgift att lämna likviditetsstöd även i utländsk valuta. Att kunna ge likviditetsstöd inte bara i sin egen utan även i utländsk valuta är ett skäl till varför centralbanker har en valutareserv. Valutainterventioner är ett annat skäl. Det är dock förenat med kostnader att hålla en valutareserv (se kapitel 30). Som ett komplement till att permanent utöka valutareserven kan centralbanker tillfälligt öka tillgången till utländska valutor genom att ingå valutaåterköpsavtal med andra länders centralbanker.

Centralbanker använde ursprungligen valutaåterköpsavtal som ett sätt att finansiera valutainterventioner, dvs. handel med valuta i syfte att påverka den egna växelkursen.<sup>4</sup> Detta speglas också i hur nuvarande riksbankslag är formulerad, nämligen att valutaåterköpsavtal endast får ingå i valutapolitiskt syfte (se avsnitt 31.6.3).

På senare år har dock valutor från valutaåterköpsavtal globalt mest använts för att säkerställa finansiell stabilitet och därigenom förebygga att problem på de finansiella marknaderna sprider sig till den reala ekonomin. Ett sådant syfte, att säkerställa finansiell stabilitet, torde kunna bli aktuellt både under fast och under rörlig växelkurs. Ibland syftar ett valutaåterköpsavtal till att finansiera hanteringen av ett likviditetsproblem som inhemska finansiella företag har i utländsk valuta. I andra fall handlar det huvudsakligen om att hjälpa en annan centralbank med att få tillgång till den valuta den behöver för att hantera marknadsstörningar eller individuella företags likviditetsproblem.

När centralbanker ingår ett valutaåterköpsavtal för att hjälpa en annan centralbank görs det ofta med motiveringen att det behövs för att bidra till finansiell stabilitet i omvärlden, så att oroligheter på de finansiella marknaderna inte riskerar att sprida sig till den inhemska marknaden. Ett exempel på det senare fallet är att Fed hösten 2008 valde att ingå ett valutaåterköpsavtal med bland andra Riksbanken. Fed hade knappast ett behov av svenska kronor, men däremot en vilja att försäkra sig om andra länders – och deras bankers – tillgång

---

<sup>4</sup> ECB (2016).

till dollar. Det kan också vara ett sätt att förhindra att finansiella kriser sprider sig, vilket i förlängningen även skulle kunna skada det egna landets ekonomi. Ett exempel på det fallet är att Riksbanken 2008–2009 ingick valutaåterköpsavtal med centralbankerna i Estland och Lettland med det huvudsakliga syftet att finansiell oro i dessa länder inte skulle sprida sig till Sverige (se avsnitt 31.5.1).

## **31.4 För- och nackdelar med valutaåterköpsavtal**

### **31.4.1 Fördelar med valutaåterköpsavtal**

Den viktigaste fördelen med valutaåterköpsavtal mellan centralbanker är att de kan säkerställa tillgången till den utlåande centralbankens valuta utan att den lånande centralbanken behöver vara beroende av tillgången på valutan på marknaderna (eftersom centralbanker kan skapa obegränsat med likviditet i den egna valutan). En centralbank som ansvarar för en globalt viktig valuta kan således erbjuda en internationell likviditetsförsäkring, motsvarande den som en centralbank kan erbjuda nationellt. Valutaåterköpsavtal kan på så sätt bidra till att förbättra den kollektiva förmågan att hantera en gränsöverskridande finansiell kris, vilket återspeglas i hur sådana avtal användes och fungerade under finanskrisen 2008–2009 (se avsnitt 31.5).

En annan fördel är att de utgör ett flexibelt sätt att öka tillgången till utländska valutor då det endast är upp till centralbankerna att överenskomma om avtalsformerna. Anskaffningen av utländsk valuta kan därmed genomföras relativt snabbt givet att det ligger i båda centralbankernas intresse att ingå avtal med varandra. En annan fördel är att medlen i den egna valutareserven inte behöver tas i anspråk utan fortsatt finns tillgängliga för respektive centralbank.

Möjligheten att ingå valutaåterköpsavtal är väl utarbetad mellan centralbanker. Det är också ett billigare sätt att skaffa utländsk valuta jämfört med andra metoder för att öka tillgången till utländsk valuta (såsom en ökning av valutareserven).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Dock är avtalsformerna normalt inte offentliga vilket omöjliggör en komplett jämförelse.

### 31.4.2 Nackdelar med valutaåterköpsavtal

En nackdel med valutaåterköpsavtal är att de inte innehåller några löften om framtida avtal om genomförande av transaktioner och inte heller ger någon garanterad rätt att aktivera ett avtal. De är därmed inte ett arrangemang som går att räkna med som fullgod försäkring i samband med framtida kriser.

Vidare kan det finnas en asymmetri i centralbankers intresse av att ingå valutaåterköpsavtal med varandra, beroende på hur betydelsefull den aktuella centralbankens valuta är internationellt sett. Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi med en stor banksektor som lånar upp på de internationella kapitalmarknaderna har Sverige mycket att vinna på att Riksbanken kan få ingå valutaåterköpsavtal med centralbanker i länder eller valutaunioner som har större valutor. Att ingå sådana avtal torde ligga väsentligt mer i Sveriges intresse än i USA:s och euroområdet. Fed och ECB har inte något större behov av svenska kronor. Dessa centralbanker kan dock vilja ingå valutaåterköpsavtal med Riksbanken i egenskap av utgivare av reservvaluta för att säkerställa att centralbankerna i andra länder, däribland Riksbanken, får enkel och billig tillgång till deras valutor. Fed och ECB kan också söka förhindra omfattande bankfallisemang med allvarliga konsekvenser för världsekonomin och den egna ekonomin. Den senare aspekten torde väga tyngre för ECB med tanke på att Sverige är ett EU-land, vars ekonomi och banker är nära integrerade med euroområdet.

Vad gäller valutaåterköpsavtal där Riksbanken är den utlånande parten finns det även skäl att beakta att valutaåterköpsavtal rimligen inte alltid är riskfria. En analys av hur riskfyllda valutaåterköpsavtal är försvåras av att avtalsvillkoren inte är offentliga. Det går dock att resonera mer allmänt kring möjliga risker. Det finns en risk för att den lånande centralbanken inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet i form av den neutraliserande transaktionen, dvs. en kreditrisk. Den utlånande centralbanken har i ett sådant läge motpartens valuta som säkerhet, men om valutans värde är lägre än vad som anges i avtalet kan en kreditförlust ändå uppstå för den utlånande centralbanken.

Däremot uppstår inte någon valutarisk vid valutaåterköpsavtal mellan centralbanker eftersom växelkursen mellan de två centralbankernas valutor vid såväl det initiala valutabytet som vid återköp

bestäms av avtalsvillkoren och inte påverkas av förändringar i marknadens värdering av de båda valutorna.

Hur stor kreditrisken i ett valutaåterköpsavtal är skiljer sig åt beroende av hur stabil motparten är. Eftersom centralbanker kan skapa den egna valutan och sedan växla till sig utländsk valuta är centralbanker dock allmänt sett att betrakta som i det närmaste riskfria motparter. Av ovan förda resonemang kan kommittén dra slutsatsen att valutaåterköpsavtal inte kan betraktas som riskfria, men risken kan generellt sett bedömas vara låg.

## **31.5 Användning av valutaåterköpsavtal under finanskrisen och framåt**

### **31.5.1 Riksbankens valutaåterköpsavtal**

Riksbanken ingick under krisåren och tiden därefter valutaåterköpsavtal som avsåg byte av dollar, euro, lettiska kronor och isländska kronor. I utbyte mot dessa valutor lånade Riksbanken ut inte bara svenska kronor (som i avtalen med Fed, ECB och centralbanken i Estland), utan även euro (som i avtalen med centralbankerna på Island och i Lettland) samt dollar (som i avtalet med centralbanken i Ukraina). Nedan ges en närmare beskrivning av de valutaåterköpsavtal som Riksbanken ingick under de aktuella åren.

#### **Valutaåterköpsavtal med ECB 2007**

I slutet av 2007 ingick Riksbanken ett valutaåterköpsavtal med ECB på ett rambelopp av 10 miljarder euro.<sup>6</sup> Valutaåterköpsavtalet löpte ursprungligen på tre månader men förlängdes flera gånger. I juni 2009 önskade Riksbanken använda avtalet och fick låna 3 miljarder euro av ECB, i utbyte mot svenska kronor. Syftet som Riksbanken uppgav var att förstärka valutareserven för att kunna möta bankernas eventuella behov av likviditet i utländsk valuta.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> ECB (2009).

<sup>7</sup> Riksbanken (2009c).

Riksbanken har 2019 fortfarande ett valutaåterköpsavtal med ECB. I Riksbankens årsredovisning omnämns: ”swapavtal med ECB som innebär att Riksbanken efter särskild överenskommelse kan låna euro i utbyte mot svenska kronor”.<sup>8</sup>

### Valutaåterköpsavtal med Federal Reserve 2008

Under hösten 2008 ingick Riksbanken ett valutaåterköpsavtal med Fed. Syftet som Riksbanken uppgav var att ”hantera den ansträngda situationen på marknaderna för kortfristig upplåning i amerikanska dollar”.<sup>9</sup> Detta var en åtgärd som hade koordinerats med flera andra centralbanker och som låg även i dessa centralbankers intresse. Avtalet var ursprungligen på beloppet tio miljarder dollar men Fed och Riksbanken enades några dagar senare om att höja beloppet till 30 miljarder, vilket vid den tidpunkten motsvarade omkring 215 miljarder svenska kronor. I anslutning till det höjda beloppet beslutade Riksbanken att låna ut dollar till svenska banker för att hantera den ansträngda situationen på marknaden när det gällde upplåningen i dollar. Valutaåterköpsavtalet med Fed förlängdes flera gånger, för att slutligen löpa ut i februari 2010.<sup>10</sup>

### Valutaåterköpsavtal med centralbankerna på Island och i Lettland 2008

Under 2008 ingick Riksbanken valutaåterköpsavtal med centralbankerna på Island (maj) och i Lettland (december) kopplade till finanskriser i respektive land. I båda fallen erbjöd Riksbanken lån i euro mot säkerhet i ländernas inhemska valutor.

I pressmeddelandet rörande avtalet med Island angav Riksbanken:

I tider av osäkerhet och turbulens ligger det på centralbankers ansvar att samarbeta för att uppnå sina övergripande mål. Swapavtalet syftar till att stötta Sedlabanki Íslands i dess uppgift att värna den makroekonomiska och den finansiella stabiliteten.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Riksbanken (2019), s. 97.

<sup>9</sup> Riksbanken (2009d), s. 29.

<sup>10</sup> Riksbanken (2011), s. 74. Se även SOU 2013:6 för en beskrivning av Riksbankens åtgärder under den globala finanskrisen.

<sup>11</sup> Riksbanken (2008a).



I pressmeddelandet rörande valutaåterköpsavtalet med Lettland angav Riksbanken:

Det är viktigt att centralbanker samarbetar och bistår varandra i tider av finansiell kris. En finansiell kris i Lettland riskerar också att sprida sig och skapa oro på de finansiella marknaderna i Sverige och i våra grannländer. I förlängningen kan problemen påverka betalningssystemet och den svenska ekonomin. Det ligger därför i Sveriges intresse att bidra till att undvika en sådan situation genom ett swapavtal med Lettlands centralbank.<sup>12</sup>

I årsredovisningen året efter motiverade Riksbanken de båda valutaåterköpsavtalen så här:

Den finansiella krisen på Island riskerade att sprida sig och skapa oro på de finansiella marknaderna i Sverige och i våra grannländer. Motsvarande situation uppstod även i Lettland till följd av landets ekonomiska problem. För att minska risken för att de lokala finansiella kriserna skulle få en negativ påverkan på omvärldens förtroende för de finansiella marknaderna i Sverige och dess närområde erbjöd Riksbanken Islands och Lettlands centralbanker kortfristiga lån i euro i utbyte mot deras inhemska valutor. Även andra långgivare ingick liknande avtal med de två länderna. Tillsammans med IMF:s program för finansiell hjälp till Island respektive Lettland bidrog låneavtalen till att skapa goda förutsättningar för långsiktig makroekonomisk och finansiell stabilitet i dessa länder.<sup>13</sup>

Avtalen med centralbankerna på Island och i Lettland förnyades flera gånger och löpte för Islands del ut den 31 december 2009 och för Lettlands del den 22 mars 2010.

### Valutaåterköpsavtal med centralbanken i Estland 2009

I februari 2009 ingick Riksbanken ett avtal med Estlands centralbank, Eesti Pank. Avtalet innebar att Estlands centralbank kunde få låna upp till 10 miljarder svenska kronor mot estniska kroon. Motiveringen som angavs från Riksbankens sida var:

Det är viktigt att centralbanker samarbetar och bistår varandra i tider av finansiell turbulens. De finansiella systemen i Estland och Sverige är tätt sammanflätade. Därför bidrar Riksbanken till att öka Eesti Panks förmåga att värna den finansiella stabiliteten i Estland.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Riksbanken (2008b).

<sup>13</sup> Riksbanken (2009d), s. 27.

<sup>14</sup> Riksbanken (2009a).

I beslutsunderlaget angavs vidare:

En finansiell kris i Estland riskerar att sprida sig och skapa finansiell oro på de finansiella marknaderna i Sverige och i våra grannländer. Framför allt riskerar en kris att negativt påverka omvärldens förtroende för de finansiella marknaderna i vårt närområde och de nordiska bankerna med hög närvaro i Estland. Detta kan i förlängningen negativt påverka betalningssystemet och den penningpolitiska transmissionsmekanismen med allvarliga konsekvenser för den svenska ekonomin. Det ligger därför i Riksbankens intresse att bidra till att undvika en sådan utveckling genom att ingå ett swapavtal med Eesti Pank.<sup>15</sup>

### Valutaåterköpsavtal med centralbanken i Ukraina 2015

Hösten 2015 ingick Riksbanken ett valutaåterköpsavtal med Ukrainas centralbank. Riksbanken beskrev i sin årsredovisning för 2016 att Ukrainas centralbank ställde frågan om ifall Riksbanken var villig att tillhandahålla ett valutaåterköpsavtal i dollar som kortfristigt finansiellt stöd. Syftet var att stärka förtroendet för det ekonomiska reformprogrammet i Ukraina.<sup>16</sup> Avtalet innebar att Ukrainas centralbank kunde få låna upp till 500 miljoner dollar mot ukrainska hryvnia.

Riksbanken beskrev i pressmeddelandet att valutaåterköpsavtalet var nära sammankopplat med de krav som IMF ställde på Ukraina i IMF-programmet som överenskommits i mars 2015.<sup>17</sup> Riksbankschefen kommenterade avtalet på följande sätt:

Med det här avtalet bidrar vi, liksom IMF och andra långivare, till att stärka förtroendet för Ukrainas ekonomiska reformprogram. Vi medverkar därmed till att minska risken för finansiell instabilitet i vårt närområde som skulle kunna påverka svensk ekonomi negativt.

I beslutsunderlaget redogjorde Riksbanken vidare för sina överväganden:

En fullskalig kris i Ukraina riskerar att sprida sig till Sveriges närområde och påverka förutsättningarna för svensk ekonomi negativt. Sveriges direkta ekonomiska och finansiella förbindelser med Ukraina är visserligen av begränsad omfattning, men de indirekta effekterna skulle alltså kunna bli påtagliga. Det ligger därför i Riksbankens intresse att, som en del i ett stort internationellt finansieringspaket, bidra till att öka förtroendet för det ekonomiska reformprogrammet i Ukraina genom att anordna en swapfacilitet i USD.

---

<sup>15</sup> Riksbanken (2009b).

<sup>16</sup> Riksbanken (2017), s. 42.

<sup>17</sup> Riksbanken (2015a).

Ett swapavtal som är nära sammankopplat till de konditionalitetskrav som IMF har ställt upp är i linje med den svenska traditionen att tillhandahålla likviditetsstöd till utländska centralbanker som är ansatta av finansiella störningar.

En swapfacilitet för dock alltid med sig risker. I det aktuella fallet är den ekonomiska situationen i Ukraina osäker. Situationen försvåras dessutom av geopolitiska faktorer. Det går därför inte att bortse från att det kan uppstå en betalningsinställelse, även om förluster på lån mellan centralbanker historiskt sett varit sällsynta.

En samlad bedömning ger vid handen att en swapfacilitet från Riksbanken skulle bidra till att undanröja det hot mot den internationella monetära stabiliteten som orsakats av Ukrainas finansiella strukturproblem och av rubbningarna i landets betalningsbalans.

Därför bedöms det vara angeläget att Riksbanken ingår avtal med NBU (anm. centralbanken i Ukraina).<sup>18</sup>

En direktionsledamot, Martin Flodén, reserverade sig mot direktionsens beslut att ingå avtal med Ukrainas centralbank. I reservationen framförde han bl.a.:

Sveriges direkta ekonomiska och finansiella kopplingar till Ukraina är dock begränsade. Därför ser jag det inte som motiverat att Riksbanken på egen hand ska ta ett särskilt stort ansvar för att hantera krisen i Ukraina. Ett eventuellt beslut om ett större svenskt stöd till Ukraina bör enligt mig fattas av regering och riksdag, och inte av en självständig myndighet som Riksbanken.<sup>19</sup>

Finansutskottet kallade direktionen för att inför utskottet motivera varför Riksbanken avsåg ingå ett valutaåterköpsavtal med Ukrainas centralbank.<sup>20</sup>

Fullmäktige har använt avtalet med Ukrainas centralbank som ett exempel på att uttrycket valutapolitik kan behöva förtydligas i riksbankslagen. Det följer nämligen av gällande rätt att valutaåterköpsavtal endast får ingås om det görs i valutapolitiskt syfte. Vid samma tillfälle framförde fullmäktige också att såväl fullmäktiges som riksdagens roll i samband med beredning och beslut i sådana ärenden kan behöva ses över (bet. 2015/16:FiU41).

I februari 2016 löpte valutaåterköpsavtalet med centralbanken i Ukraina ut, efter totalt sex månader.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Riksbanken (2015b).

<sup>19</sup> Riksbanken (2015c).

<sup>20</sup> Finansutskottet (2015), punkt 2.

<sup>21</sup> Riksbanken (2017), s. 58.

### 31.5.2 ECB:s och Federal Reserves valutaåterköpsavtal

Under finanskrisen 2007 och framåt ingick både Fed och ECB ett flertal valutaåterköpsavtal för att förse andra länders centralbanker med dollar respektive euro. På mindre än ett år (december 2007–oktober 2008) ingick Fed valutaåterköpsavtal med 14 andra centralbanker; däribland Danmarks Nationalbank, ECB, Norges Bank och Riksbanken.<sup>22</sup> Även ECB ingick under krisåren ett flertal valutaåterköpsavtal, däribland med Riksbanken.

I oktober 2013 beslutade Fed och fem centralbanker att göra sina valutaåterköpsavtal stående tills vidare. Centralbankerna som har ingått stående avtal med Fed är ECB samt centralbankerna i Japan, Kanada, Schweiz samt Storbritannien.<sup>23</sup> De stående valutaåterköpsavtalen har inget maximalt belopp men kan enligt ECB ses som ett ramavtal och en avsiktsförklaring.<sup>24</sup> Fed beskriver på sin hemsida att valutaåterköpsavtalen bidrar till finansiell stabilitet och fungerar som en likviditetsförsäkring.<sup>25</sup>

## 31.6 Gällande rätt

### 31.6.1 Unionsrätten

ECB och de nationella centralbankerna inom Eurosystemet har rätt att ingå bl.a. valutaåterköpsavtal med andra centralbanker (artikel 23 i ECBS-stadgan, se även artikel 18 i ECBS-stadgan). ECB anser att vissa åtgärder som syftar till att stärka den finansiella stabiliteten ryms inom dess penningpolitiska mandat, i vart fall när det gäller att förbättra den penningpolitiska transmissionsmekanismen. En sådan åtgärd som innefattas är enligt ECB möjligheten att ingå valutaåterköpsavtal mellan centralbanker i syfte att finansiera åtgärder som minskar spänningar.<sup>26</sup> Dessa frågor anses omfattas av ECB-rådets befogenhet att utforma unionens monetära politik (artikel 12.1 i ECBS-

---

<sup>22</sup> Destais (2014), s. 4.

<sup>23</sup> Federal Reserve (2018).

<sup>24</sup> ECB (2014), s. 82.

<sup>25</sup> Federal Reserve (2018).

<sup>26</sup> ECB (2014), s. 67.

stadgan).<sup>27</sup> De nämnda artiklarna i ECBS-stadgan är dock inte tillämpliga på Sverige eller andra medlemsstater med undantag.

En annan ECBS-relaterad uppgift avser att de nationella centralbankerna ska inneha och förvalta respektive medlemsstats valuta-reserv (artikel 127.2 tredje strecksatsen i EUF-fördraget). För denna uppgift gäller ett krav på oberoende (instruktionsförbud) enligt artikel 130 i EUF-fördraget. Förvaltningen av valutareserven gäller hur de aktuella medlen placeras och fördelas mellan t.ex. olika utländska valutor. Att Riksbanken har ett långtgående oberoende vad gäller att förvalta valutareserven innebär således inte att banken har frihet att använda valutareserven utan några begränsningar i lag (se avsnitt 28.2). Enligt kommitténs bedömning innebär uppgiften inte heller att de nationella centralbankerna fritt ska kunna låna ut pengar från valutareserven till någon annan. I de flesta centralbankslagar inom EU anges t.ex. under vilka förutsättningar respektive centralbank får låna ut pengar.

Kommittén bedömer vidare att det av uppgiften att inneha och förvalta valutareserven inte följer någon befogenhet att ingå valutaåterköpsavtal som innebär att Riksbankens behov av utländsk valuta tillgodoses. Anledningen är att någon sådan befogenhet inte anges i artikel 127 i EUF-fördraget, medan det t.ex. anges uttryckligen att Eurosystemet ska kunna genomföra vissa valutainterventioner vid bl.a. fast växelkurs. Snarare bör valutaåterköpsavtal ses som ett komplement till att hålla tillgångar i valutareserven, som kan användas t.ex. för att lämna likviditetsstöd i utländsk valuta. Dessutom finns det uttryckliga bestämmelser om Eurosystemets rätt att ge och ta upp lån i olika valutor i artikel 18.1 i ECBS-stadgan (som dock inte gäller för Sveriges del).

Sammanfattningsvis finns det inte någon bestämmelse i fördraget som förutsätter att Riksbanken ska kunna ingå valutaåterköpsavtal med andra centralbanker. Ett sådant mandat måste därför grundas på specifika bestämmelser i riksbankslagen. Se vidare kommitténs förslag i avsnitt 31.8.

---

<sup>27</sup> När de nationella centralbankerna inom Eurosystemet ingår valutaåterköpsavtal måste dessa godkännas av ECB, i syfte att säkerställa att de överensstämmer med unionens penning- och valutapolitik (artikel 31.2 i ECBS-stadgan).

### 31.6.2 Regeringsformen

Valutaåterköpsavtal och andra liknande finansiella avtal som Riksbanken för egen räkning ingår med stöd av riksbankslagen är inte en sådan internationell överenskommelse som avses i 10 kap. regeringsformen. Staten ansvarar visserligen för Riksbankens åtaganden, men Riksbanken är ett självständigt rättssubjekt med egna tillgångar och anses ha befogenhet att utan särskilt medgivande från riksdagen åta sig sådana förpliktelser som har ett direkt samband med dess verksamhet.

Dessa omständigheter utesluter dock inte att det i riksbankslagen tas in begränsningar av Riksbankens befogenheter att ingå vissa typer av avtal i de situationer när så bedöms lämpligt.

### 31.6.3 Riksbankslagen

Enligt den nuvarande riksbankslagen får Riksbanken i valutapolitiskt syfte dels ta upp utländsk kredit, dels bevilja kredit till annan centralbank och inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning, BIS (7 kap. 4 §). Det är med stöd av den bestämmelsen som Riksbanken har ingått valutaåterköpsavtal med andra centralbanker. Begreppet valutaåterköpsavtal används dock inte i riksbankslagen. Det följer vidare av gällande rätt att valutaåterköpsavtal endast får ingås av valutapolitiska skäl. Som beskrivs i avsnitt 19.1 är den innebörd som detta uttryck har getts i förarbetena till riksbankslagen inte självklar. Det är exempelvis inte uppenbart att valutaåterköpsavtal som ingås i syfte att säkerställa banksystemets finansiering i en krissituation är förenliga med gällande rätt. Det gäller oavsett om kopplingen mellan det andra landet och det svenska finansiella systemet är stark eller svag. Kommittén föreslår i kapitel 19 att uttrycket valutapolitik inte längre ska användas i fråga om Riksbankens verksamhet. Villkoren för valutaåterköpsavtal ska därför i den nya riksbankslagen bygga på annan grund, se avsnitt 31.8.

### 31.7 Andra centralbankers möjlighet att ingå valutaåterköpsavtal

ECB och Fed behöver inget godkännande från respektive parlament eller annat politiskt organ för att ingå valutaåterköpsavtal.<sup>28</sup> Såvitt kommittén känner till krävs inte heller något sådant godkännande för någon nationell centralbank inom EU.

Norges Bank fattade under finanskrisen beslutet om valutaåterköpsavtal med Fed efter godkännande från sitt finansdepartement.<sup>29</sup> Enligt ordalydelsen av den nu gällande norska centralbankslagen (26 § LOV-1985-05-24-28) krävs ett godkännande för alla sådana avtal från konungen. I praktiken är det regeringen som avses i bestämmelsen. Kravet på godkännande har dock tagits bort i den nya centralbankslag (sentralbanksloven) som träder i kraft den 1 januari 2020. Motiveringen till att ta bort kravet på godkännande är att kraven på säkerhet förtydligas i den nya lagen samt att det slås fast att avtalen ska främja Norges Banks ändamål.<sup>30</sup>

### 31.8 Kommitténs överväganden

Riksbanken bör även i den nya riksbankslagen ges befogenhet att ingå valutaåterköpsavtal. Ett sådant samarbete mellan centralbanker är väl utvecklat och till stor ömsesidig nytta, vilket visades senast under den globala finanskrisen.<sup>31</sup> Att valutaåterköpsavtal används centralbanker emellan gynnar inte minst länder med små valutor, såsom Sverige. Det behöver emellertid förtydligas i lagstiftningen i vilka situationer och under vilka förutsättningar Riksbanken får ingå valutaåterköpsavtal. I det följande behandlas tre olika situationer; i den första situationen handlar det om att tillgodose Riksbankens eget behov av utländsk valuta för sin verksamhet. I de andra två situationerna handlar det om att tillgodose andra centralbankers behov.

---

<sup>28</sup> Destais (2014), s. 6.

<sup>29</sup> NOU 2017:13, s. 207.

<sup>30</sup> Ibid., s. 506 och 528.

<sup>31</sup> Se även SOU 1986:22, s. 124.

### 31.8.1 Att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta

**Kommitténs förslag:** I syfte att finansiera sin verksamhet enligt denna lag får Riksbanken ta upp kredit från eller ingå valutaåterköpsavtal, eller andra liknande avtal med en annan centralbank. Sådana avtal får också ingås med Banken för internationell betalningsutjämning.

Ett valutaåterköpsavtal är ett avtal mellan Riksbanken och en annan centralbank eller Banken för internationell betalningsutjämning som innebär att de tillhandahåller varandra olika valutor under en viss tid, varefter det belopp som eventuellt har tagits i anspråk ska återbetalas.

Kommittén bedömer att det är lämpligt att Riksbanken ges befogenhet att utan särskilt godkännande ingå valutaåterköpsavtal för att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta. Vidare föreslår kommittén att det i den nya riksbankslagen tas in en definition med innebörden att ett valutaåterköpsavtal avser ett avtal mellan Riksbanken och en annan centralbank eller Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) som innebär att de tillhandahåller varandra olika valutor under en viss tid, varefter det belopp som eventuellt har tagits i anspråk ska återbetalas.

Riksbankens möjlighet att ingå valutaåterköpsavtal föreslås komma till uttryck genom en bestämmelse som anger att Riksbanken får ingå valutaåterköpsavtal i syfte att finansiera sin verksamhet. Detta ersätter kravet på valutapolitiskt syfte enligt gällande rätt.<sup>32</sup> Riksbanken ska kunna ingå valutaåterköpsavtal i flera syften. Ett syfte är att skaffa finansiering för att utföra penningpolitiska åtgärder i utländsk valuta. Riksbanken föreslås i avsnitt 18.11.5 få genomföra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte. I ett läge där kronan på spekulativa grunder försvagas kraftigt kan det inte uteslutas att valutaåterköpsavtal kan öka förmågan att motverka kronförsvagningen genom att finansiera valutainterventioner.

I avsnitt 22.7.2 föreslår kommittén att Riksbanken ska ha till uppgift att lämna likviditetsstöd i utländsk valuta för att bidra till det finansiella systemets effektivitet och stabilitet. För att fullgöra den uppgiften måste Riksbanken ha tillgång till utländsk valuta. Riksban-

<sup>32</sup> Som beskrivs i avsnitt 19.1 ska begreppet valutapolitik inte användas i den nya riksbankslagen.



kens tillgång till utländsk valuta kommer främst från valutareserven, men ett andra syfte med valutaåterköpsavtal är att ett sådant kan användas som kompletterande finansiering av likviditetsstöd i utländsk valuta.

I ett eventuellt läge där Sverige har fast växelkurs ges Riksbanken befogenhet att försvara växelkursen. Valutainterventioner bör i ett sådant läge kunna finansieras även genom valutaåterköpsavtal (växelkursstyrning inom ramen för prisstabilitetsmålet behandlas i kapitel 19).

Enligt gällande rätt får Riksbanken ta upp kredit från annan centralbank i valutapolitiskt syfte (7 kap. 4 § riksbankslagen). Det är med stöd av den bestämmelsen som Riksbanken har ingått valutaåterköpsavtal. Kommittén har inte identifierat några skäl att utesluta rätten att ta upp kredit. Samma förutsättningar för Riksbanken att ta upp kredit som finns i nuvarande lag föreslås gälla som för de avtal som faller inom definitionen av ett valutaåterköpsavtal i den föreslagna riksbankslagen. För att undvika att Riksbanken känner sig begränsad av ett avtals juridiska beteckning föreslås alltså bestämmelsen också omfatta krediter och andra liknande avtal.

Motpartskretsen föreslås vara densamma som enligt gällande rätt. I avsnitt 30.4 gör kommittén bedömningen att den nuvarande bestämmelsen att Riksbanken får ta upp kredit inte är avsedd att gälla i förhållande till andra motparter än centralbanker och BIS.

Enligt kommitténs bedömning framstår det som okontroversiellt att Riksbanken på egen hand tillfälligt lånar från en annan centralbank när Sverige behöver utländsk valuta för att Riksbanken ska kunna finansiera sin verksamhet. Däremot bör Riksbanken inte kunna använda dessa medel utan någon begränsning i lag. Begränsningar i Riksbankens handlingsfrihet regleras i stället i de bestämmelser som avser Riksbankens befogenheter avseende penningpolitik (se avsnitt 18.11) och dess befogenheter att i vissa situationer ge likviditetsstöd i utländsk valuta (se avsnitt 22.7.2) samt proportionalitetsprincipen (se avsnitt 13.5). Valutaåterköpsavtal får också användas för att förstärka valutareserven.

### 31.8.2 Att tillgodose andra centralbankers behov av valuta

**Kommitténs förslag:** För att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta får Riksbanken ge kredit till eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal med den centralbanken om Riksbanken bedömer att det tydligt förbättrar förutsättningarna för att Riksbanken ska uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Om Riksbanken bedömer att det finns skäl att ingå ett avtal i andra fall får avtalet ingås bara om det godkänns av riksdagen.

Inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning får Riksbanken lämna kredit till eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal med Banken för internationell betalningsutjämning.

#### Avtal som tydligt bidrar till Riksbankens måluppfyllelse

I situationer då en annan centralbank vill få tillgång till medel från Riksbanken kan det föreligga en utrikespolitisk eller säkerhetspolitisk dimension. Valutaåterköpsavtalets koppling till Riksbankens verksamhet kan i olika situationer vara mer eller mindre stark. Ett valutaåterköpsavtal med en annan centralbank kan i vissa fall också motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige. En sådan situation kan t.ex. föreligga då en bankkris riskerar att inträffa i ett land där svenska banker har betydande verksamhet eller exponeringar.

Kommittén föreslår därför att Riksbanken ges befogenhet att, utan krav på godkännande, ingå valutaåterköpsavtal i syfte att tillgodose andra centralbankers behov av valuta när det samtidigt på ett tydligt sätt förbättrar förutsättningarna för att Riksbanken ska uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Detta ersätter kravet på valutapolitiskt syfte enligt gällande rätt.

#### Andra avtal

Valutaåterköpsavtal som Riksbanken ingår med syfte att bistå andra centralbanker kan påverka utrikespolitiska relationer. Detta kan vara särskilt känsligt när avtalet inte medför några tydliga effekter på finansiell stabilitet i Sverige. Om den finansiella stabiliteten i Sverige

inte bedöms på ett tydligt sätt kunna påverkas av att Riksbanken tillgodoser en annan centralbanks behov av valuta anser kommittén att utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska aspekter måste vägas in. Det behöver därför i en sådan situation noga övervägas om det är motiverat att Sverige, genom Riksbanken, ingår ett valutaåterköpsavtal. I det övervägandet bör beaktas att det kan gynna Sveriges långsiktiga intressen att medverka till valutaåterköpsavtal även om kortsiktiga skäl saknas. Det kan öka möjligheterna att i framtiden ingå valutaåterköpsavtal när Sverige behöver sådana. Denna aspekt kan beaktas oavsett vilket organ i Sverige som godkänner ingående av ett specifikt valutaåterköpsavtal.

Kommittén föreslår därför att riksdagen ska lämna sitt godkännande för att Riksbanken ska få ingå valutaåterköpsavtal i de fall där det inte tydligt förbättrar förutsättningarna för att Riksbanken ska uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Däremot ställs inte längre krav på valutapolitiskt syfte som enligt gällande rätt.

Kommittén bedömer att det är lämpligast att riksdagen och inte regeringen ska godkänna avtalen. Skälen för detta är att det är riksdagen som är Riksbankens huvudman. I samma riktning talar det förhållandet att riksdagen måste lämna sitt godkännande innan regeringen får ge ett lån till ett annat land (t.ex. Sveriges lån till Island 2009).

Om Riksbanken ombeds att ingå ett valutaåterköpsavtal och Riksbanken bedömer att det finns skäl att säga ja får Riksbanken be om riksdagens godkännande för att få ingå avtalet. De skäl som Riksbanken lägger till grund för en framställning till riksdagen behöver inte vara att det har samband med Riksbankens uppgifter. Det kan vara ett tillräckligt skäl att stödja den andra centralbankens utförande av sina centralbanksuppgifter. Med kravet på ett godkännande följer inte någon möjlighet för riksdagen att instruera Riksbanken att ingå ett valutaåterköpsavtal (eller annat liknande avtal) med en annan centralbank. För regeringens och riksdagens del står andra verktyg till förfogande för det fall att det finns skäl att bistå ett annat land som befinner sig i en ekonomisk eller finansiell kris.

Godkännandet är heller inte avsett att lämnas vid varje enskild transaktion utan det är det första avtalet (ramavtalet) som kräver godkännande. En förnyelse av ett valutaåterköpsavtal skulle dock kräva ett godkännande om inte annat framgår av riksdagens initiala

godkännande. Det kan exempelvis noteras att avtalen med centralbankerna på Island och i Lettland 2008 förnyades flera gånger.

För att ge ett konkret exempel på den föreslagna bestämmelsens tillämplighet noteras att de motiveringar som framgår av Riksbankens beslut om att ingå valutaåterköpsavtal med Ukrainas centralbank 2015 (se avsnitt 31.5.1) inte ger intrycket av att Riksbanken bedömde att avtalet skulle tydligt förbättra Riksbankens förutsättningar för att uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Det är därför kommitténs bedömning att Riksbankens avtal med centralbanken i Ukraina 2015 var av sådan art att om en likadan situation skulle uppstå efter att den nya riksbankslagen har trätt i kraft så skulle det avtalet kräva ett godkännande från riksdagen.

### **Avtal med banken för internationell betalningsutjämning**

Enligt gällande rätt får Riksbanken i valutapolitiskt syfte bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning. En motsvarande bestämmelse förs över till den nya riksbankslagen, den nya bestämmelsen bör dock avse inte bara krediter utan även valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal.<sup>33</sup> Eftersom begreppet valutapolitiskt syfte föreslås utmönstras uppställs inte ett sådant krav i den nya riksbankslagen. En begränsning följer dock av att avtalen ska ingås inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning.

---

<sup>33</sup> Som redovisas i avsnitt 26.4.2 har Riksbanken ingått ett s.k. inlåningsavtal med Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) med innebörden att Riksbanken får låna utländsk valuta av BIS (dels som oförbindande kreditförklaring, dels som valutaåterköpsavtal när den utländska valutan som erhålls från BIS byts mot värdepapper). Vid varje tillfälle krävs ett godkännande av BIS.

## 31.9 Referenser

- Destais, C. (2014), "Central bank currency Swaps and the international monetary system", *CEPII Policy Brief* nr 2014-05, september.
- ECB (2009), "ECB activates the swap line with Sveriges Riksbank", 10 juni. Tillgänglig på följande webbplats: [www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2009/html/pr090610.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2009/html/pr090610.en.html) Europeiska centralbanken.
- ECB (2014), *Monthly bulletin*, augusti. Europeiska centralbanken.
- ECB (2016), "What are currency swap lines?", 27 september. Tillgänglig på följande webbplats: [www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/currency\\_swap\\_lines.en.html](http://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/currency_swap_lines.en.html) Europeiska centralbanken.
- Federal Reserve (2018), "Central bank liquidity swaps", 17 oktober, Tillgänglig på följande webbplats: [www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst\\_liquidityswaps.htm](http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_liquidityswaps.htm)
- Finansutskottet (2015), protokoll 21 april.
- NOU 2017:13, *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*. Norges offentliga utredningar.
- Riksbanken (2008a), "Riksbanken ingår swapavtal med Sedlabanki Islands", *Pressmeddelande*, 16 maj.
- Riksbanken (2008b), "Riksbanken beviljar lån till Lettlands centralbank", *Pressmeddelande*, 16 december.
- Riksbanken (2009a), "Riksbanken ingår avtal med Estlands centralbank", *Pressmeddelande*, 27 februari.
- Riksbanken (2009b), "Swapavtal med Eesti Pank", *Beslutsunderlag*, 18 februari.
- Riksbanken (2009c), "Riksbanken lånar euro av ECB", *Pressmeddelande*, 10 juni.
- Riksbanken (2009d), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2008*.
- Riksbanken (2011), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2010*.
- Riksbanken (2015a), "Riksbanken ingår avtal med Ukrainas centralbank", *Pressmeddelande*, 19 september.
- Riksbanken (2015b), "Dollarfacilitet till National Bank of Ukraine", *Beslutsunderlag*, 11 september.

- Riksbanken (2015c), *Reservation vid direktionssammanträde*, 14 september.
- Riksbanken (2017), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2016*.
- Riksbanken (2019), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2018*.
- SOU 1986:22, *Riksbanken och Riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för Riksgäldskontoret*.
- SOU 2013:6, *Att förebygga och hantera finansiella kriser*.

Del 6:

Organisation och demokratisk  
granskning





## 32 Organisation och ledning

### 32.1 Inledning

#### 32.1.1 Kommitténs uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska kommittén, som en del av översynen av riksbankslagen, överväga

- riksbanksfullmäktiges uppdrag och sammansättning,
- riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning och då särskilt beakta
  - om antalet direktionsmedlemmar bör förändras,
  - om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten,
  - hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank, och
- Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad.

Det bör inledningsvis noteras att vissa av dessa frågor är nära kopplade till nästföljande kapitel som handlar om den demokratiska granskningen av Riksbanken. Framför allt behandlas fullmäktiges roll i båda kapitlen. I det här kapitlet behandlas fullmäktiges sammansättning och uppdrag i stort. I nästföljande kapitel behandlas specifikt fullmäktiges kontrollfunktion och redovisningsansvar gentemot riksdagen.

### 32.1.2 En kort historik

Fullmäktige var tidigare det beslutande organet i penningpolitiska frågor. Den nuvarande direktionsmodellen skapades 1999 i samband med de lagändringar som trädde i kraft samma år där Riksbanken gavs en högre grad av självständighet än tidigare. Direktionen övertog då ifrån fullmäktige uppdraget att bedriva penningpolitik och att sköta verksamheten. Genom ändringarna fick fullmäktige en kontrollerande funktion i förhållande till direktionen, och även uppgiften att utse direktionsledamöterna. Samtidigt utökades fullmäktige från åtta till elva ledamöter.

Enligt nuvarande riksbankslag har direktionen uppgiften att leda Riksbanken. Det framgår vidare av riksbankslagen att ordföranden för direktionen är chef över Riksbanken. Vad chefsansvaret innebär i relation till direktionens kollektiva beslutsfattande är dock inte tydligt i lagen. Modellen med sex chefer som beslutar kollektivt är unik i den svenska myndighetsvärlden.<sup>1</sup>

Riksbankslagen har inte ändrats sedan 1999. Det innebär dock inte att organisationen inom Riksbanken har varit oförändrad sedan dess. De interna styrdokument (arbetsordningen och instruktionen<sup>2</sup>) har ändrats löpande när organisationsförändringar har genomförts. I vilken grad hela direktionen är involverad i den löpande verksamhetsstyrningen har varierat över tid, vilket framgår av de revideringar som löpande har gjorts i de interna styrdokument. Under de första åren med en direktion hade de vice riksbankscheferna s.k. beredningsansvar för olika sakområden eller avdelningar inom banken. Exempelvis var en vice riksbankschef – vid sidan av riksbankschefen – ansvarig för penningpolitiken, och en vice riksbankschef var ansvarig för arbetet med finansiell stabilitet. I mitten av 2000-talet tog direktionen beslut som innebar att beredningsansvaret gradvis avskaffades. När beredningsansvaret avskaffades skedde en större delegering till avdelningscheferna.<sup>3</sup> Genom åren har också mer av styrningen delegerats från direktionen till riksbankschefen. År 2008 infördes i den av direktionen beslutade instruktionen att riksbankschefen skulle leda den dagliga verksamheten och ha ansvaret för att följa upp verksamheten mot fastställda planer och mot beslutad budget.

---

<sup>1</sup> Det finns likheter med Riksrevisionens ledningsform med dess tre riksrevisorer.

<sup>2</sup> Se Riksbanken (2018).

<sup>3</sup> Öberg (2011), s. 12.

En annan sak som har påverkat Riksbankens inre liv sedan riksbankslagen senast ändrades 1999 är att antalet anställda har sjunkit rejält. Riksbanken hade i slutet av 1990-talet omkring 750 anställda. 2018 hade antalet anställda halverats till 362 (317 årsarbetskrafter), bl.a. till följd av en mindre omfattande roll i kontantförsörjning och kontanthantering.<sup>4</sup>

### 32.1.3 Utgångspunkter och disposition

Utgångspunkter för hur Riksbankens organisation och ledning ska utformas är att den ska vara effektiv och ändamålsenlig i förhållande till de olika uppgifter som Riksbanken tilldelas i den nya riksbankslag som kommittén föreslår. Det är också viktigt att säkerställa en allsidig analys av de viktiga samhällspåverkande beslut som Riksbanken fattar samt att maktkoncentration i sådana beslut undviks. Valet av lämplig organisation handlar därför i grunden om en avvägning mellan effektivitet och att skapa förutsättningar för en allsidig belysning av viktiga samhällsekonomiska frågor. Ökad effektivitet med färre involverade i styrningen av Riksbanken behöver också vägas mot det faktum att centralbankschefer ska vara svåra att avsätta, vilket även det kan motivera att beslut fattas av flera personer. Samtidigt ska organisation och ledning utformas på ett sätt som möjliggör att huvudmannen, dvs. riksdagen, får goda möjligheter till ansvarsutkrävande. En god möjlighet till ansvarsutkrävande kan även bidra till att förbättra måluppfyllelsen. Beslutsfattare som vet att de ansvarar för sina beslut och behöver kunna motivera sitt agerande kommer rimligen i än större grad att vinnlägga sig om att agera så att uppställda mål uppnås.

I avsnitt 32.2 redogörs för gällande rätt, inklusive de unionsrättsliga kraven för en centralbanksledning. I avsnitt 32.3 följer en genomgång av andra svenska myndigheters organisation och ledningsformer.

Som underlag för kommitténs ställningstaganden är det också av intresse att sammanställa uppfattningar av hur Riksbankens organisation har fungerat sedan riksbankslagen trädde i kraft 1999. Finansutskottet genomför vart fjärde eller vart femte år en extern och oberoende utvärdering av Riksbankens penningpolitik. Utvärderingarna

---

<sup>4</sup> Riksbanken (1999), s. 32 och Riksbanken (2019), s. 15.

och dess rekommendationer har i olika grad berört organisationsfrågor. De rekommendationer som är relevanta för analysen i detta kapitel redogörs för i avsnitt 32.4. I samma avsnitt redogörs även för resultaten från den enkätundersökning om hur det är att tjänstgöra i direktionen som 12 direktionsledamöter besvarade 2009. Ett par tidigare direktionsledamöter har även offentligt framfört synpunkter om Riksbankens organisation, även dessa redogörs för i avsnittet. Det finns sammantaget ganska begränsat med dokumentation av hur organisationen och ledningen av Riksbanken påverkar verksamheten. Därför har kommittén under 2018 och 2019 genomfört intervjuer med ett tjugotal personer som har eller har haft inblick i Riksbankens organisation och ledning. Huvuddragen av vad som har framkommit i dessa intervjuer redovisas i avsnitt 32.5.

I avsnitt 32.6 beskrivs ett urval från litteraturen om centralbankers organisation och ledning. I avsnitt 32.7 görs en internationell utblick. Avsnitt 32.8 avslutar kapitlet och där redogör kommittén för sina överväganden.

## 32.2 Gällande rätt

Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Riksbanken leds av en direktion. Riksdagen utövar sitt demokratiska inflytande över Riksbanken dels genom fullmäktige som utses av riksdagen, dels genom finansutskottet som är ansvarigt riksdagsutskott för Riksbanken. Riksbankens verksamhet regleras i lag, främst regeringsformen och riksbankslagen. Riksbanken är en förvaltningsmyndighet och omfattas därför även av förvaltningslagen (2017:900).

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken ha en arbetsordning som beslutas av fullmäktige (9 kap. 4 § riksbankslagen). Den nuvarande arbetsordningen anger Riksbankens övergripande organisation. Av arbetsordningen framgår exempelvis vilka avdelningar som ska finnas. Vid sidan om arbetsordningen har direktionen beslutat om en s.k. instruktion. I instruktionen regleras vissa organisationsförhållanden och verksamhetens inriktning på ett mer detaljerat sätt.<sup>5</sup> Det är av

---

<sup>5</sup> I relationen mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter beslutar regeringen genom en förordning om en instruktion där regeringen anger en förvaltningsmyndighets uppgifter och hur verksamheten ska organiseras på ett övergripande plan. För Riksbankens del beslutar fullmäktige om en arbetsordning och direktionen beslutar i sin tur om en instruktion. Denna

instruktionen det framgår vilka beslut som direktionen har delegerat till riksbankschefen eller någon annan tjänsteman att fatta.<sup>6</sup> Av instruktionen framgår också bl.a. vilka uppgifter som utförs av vilken avdelning inom Riksbanken och att det är riksbankschefen som utövar chefsansvar för avdelningscheferna (instruktionen, i dess lydelse maj 2018).<sup>7</sup> Sammanfattningsvis är således instruktionen ett sätt för direktionen att bl.a. fördela arbetet mellan sig, medan fullmäktige har ett inflytande över arbetsordningen som reglerar ledningsformerna mer övergripande.

I detta avsnitt redogörs för de bestämmelser som rör Riksbankens organisation och ledning vilka dels uttrycks i lag, dels i de interna styrdokumenterna arbetsordning och instruktion.

### 32.2.1 Fullmäktige

Enligt regeringsformen består fullmäktige av elva ledamöter som utses av riksdagen (9 kap. 13 §). Fullmäktige väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande (1 kap. 3 § riksbankslagen). Fullmäktige är beslutsföra när minst åtta av ledamöterna är närvarande. Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet men ingen är skyldig att rösta för mer än ett förslag. Ett beslut om att skilja en ledamot i direktionen från hens anställning förutsätter att minst åtta av fullmäktiges ledamöter är ense om beslutet (2 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen). Bestämmelser om skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument m.m. till riksdagen finns i 4 kap. 4 § och 9 kap. 5 § riksbankslagen. Bestämmelser om ersättning till ledamöter och suppleanter i fullmäktige finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ (4 kap. 5 § riksbankslagen).

I riksdagsordningen anges (tilläggsbestämmelse 13.21.1) vilka hinder som finns mot att vara ledamot i fullmäktige. En ledamot får exempelvis inte vara statsråd, ledamot i Riksbankens direktion eller i konkurs (se även 2 kap. 1 § riksbankslagen).

---

instruktion ska dock inte sammanblandas med de förordningar med instruktioner som regeringen beslutar om för sina förvaltningsmyndigheter.

<sup>6</sup> Det följer av riksbankslagen att direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken (1 kap. 5 §).

<sup>7</sup> Instruktionen finns tillgänglig på Riksbankens hemsida.

I riksbankslagen regleras vilka ärenden som ska beslutas av fullmäktige. Dessa är:

- val av direktionsledamöter, riksbankschef och vice riksbankschefer (1 kap. 4 §)
- lön och övriga anställningsförmåner för direktionsledamöterna (4 kap. 5 §)
- medgivande om kortare karenstid än ett år för att påbörja en befattning efter avslutad tjänstgöring i banken (3 kap. 1 §)
- avskiljande av direktionsledamot (2 kap. 2 § riksbankslagen och 9 kap. 13 § regeringsformen)
- beslut om arbetsordning för Riksbanken (9 kap. 4 §)
- förslag till riksdagen och Riksrevisionen om disposition av Riksbankens vinst (10 kap. 3 §)
- utformning av sedlar och mynt som banken ger ut (5 kap. 1 §)
- ledning av verksamheten vid fullmäktiges revisionsfunktion (9 kap. 2 §)
- framställning till regering eller riksdag inom sitt ansvarsområde (4 kap. 1 §)
- remissyttranden inom sitt verksamhetsområde (2 kap. 4 §).

De ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen (1 kap. 5 § riksbankslagen).

Vid fullmäktiges sammanträden ska protokoll föras (2 kap. 3 § första stycket riksbankslagen). Fullmäktige får inte sammanträda på ett område som är ockuperat av främmande makt (4 kap. 6 § riksbankslagen).

Det framgår inte uttryckligen av riksbankslagen att fullmäktige har en kontrollerande funktion i förhållande till direktionen.

Fullmäktiges ordförande och vice ordförande får delta i direktionens sammanträden med yttranderätt, men utan förslags- och rösträtt (3 kap. 3 § riksbankslagen). Beträffande arbetsordningen argumenteras i förarbetena till riksbankslagen (prop. 1997/98:40 s. 67) att fullmäktige i sin roll som kontrollorgan skulle ha kvar ett övergripande ansvar för Riksbankens organisation, vilket tillgodoses ge-

nom att fullmäktige beslutar om arbetsordningen. Regeringen ansåg dock att det fanns starka skäl för att direktionen skulle bestämma om organisationen mer i detalj och om vilka personer som bör anställas i ledande funktioner. I praktiken har Riksbanken löst denna ansvarsfördelning mellan fullmäktige och direktionen genom att fullmäktige beslutar om en arbetsordning som innehåller övergripande bestämmelser om Riksbankens organisation medan direktionen beslutar om en instruktion som innehåller mer detaljerade bestämmelser om organisationen.

Den kontrollerande funktionen berörs också uttryckligen i Riksbankens arbetsordning, som fullmäktige har beslutat om (3 § i arbetsordningen, i dess lydelse i mars 2018). Inom ramen för den kontrollerande funktionen kan fullmäktige begära att en direktionsledamot är föredragande vid fullmäktiges sammanträden. Enligt samma paragraf i arbetsordningen ska direktionen tillhandahålla kanslistöd för fullmäktiges sammanträden m.m.<sup>8</sup>

### 32.2.2 Direktionen

Enligt regeringsformen leds Riksbanken av en direktion som utses av fullmäktige (9 kap. 13 § regeringsformen). Direktionen består av sex ledamöter som utses för fem eller sex år (1 kap. 4 § riksbankslagen). Det finns inga begränsningar på hur många gånger en direktionsledamot kan bli omvald. Fullmäktige har mandat att besluta om att skilja en direktionsledamot från sitt uppdrag. En ledamot i Riksbankens direktion får dock endast skiljas från sitt uppdrag om hen inte längre uppfyller de krav som ställs för att hen ska kunna utföra sina uppgifter eller om hen har gjort sig skyldig till allvarlig försumelse (9 kap. 13 § regeringsformen). Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt ska vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt ska vara vice riksbankschef (1 kap. 4 § riksbankslagen). För närvarande är samtliga direktionsledamöter utöver riksbankschefen vice riksbankschefer, vilket innebär att de vid behov kan träda in i riksbankschefens ställe.

Lön och andra anställningsförmåner för ledamöter i direktionen fastställs av fullmäktige (4 kap. 5 § riksbankslagen).

---

<sup>8</sup> Se Riksbanken (2018).

Vilka hinder som finns för någon att vara ledamot i direktionen framgår av 3 kap. 1 § riksbankslagen. En ledamot i direktionen får exempelvis inte vara ledamot i riksdagen, vara statsråd, anställd i Regeringskansliet eller i konkurs. Bestämmelser om att direktionsledamöterna är skyldiga att till riksdagen anmäla innehav av finansiella instrument m.m. finns i 4 kap. 4 § riksbankslagen.

Direktionen beslutar om de ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige (1 kap. 5 § riksbankslagen). Direktionen beslutar kollektivt. Penningpolitiska beslut fattas vid de penningpolitiska mötena genom omröstning (jfr 28 § förvaltningslagen). Riksbankschefen är ordförande i direktionen och har utslagsröst vid lika röstetal, vilket följer av förvaltningslagen (29 § andra stycket andra meningen). Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett direktionsbeslut, t.ex. ett räntebeslut eller de prognoser som majoriteten ställer sig bakom. Även reservationsrätten följer av förvaltningslagen (30 § första stycket). Direktionen är beslutför när minst hälften av ledamöterna är närvarande. Ärenden som kräver ett skyndsamt beslut får dock avgöras av två ledamöter om de är ense om beslutet. Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag (3 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen). Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige har rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt men utan förslags- och rösträtt (3 kap. 3 § tredje stycket riksbankslagen).

Vid direktionens sammanträden ska protokoll föras (3 kap. 3 § riksbankslagen). Riksbanken har valt att vara transparent kring de olika ledamöternas ståndpunkter med detaljerade protokoll vid de penningpolitiska mötena där de enskilda ledamöternas ståndpunkter framgår. Detta är ovanligt i styrelsesammanhang. Det kan även jämföras med exempelvis ECB som talar med en röst utåt och inte redovisar minoritetens ståndpunkter. Riksbankens direktion är i denna mening vad som brukar kallas en individualistisk kommitté. Ledamöterna av direktionen får inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör sina penningpolitiska uppgifter (3 kap. 2 § riksbankslagen).

Direktionen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att Riksbanken hushållar väl med statens medel (9 kap. 1 a § riksbankslagen). Direktionen ska



också säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (9 kap. 1 a § riksbankslagen).

Förste vice riksbankschefen är riksbankschefens ställföreträdare, om även denne är förhindrad inträder annan vice riksbankschef som ställföreträdare. Inträdesordningen bestäms i första hand av fullmäktiges beslut. Om inträdesordningen inte framgår av något fullmäktigebeslut ska den vice riksbankschef inträda som har längst tjänstgöringstid som vice riksbankschef i Riksbanken (11 § i arbetsordningen, i dess lydelse i mars 2018).

Vidare ska direktionen hålla fullmäktige informerade om förhållanden av betydelse för fullmäktiges kontroll av verksamheten. Detta sker i praktiken genom att fullmäktige sammanträder på Riksbanken cirka tio gånger om året.<sup>9</sup> Direktionen ska också enligt arbetsordningen se till att riksdagen får det underlag som den behöver för att ta ställning till förvaltningen av Riksbanken (9 § i arbetsordningen, i dess lydelse i mars 2018).

## Om riksbankschefens roll och befogenheter

Det framgår alltså av lag, både av regeringsformen och av riksbankslagen, att Riksbanken leds av en direktion. I riksbankslagen framgår vidare att fullmäktige utser ordföranden i direktionen som samtidigt ska vara chef för Riksbanken (1 kap. 4 §). Med undantag av rollen som ordförande i Riksbankens direktion, och personalansvarsnämnd (9 kap. 6 § riksbankslagen), har riksbankschefen inte några särskilt i lag angivna uppgifter eller befogenheter. Arbetsfördelningen mellan riksbankschefen och de vice riksbankscheferna framgår därmed utöver detta inte i lagen utan i arbetsordningen och instruktionen.

Lagen föreskriver ett kollektivt beslutsfattande i direktionen. Direktionen kan dock besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken (1 kap. 5 § riksbankslagen). I arbetsordningen (10 §, i dess lydelse i mars 2018), slår fullmäktige fast att riksbankschefen ”leder och övervakar den dagliga såväl som den långsiktiga verksamheten i Riksbanken”. Vidare framgår riksbankschefens ansvar för verksamhetsstyrningen tydligare i den instruktion som direktionen själv har beslutat om. I instruktio-

---

<sup>9</sup> Barvèll m.fl. (2019), s. 90.

nen framgår bl.a. att riksbankschefen har chefsansvar för avdelningscheferna och att riksbankschefen har ansvar för att löpande följa upp Riksbankens verksamhet inom ramen för fastställd budget och verksamhetsplan (7 och 8 §§ i instruktionen, i dess lydelse i maj 2018).

### 32.2.3 Finansutskottet

Finansutskottet är det av riksdagens utskott som ansvarar för att bereda ärenden som rör Riksbanken. Hur riksdagen, via finansutskottet, utövar sitt huvudmannaskap över Riksbanken beskrivs i avsnitt 33.4.1.

Ordförande och vice ordförande i fullmäktige träffar finansutskottet cirka två gånger per år. I övrigt finns endast informella informationskanaler mellan finansutskottet och fullmäktige. Det kan också noteras att samtliga riksdagspartier är representerade i finansutskottet, men att så inte är fallet i fullmäktige. Detta beror på att fullmäktige har färre platser än finansutskottet, och att partierna sinsemellan överenskommer om hur de olika utskottsplatserna ska fördelas.

### 32.2.4 Unionsrätten

Unionsrätten medför vissa restriktioner för hur centralbankers ledning kan organiseras. En sådan är att mandatperioden för en centralbankschef eller vice centralbankschef måste vara minst fem år. Detta gäller även i de fall en centralbankschef blir omvald. Vidare kan enligt EUF-fördraget en centralbankschef avsättas endast om hen inte längre uppfyller de krav som ställs för att hen ska kunna utföra sina uppgifter, eller om hen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

I ECBS-stadgan finns det inte några uttryckliga jävsregler eller kvalifikationskrav för de nationella centralbankscheferna. I fråga om ECB:s direktion finns det dock en regel om att dessa ledamöter ska vara personer vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkända (artikel 11.2).

Vidare anges i ECBS-stadgan att dessa ledamöter som huvudregel inte får utöva någon annan avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet, vilket i princip utesluter bisysslor eller s.k. externa experter (artikel 11).

I fråga om de nationella centralbankerna utanför eurosamarbetet kan det EU-rättsliga instruktionsförbudet innebära begränsningar för vilka personer som kan komma på fråga för ett sådant uppdrag (se bl.a. artikel 7 i ECBS-stadgan). Vidare ska mandattiden för sådana chefer vara minst fem år och de får inte avsättas annat än under vissa särskilda omständigheter (artikel 14.2 i ECBS-stadgan). Enligt ECB:s tolkning lägger dock unionsrätten även vissa begränsningar vad gäller vice centralbankschefer och eventuella externa experter inom ramen för en centralbanks penningpolitiska beslut. I ett yttrande rörande en centralbanksreform på Cypern 2018 framförde ECB att det personliga oberoendet skulle vara i fara om inte samma skydd vad gäller anställningslängd och anställningsskydd omfattar samtliga ledamöter i de beslutskommittéer som hanterar ECBS-relaterade uppgifter.<sup>10</sup> Det innebär enligt ECB:s synsätt att samtliga ledamöter i en kommitté som utför ECBS-relaterade uppgifter (penningpolitik m.m.) ska ha samma anställningsskydd som övriga ledamöter, inklusive en mandatperiod på minst fem år.

### 32.3 Svenska myndigheter

Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Även Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (JO) är riksdagens myndigheter, liksom Riksdagsförvaltningen och ett antal mindre nämnder med Riksdagsförvaltningen som värdmyndighet. Alla andra myndigheter i Sverige är myndigheter under regeringen. Detta avsnitt fokuserar på de delar av den svenska statsförvaltningen som är av relevans för att analysera Riksbankens organisation och ledning. Den svenska förvaltningsmodellen, i betydelsen relationen mellan folkvalda och förvaltningen, har en lång historia och bred acceptans. I den mån principer för övriga förvaltningsmyndigheter kan användas för Riksbanken är det därför bra, men Riksbanken har också vissa särdrag vilket påverkar hur organisationen kan och bör utformas. Se kapitel 11 för en djupare beskrivning av svensk myndighetsstyrning och den svenska förvaltningsmodellen.

---

<sup>10</sup> ECB (2018).

### 32.3.1 Olika sätt att organisera en svensk myndighet

Statskontoret publicerade 2014 en kartläggning av hur svenska myndigheter styrs. Statskontorets kartläggning visar att antalet ledningsformer är betydligt fler än de tre ledningsformerna som regleras i myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, vilket innebär att den inte omfattar Riksbanken.

Myndighetsförordningens tre ledningsformer är

- enrådgivningsmyndighet (leds av en myndighetschef eller generaldirektör, exempelvis Statistiska centralbyrån)
- styrelsemyndighet (leds av en styrelse, exempelvis Finansinspektionen)
- nämndmyndighet (leds av en nämnd, exempelvis Statens överklagandenämnd).

I Statskontorets kartläggning omfattas 218 myndigheter som har någon av myndighetsförordningens tre ledningsformer. Av dessa är enrådgivning den klart dominerande myndighetsformen, 131 av de 218 kartlagda myndigheterna leds av en ensam myndighetschef. I 93 av dessa har regeringen valt att inrätta ett insynsråd för att tillgodose behovet av demokratisk insyn. Av de resterande kartlagda myndigheterna är 55 nämndmyndigheter och 32 styrelsemyndigheter.<sup>11</sup> I avsnitt 11.3.3 görs en genomgång av vilka hänsyn som tas när det gäller regeringens beslut om en myndighets ledningsform med utgångspunkt i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:75).

I samband med Statskontorets kartläggning av myndigheternas ledningsformer genomfördes intervjuer med tjänstemän på departementen. Ett argument för styrelseformen som framfördes var att det på grund av verksamhetens art i vissa fall anses mindre lämpligt att en enda person är ansvarig för myndighetens beslut. Det rör myndigheter som har mandat att fatta beslut som får stora konsekvenser för medborgare eller företag. Detta stämmer även väl överens med de skäl som regeringen anför för när en styrelse är en lämplig ledningsform. Som exempel nämns Finansinspektionen, vars tillsynsverksamhet kan få stora konsekvenser för de olika företag som om-

---

<sup>11</sup> Statskontoret (2014), s. 7.

fattas av tillsynen. En styrelse bedömdes tillföra både en breddad kompetens, vilket borgar för bättre beslut, och en ökad legitimitet.<sup>12</sup>

Ytterligare en lärdom från Statskontorets kartläggning är att det visserligen är en stor formell skillnad mellan en enrådighetsmyndighet med en myndighetschef som ensam är ansvarig för verksamheten och en styrelse- eller nämndmyndighet med delat ansvar inför huvudmannen. Men i praktiken ligger ett stort ansvar på myndighetschefen även i en styrelsemyndighet. Särskilt som myndighetschefen, till skillnad från övriga styrelseledamöter, är verksam på heltid i myndigheten och styr över den löpande verksamheten. Det är också viktigt att betona att i statliga förvaltningsmyndigheter sitter myndighetschefen och styrelseledamöter på egna mandat från regeringen. Detta skiljer sig från exempelvis aktiebolag där den verkställande direktören utses av styrelsen och kan avsättas av denna. Oavsett om det finns en styrelse eller inte är det i regel också myndighetschefen som får ta ansvar om något går snett för myndigheten, trots att det formellt är styrelsen som utgör myndighetens ledning. I Statskontorets rapport beskrivs att det inte har framkommit något exempel på att regeringen har utkrävt ansvar av styrelsen.<sup>13</sup>

### **Parlamentarisk utredning avseende Riksrevisionens ledningsformer**

Riksrevisionen och Riksbanken har likheter. Båda är myndigheter under riksdagen och båda har ett kollektivt ledarskap. I Riksrevisionens fall utgörs ledningen av tre riksrevisorer och i Riksbankens fall av sex direktionsledamöter. I slutet av 2018 beslutade riksdagen att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över Riksrevisionens ledningsformer (bet. 2018/19:KU6).

Den parlamentariska kommittén lämnade i juni 2019 förslag på nya ledningsformer för Riksrevisionen.<sup>14</sup> Det ska enligt förslaget endast finnas en av riksdagen vald riksrevisor, till skillnad från dagens tre valda riksrevisorer. Riksrevisorn ska vara chef för myndigheten Riksrevisionen och ansvarig inför riksdagen för granskningen av den statliga verksamheten.

---

<sup>12</sup> Ibid., s. 64.

<sup>13</sup> Ibid., s. 124.

<sup>14</sup> 2018/19:URF1.

Kommittén föreslår vidare att riksdagen även ska välja en riksrevisionsdirektör som ska vara riksrevisorns ställföreträdare. Riksrevisionsdirektören ska i första hand ta hand om den dagliga administrativa ledningen av myndigheten, men ska även kunna anförtros och avgöra revisionsärenden när riksrevisorn inte är i tjänst eller då det föreligger en jävssituation mellan riksrevisorn och det som ska granskas. Riksrevisorn och riksrevisionsdirektören föreslås var för sig väljas av riksdagen, normalt för en gemensam mandattid om sju år (riksrevisorn kan inte väljas om, däremot vad gäller riksrevisionsdirektören finns inga hinder mot omval).

Motiveringen som utredningen framför för sitt förslag om en ny ledningsstruktur på Riksrevisionen är att den tredelade ledningsstrukturen innebär en inbyggd risk för inre spänningar i organisationen, som kan hämma dess funktionssätt. Det underlag som tagits fram i utredningen visar att myndigheten fungerar väl för närvarande men att organisationsformen rymmer risker som medför att myndigheten inte är tillförsäkrad en stabil funktion på längre sikt. Utredningen drar därför slutsatsen att det har blivit tid att gå ifrån det tredelade ledarskapet.<sup>15</sup>

Efter remissbehandling och beredning förväntas förslagen rörande Riksrevisionen träda i kraft våren 2020.

### 32.3.2 Hur myndighetschefer utses

#### Hur regeringen utser sina myndighetschefer

När regeringen utser sina generaldirektörer och andra myndighetschefer tas normalt en krav- eller kompetensprofil fram, och tjänsten brukar som huvudregel utannonseras.<sup>16</sup> Uppgift om vilka som har ansökt omfattas som utgångspunkt av sekretess i tio år (39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Anställningen som generaldirektör är ett förordnande som gäller i sex år. Regeringen kan förlänga en anställning med tre år ytterligare på en och samma myndighet. Efter nio år som chef vid samma myndighet bör dock förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. Det bör dock inte finnas några formella hinder

---

<sup>15</sup> Ibid., s. 7

<sup>16</sup> Statskontoret (2014), s. 94.

mot att ytterligare förlänga en anställning. Man kan t.o.m. tänka sig att någon i undantagsfall blir kvar som chef för en myndighet i mer än tolv år.<sup>17</sup>

En sökande som inte får en statligt utannonserad tjänst kan överklaga beslutet till Statens överklagandenämnd, det omfattar även tjänstetillsättning som generaldirektör. Statens överklagandenämnd bedömer då tjänstetillsättningen utifrån dels jobbannonseringen, dels lagkravet på att avseende bara ska fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet vid offentlig anställning (4 § lagen [1994:260] om offentlig anställning).

Ordinarie domare utses av regeringen, på förslag av Domarnämnden. Det är mycket svårt att avsätta ordinarie domare, vilket syftar till att garantera deras självständighet. Statskontoret konstaterar att det gör att ledningsformen för domstolarna inte blir jämförbar med andra ledningsformer.<sup>18</sup> Det finns dock likheter med Riksbankens ledningsformer.

## Hur riksdagen utser sina myndighetschefer

När riksrevisorer ska väljas publiceras information så att intresserade kan anmäla sitt intresse, men det finns ingen formell ansökningsprocess. Tillsättningen kan heller inte överklagas till Statens överklagandenämnd. Riksrevisorer väljs för en mandatperiod om sju år och de kan inte väljas om.

Under lagstiftningsarbetet i samband med Riksrevisionens tillkomst framförde vissa remissinstanser att det borde ställas krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. I den proposition som låg till grund för inrättandet av Riksrevisionen ansågs dock några sådana krav inte nödvändiga eftersom riksdagen i samband med valet avgör om en tilltänkt riksrevisor uppfyller de krav som bör ställas. Mot denna bakgrund föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget (prop. 2001/02:190 s. 109–112).

Det ska noteras att det inte heller finns några fastlagda krav för direktionsledamöter. Det framgår av förarbeten till lagändringarna 1999 (prop. 1997/98:40 s. 71) att:

---

<sup>17</sup> SOU 2011:81, s. 127.

<sup>18</sup> Statskontoret (2014), s. 38.

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

När det gäller rekrytering av riksdagens ombudsmän finns en beredningsdelegation (bestående av en företrädare från varje parti i utskottet) som bereder frågor om val, och som lägger förslag på vilka personer konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen ska välja.<sup>19</sup>

För Riksbankens del är det som tidigare beskrivet fullmäktige som utser riksbankschefen och de vice riksbankscheferna.

### 32.3.3 Myndighetschefens roll

Det är av intresse att studera vilka befogenheter andra myndighetschefer har getts för att leda myndigheten. Riksbanken har mest likhet med ledningsformen styrelsemyndighet (se även avsnitt 11.4.2) eftersom det i viss mån går att likna Riksbankens direktion vid en styrelse och riksbankschefen vid en myndighetschef. En tydlig skillnad från vad som gäller i styrelsemyndigheter är dock att direktionen är närvarande dagligen. Ytterligare en skillnad är att även riksbanksfullmäktige har vissa styrelsefunktioner, t.ex. att det är fullmäktige som beslutar om arbetsordningen.

I myndigheter under regeringen utses generaldirektören (eller annan myndighetschef) av regeringen. Generaldirektören ges ett brett mandat att styra myndigheten, men kan till skillnad från en riksbankschef fråntas sin tjänst om regeringen inte är nöjd med utförandet. Ett exempel på en myndighet som leds av en styrelse är Finansinspektionen. Styrelsen beslutar i principiella frågor och i frågor som i övrigt är av större vikt, exempelvis nya regler, sanktioner och planering av Finansinspektionens verksamhet. Ansvarsfördelningen mellan myndighetschefen (generaldirektören) och styrelsen följer av myndighetsförordningens bestämmelser. I myndighetsförordningen framgår att myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefen ska även hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa

<sup>19</sup> 2017/18:URF2, s. 53. Att det är konstitutionsutskottet som föreslår kandidater som ombudsmän följer av riksdagsordningen.



styrelsens beslut (13 § myndighetsförordningen). Den formuleringen har även tydliga likheter med den ansvarsfördelning som framgår av aktiebolagslagen (2005:551). Av aktiebolagslagen (8 kap. 29 §) framgår nämligen att den verkställande direktören ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Vidare får den verkställande direktören utan styrelsens bemyndigande vidta åtgärder som med hänsyn till omfattning och arten av bolagets verksamhet är av ovanligt slag eller av stor betydelse och om styrelsens beslut inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för bolagets verksamhet. I sådana fall ska styrelsen så snart som möjligt underrättas om åtgärden. Vidare åläggs den verkställande direktören att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring ska fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen ska skötas på ett betryggande sätt.

Riksrevisionens ledning består 2019 av tre riksrevisorerna. En av riksrevisorerna har enligt 2 § i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, tilldelats ett administrativt ansvar. I det ansvaret ligger bl.a. att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Vidare beslutar Riksrevisorerna gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Inom sina respektive granskningsområden beslutar riksrevisorerna, efter samråd med varandra, vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. En parlamentarisk utredning föreslog 2019 att dra ner antalet riksrevisorerna till en (se avsnitt 32.3.1).

### 32.3.4 Riksbankens särställning som myndighet

Riksbanken har i ett antal ytterligare avseenden särdrag jämfört med andra förvaltningsmyndigheter (se kapitlen 11 och 12). Vid analysen av Riksbankens organisation och ledning behöver särskilt dessa särdrag beaktas:

- Att en viktig del av den ekonomiska politiken, nämligen penningpolitiken, har delegerats till Riksbanken att utföra under oberoende.
- Att Riksbanken åtnjuter ett finansiellt oberoende genom att den fastställer sin egen budget för verksamheten. Det finns därmed inget anslag för Riksbankens verksamhet i statens budget.

- Att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Detta innebär att förändringar av verksamheten endast kan beslutas via lag, vilket utesluter myndighetsstyrning av vanligt slag via instruktion och regleringsbrev som används för myndigheter under regeringen.
- Att utrymmet för att skilja en direktionsledamot från anställningen är synnerligen begränsat, i likhet med vad som gäller för riksrevisorer och domare, i syfte att garantera deras självständighet. Den ordningen innebär att direktionen inte är direkt beroende av att ha riksdagens förtroende. Indirekt skulle dock direktionens möjligheter att uppnå sina mål försvåras om de inte hade riksdagens förtroende.

Dessa särdrag har följder för hur Riksbankens organisation och ledning bör utformas, vilket analyseras i kommande avsnitt.

## **32.4 Den nuvarande organisationen: tidigare dokumenterade erfarenheter**

I detta avsnitt redogörs för synpunkter på Riksbankens organisation som har lämnats i finansutskottets externa utvärderingar av Riksbankens penningpolitik. Därefter redogörs för resultaten av den enkätundersökning med riksbankscheferna som publicerades 2010. Även tal och intervjuer som direktionsledamöter har hållit och som avhandlar Riksbankens organisation redogörs för i detta avsnitt.

### **32.4.1 Externa utvärderingar**

Finansutskottet låter vart fjärde eller vart femte år genomföra en extern och oberoende utvärdering av Riksbankens penningpolitik. De tre hittillsvarande utvärderingarna har i olika hög grad berört organisationsfrågor. Den analys och de rekommendationer som är relevanta för analysen i detta kapitel redogörs för i detta avsnitt.

## Den första externa utvärderingen

Den första utvärderingen omfattade perioden 1995–2005 och utfördes av professorerna Francesco Giavazzi och Fredric Mishkin. De argumenterade att det faktum att alla direktionsledamöter gemensamt ansvarade för ledningen av verksamheten försvårade ledamöternas individuella ansvar.

Om ledningsansvaret ålades riksbankschefen och vice riksbankschefen skulle ledningen av Riksbankens verksamhet bli effektivare. Det skulle också förbättra den penningpolitiska processen genom att framhäva att de övriga direktionsledamöternas huvuduppgift är att fatta penningpolitiska beslut, att utforma Riksbankens övergripande strategi genom att främja både ekonomisk och finansiell stabilitet, att förvalta valutarreserven på bästa sätt och att kommunicera med allmänheten. Detta är ett heltidsarbete och måste befrias från ledningsuppgifter som kan minska ledamöternas fokusering på sina huvudsakliga arbetsuppgifter.<sup>20</sup>

Vidare resonerade de kring den då upplevda svårigheten i att hitta lämpliga och intresserade kandidater, och framförde i det sammanhanget att direktionen skulle kunna fungera med fem eller t.o.m. fyra ledamöter. Slutligen berörde utvärderarna utnämningssprocessen för direktionsledamöter. De menade att det är en god idé att delegera utnämningarna till ett från riksdagen fristående organ som riksbanksfullmäktige, med motiveringen att det minskar risken för politisk inblandning. De rekommenderade dock att det, kompletterande till denna ordning, skulle införas en formell utfrågning av kandidaterna inför riksdagens finansutskott, följt av en förtroendeomröstning.

Motiveringen som gavs för rekommendationen var att eftersom:

centralbanker är en av de statliga myndigheter som har störst självständighet måste deras tjänstemän genomgå en noggrann offentlig granskning innan de utses. Eftersom Riksbanken, till skillnad från andra svenska myndigheter är en myndighet som lyder under riksdagen, och inte regeringen, är riksdagens finansutskott en lämplig plats för en sådan offentlig granskning.<sup>21</sup>

I betänkandet som behandlar utvärderingen avvisade finansutskottet förslaget om att minska antalet ledamöter i direktionen, och framhöll att det är viktigt att direktionen är tillräckligt stor för att garantera en så allsidig sammansättning av direktionen som möjligt (bet. 2006/07:FiU27 s. 23). Utskottet delade heller inte utvärderar-

<sup>20</sup> Giavazzi och Mishkin (2006), s. 78.

<sup>21</sup> Ibid., s. 83, rekommendation 9.

nas uppfattning att offentliga utfrågningar i utskottet av nominerade kandidater till direktionen skulle stärka utnämningsprocessen. Utskottet framförde tvärtom att offentliga utfrågningar riskerade att undergräva fullmäktiges roll och ansvar, och att förslaget saknar motvarighet i svensk offentlig förvaltning (bet. 2006/07:FiU27 s. 35).

### Den andra externa utvärderingen

Den andra utvärderingen omfattade perioden 2005–2010. Utvärderarna professorerna Charles Goodhart och Jean-Charles Rochet berörde organisationsfrågor endast kortfattat.<sup>22</sup> De noterade dock att i de flesta andra centralbanker har direktionsledamöterna ansvar för olika specialområden och avdelningar inom banken. Så var inte längre fallet i Riksbanken efter att beredningsansvaret hade tagits bort (se avsnitt 32.1.2). Rekommendationerna som lämnades rörande organisationen var kopplade till nationellt ansvar för makrotillsyn, och är därmed inte av intresse för kommitténs arbete.

### Den tredje externa utvärderingen

Den senaste utvärderingen omfattade perioden 2010–2015 och leddes av den brittiska tidigare centralbankschefen Mervyn King och den amerikanske professorn Marvin Goodfriend.<sup>23</sup> De ifrågasatte om det finns tillräckligt med arbete för att sysselsätta de sex direktionsledamöterna på heltid. De menade också att det är orimligt att direktionen består av sex personer som har samma formella ansvar för den verkställande ledningen av Riksbanken. Goodfriend och King rekommenderade därför att direktionen skulle stöpas om till ett penningpolitiskt råd (eng. *monetary policy board*) bestående av:

- tre verkställande ledamöter (riksbankschefen och två vice riksbankschefer med ansvar för penningpolitik respektive finansiell stabilitet)
- tre icke verkställande ledamöter.

---

<sup>22</sup> Goodhart och Rochet (2011).

<sup>23</sup> Goodfriend och King (2016), s. 24 och 25.

Vidare bedömde Goodfriend och King att riksbanksfullmäktige fungerar väl.

Vad gäller remissinstanserna kan nämnas att fullmäktige välkomnade en översyn av Riksbankens styrningsmodell, men framförde att fullmäktiges uppfattning var att den nuvarande modellen med sex heltidsarbetande ledamöter har skapat goda förutsättningar för en bred och nyansrik penningpolitisk beredning. Det kan också nämnas att Finansinspektionen erinrade om att det tidigare hade funnits beredningsansvariga för penningpolitik och finansiell stabilitet i direktionen, på ett sätt som likande Goodfriend och Kings förslag, och att det vid en översyn finns skäl att jämföra erfarenheterna från de båda styrmodellerna (bet. 2015/16:FiU41 s. 29).

### 32.4.2 Enkätundersökning 2010 om direktionsledamöternas erfarenheter

När direktionen varit på plats i tio år genomförde tjänstemän vid Riksbanken en enkätundersökning. Enkätundersökningen riktade sig till de 13 ledamöter som tjänstgjort i Riksbankens direktion sedan starten 1999, och frågorna rörde deras erfarenheter av att tjänstgöra i direktionen. 12 av de 13 tillfrågade svarade på enkäten och Riksbanken publicerade resultaten 2010.<sup>24</sup>

På frågan vilken som är den lämpligaste storleken på direktionen utifrån ett penningpolitiskt perspektiv gavs följande svar:

- Sex personer svarade att direktionen borde vara mindre (av dessa svarade fyra att fem vore ett lagom antal, en svarade att fyra vore lagom och slutligen svarade en person att tre vore lagom).
- Fem personer svarade att direktionens nuvarande storlek om sex ledamöter är den mest lämpliga.
- En person svarade att direktionen borde vara större (hen uppgav att elva personer vore lagom).

Synen på direktionens storlek var därmed att den är i ungefär rätt storleks för penningpolitiska beslut, men hälften av de svarande tyckte att en något mindre kommitté vore lämpligare.

---

<sup>24</sup> Se Apel m.fl. (2010).

En annan fråga i enkäten som är av intresse för detta kapitel är frågan om det samlade beslutsunderlaget för penningpolitiken skulle bli bättre om någon eller några av ledamöterna i direktionen var externa och därmed kunde bidra med information, kunskap och ett ”utifrånperspektiv” som annars inte skulle beaktas.

- Sex personer svarade att det inte stämmer alls.
- En person svarade att det bara stämmer till en liten del.
- Två personer svarade att det stämmer till viss del.
- Tre personer svarade att det stämmer helt.

Synen på externa experter var därmed ganska blandad, men med viss tyngdpunkt åt det skeptiska hållet. I sammanhanget kan det vara viktigt att betona att det som frågorna rörde var det penningpolitiska beslutsfattandet. Inga frågor ställdes om direktionens beslutsfattande inom övriga verksamhetsområden såsom finansiell stabilitet, betalningssystem, kontantförsörjning eller om övrig verksamhetsstyrning.

### 32.4.3 Direktionsledamöters offentligt framförda synpunkter

Svante Öberg, som var vice riksbankschef 2006–2011, sa i ett anförande 2011, att sex personer som fattar beslut fungerar väl när det gäller just penningpolitik, men att den ordningen inte fungerar bra på andra områden.<sup>25</sup> Öberg rekommenderade att riksbankschefens roll som chef för Riksbanken borde stärkas så att den motsvarar den roll som en vanlig myndighetschef har.

Lars Heikensten, som var vice riksbankschef från 1995 och därefter riksbankschef 2003–2005, framförde sin syn på Riksbankens organisation i en intervju som publicerades 2005 i tidskriften *Central banking*.<sup>26</sup> Heikensten berättade i intervjun att efter några år med beredningsansvar blev det uppenbart att det fanns substantiella negativa effekter, och han beskriver i intervjun de tre negativa effekter som han menade var viktigast. För det första var det i realiteten en oklar ansvarsfördelning mellan den beredningsansvariga direktionsledamoten och avdelningschefen. För det andra skapade det en otyd-

---

<sup>25</sup> Öberg (2011).

<sup>26</sup> Heikensten (2005).

lig ledning av organisationen, det kom olika signaler från ledningen till de anställda vilket skapade förvirring och ibland gjorde interna processer långsamma; ”man kan inte leda en effektiv organisation med sex personer som från tid till annan betar sig som om de var VD”. Den tredje negativa aspekten hade att göra med direktionens arbete. Direktionen hade trots allt huvudsakligen valts för att bidra i strategiska policyfrågor. De la för mycket tid på att diskutera interna frågor. Det handlade enligt Heikensten om frågor som borde ha hanterats av avdelningscheferna, eller längre ner i organisationen, men de tenderade att hamna hos direktionen.

I en intervju som publicerades 2017 utvecklade Heikensten ytterligare sin syn och framhöll att en mindre ledningsgrupp är mer effektiv.<sup>27</sup> Han förespråkade då en Goodfriend och King-modell för ledningsstrukturen; där riksbankschefen och två vice riksbankschefer skulle ansvara för verksamhetsstyrningen och även delta i en penningpolitisk kommitté tillsammans med tre eller fyra externa experter.

### **32.5 Den nuvarande organisationen: kommitténs intervjuer under 2018 och 2019**

Under hösten 2018 och våren 2019 genomförde kommitténs kansli ett 20-tal intervjuer med personer som har eller har haft ledande positioner inom Riksbanken och fullmäktige och därmed inblick i Riksbankens organisation och ledning. De intervjuade finns förtecknade i appendix 1. I detta avsnitt sammanfattas deras viktigaste synpunkter kring de frågor som kommittén ska analysera.

Frågorna som ställts har avgränsats av direktivens inriktning, dvs.

- fullmäktiges uppdrag och sammansättning (avsnitt 32.5.1)
- direktionens uppdrag, effektivitet och sammansättning och då särskilt beakta: om antalet direktionsmedlemmar bör förändras, om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten och hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank (avsnitt 32.5.2)

---

<sup>27</sup> Dagens Nyheter (2017).

- Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad (avsnitt 32.5.3).

### 32.5.1 Fullmäktiges uppdrag och sammansättning

Flertalet uppfattar fullmäktiges kontrollerande funktion som i grunden viktig, men att uppdraget är otydligt. Det beskrivs att fullmäktige under vissa perioder valt att gå in på alltför detaljerad nivå vad gäller Riksbankens verksamhetsstyrning. Bland annat genom att fullmäktige har motsatt sig vissa ändringar i arbetsordningen som direktionen har föreslagit i syfte att öka effektiviteten i verksamhetsstyrningen. Under andra perioder har Riksbankens ledning lämnats stor frihet att efter eget tycke utveckla arbetsformerna. En del har uppfattat att fullmäktige ibland har ägnat orimligt mycket tid åt mindre betydelsefulla frågor.

Vidare påtalas att det faktum att det finns svag formell koppling mellan finansutskottet och fullmäktige kan innebära att riksdagen inte löpande hålls uppdaterad i centrala frågor. Andra vittnar dock om välfungerande informella informationsvägar. Några kommenterar att fullmäktige har många ledamöter och suppleanter. Det kommenteras å andra sidan också att det faktum att fullmäktige har många ledamöter och suppleanter är bra eftersom det innebär att även mindre partier kan komma till tals.

Några framhåller att det är värdefullt att fullmäktige kan ägna mer tid åt att sätta sig in i Riksbankens frågor än vad som är möjligt för ledamöterna i finansutskottet. Flera tror också att det har en positiv effekt att Riksbanken vet att de måste kunna svara inför fullmäktige och motivera vad de gör. Fullmäktige anses ha ett inflytande i det perspektivet. Det sägs att det är ”betydelsefullt i det lilla tysta” att fullmäktiges ordförande och vice ordförande närvarar vid direktions möten. Det nämns också att det faktum att fullmäktige finns, och har insyn, ger Riksbanken ökad demokratisk legitimitet.

Fullmäktiges egna revision upplevs dock inte som meningsfull. Synen är blandad vad gäller om fullmäktige bör ges egna resurser men flertalet ser inte ett behov av detta givet nuvarande arbetsuppgifter (se avsnitt 33.6.8).

Flera upplever det slutligen som ett problem att det är otydligt vem som ska svara på remisser för remissinstansen Riksbanken.



### 32.5.2 Riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning

Att beslutsformen med en sexhövdad direktion infördes i Riksbanken anses främst ha grundats i att det sågs som en lämplig beslutsform för penningpolitiska beslut. Beslutsformen motiveras av att säkerställa att olika perspektiv och kompetenser vägleder de penningpolitiska besluten, samt att man inte vill koncentrera makten till en eller ett fåtal personer med de risker en sådan maktkoncentration innebär. Eventuella oenigheter leder inte fram till att penningpolitiska beslut inte kan tas. Oenighet i andra frågor, som inte likt penningpolitik har en skarp tidsgräns, riskerar dock att med ett kollektivt ledarskap leda till utdragna beredningar och i värsta fall till att gruppen inte klarar att ta beslut. Flera av de intervjuade beskriver också hur dylika problem har uppkommit. Särskilt personer som har erfarenhet av att leda större organisationer pekar tydligt på problemen med den nuvarande ledningsmodellen. Det beskrivs att det kostar mycket för en direktionsledamot att driva en fråga, men att det inte kostar något att sätta sig på tvären. Det betonas därför också att ett kollektivt ledarskap ställer höga krav på att alla ledamöter arbetar framåt. Det fungerar väl om de inom direktionen har förtroende för varandra men är således väldigt personberoende. En nuvarande direktionsledamot berättar att hen betraktar direktionen som i praktiken en policykommitté, och att hen därför väljer att kliva åt sidan vad gäller frågor om verksamhetsstyrning.

I intervjuerna beskrivs hur Riksbanken under det sexhövdade ledarskapet genom åren har prövat en rad olika ledningsmodeller. Inledningsvis delades som tidigare beskrivet ansvaret för olika avdelningar upp mellan de fem vice riksbankscheferna. Flera uppfattade att de beredningsansvariga vice riksbankscheferna närmast blev att likna vid öronmärkta "överrockar" till respektive avdelningschef, med följderna att det blev dubbelkommandon till organisationen. Vid den tiden fanns också ett väsentligt större antal avdelningar, vilket gjorde att direktionsmöten i stor utsträckning gick åt till att lösa samordnings- och resursfördelningsfrågor mellan de olika intressenterna. En bred majoritet av intervjuade (både avdelningschefer och direktionsledamöter) är negativt inställda till att direktionsledamöterna skulle ha beredningsansvar igen. Ett argument som framförs för att inte ha beredningsansvar är att det är bättre om alla i direk-

tionen har samma möjlighet att begära in underlag. Vissa menar också att den som hade beredningsansvar för penningpolitiken i högre grad kunde styra vad beslutet skulle bli.

Alla delar dock inte detta synsätt, en del är mer positiva till beredningsansvar och argumenterar att utan beredningsansvar ges riksbankschefen för stort inflytande jämfört med de andra. Beredningsansvaret övergavs i mitten av 2000-talet för en modell som många anser skapar bättre förutsättningar för direktionen att arbeta mer som en styrelse och penningpolitisk kommitté, med stark delegation till avdelningscheferna. Samtidigt har riksbankschefens roll i praktiken stärkts, vilket en del uppfattar som bra och andra dåligt. En person säger om beredningsansvaret att det inte var bra med beredningsansvar, och det blev inte bra efter att det avskaffades heller – eftersom hen upplevde det som negativt att mer makt då centrerades till riksbankschefen.

Några förespråkar att formalisera i lag det som har utkristalliserats internt med riksbankschefen (och förste vice riksbankschefen) som mer ansvarig för verksamhetsstyrningen än de övriga vice riksbankscheferna. Vidare framstår det inte som att någon i den nuvarande direktionen ser riksbankschefens och förste vice riksbankschefens i praktiken större ansvar för verksamhetsstyrningen som problematiskt. Det argumenteras att man på så sätt vinner mycket i effektivitet medan direktionsledamöternas möjlighet till inflytande formellt blir lite mindre men i reella termer fortsatt är stort. Andra befarar att personproblem riskerar att bli värre för organisationen om ansvarsfördelning inom direktionen slås fast i lag, och särskilt då om både riksbankschefens och den förste vice riksbankschefens roller framgår av lag.

### **Om antalet direktionsmedlemmar bör förändras och om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten**

Antalet direktionsledamöter har sedan starten varit fem utöver riksbankschefen, varav en förste vice riksbankschef. Flertalet intervjuade anser att den nuvarande modellen väl fyller kraven på en allsidighet i perspektiven rörande policyfrågorna. De olika ledamöterna tillför värdefull kompetens på olika områden.

Samtidigt uppger flera att sex personer egentligen inte behövs på heltid. Några diskuterar att dra ner antalet till fem ledamöter i direktionen. En del argumenterar att det vore bra att på så sätt få bort utslagsrösten och därmed ge alla lika tyngd i penningpolitiska beslut. En person tycker att frågan om utslagsrösten inte är särskilt viktigt då den ändå sällan används, en annan tycker tvärtom att det är värt att notera att utslagsrösten har använts ett par gånger de senaste åren. En annan person argumenterar att det vore olyckligt om utslagsrösten försvann eftersom det riskerar att försvaga riksbankschefens ställning och förtroendet för hen. Det betonas också av flera att det inte vore någon större skillnad med sex eller fem personer i direktionen, skillnaden vore främst att utslagsrösten försvinner.

Andra för fram att det optimala ur ett ledningsperspektiv vore att inrätta en ledningsform bestående av tre verkställande och tre icke-verkställande ledamöter, vilket föreslogs av Goodfriend och King i den tredje externa utvärderingen. De tre verkställande skulle med Goodfriend och Kings förslag vara riksbankschefen och en vice med ansvar för de penningpolitiska frågorna, och en vice med ansvar för frågor som rör finansiell stabilitet. Flera är positiva till att gå i en sådan riktning och menar att det kan bli en mer effektiv styrning med fortsatt bra bredd i de penningpolitiska besluten. Vid en eventuell gränsdragningsproblematik mellan vad som är en fråga om verksamhetsstyrning respektive en policyfråga argumenteras att det inte bör bli ett problem i praktiken eftersom det kan hanteras generöst; vill den stora gruppen hantera en fråga som policy så bör man göra det. En person framför dock att det inte är så enkelt som det kan se ut på pappret att skilja på vilka beslut som ska tas av vilken sammansättning, utan att det i realiteten ofta blir en svår gränsdragningsfråga.

Andra menar att en sådan ledningsform innebär att de som inte är inblandade i den verkställande ledningen får ett informationsunderläge, och att den penningpolitiska beslutsprocessen därmed blir sämre eftersom alla inte har samma informationsförutsättningar.

Vad gäller den brittiska styrmodellen med olika kommittéer för dels penningpolitik, dels finansiell stabilitet är det en samsyn om att denna uppdelning inte vore lämplig i Sverige. Det nämns att saken hade varit annorlunda om Riksbanken hade haft makrotillsynsansvar liksom centralbanken i Storbritannien.

På frågan om huruvida externa experter skulle kunna tas in i de penningpolitiska besluten är meningarna delade men med tyngdpunkt åt det skeptiska hållet. Några framför att det skulle vara svårt att i ett så litet land som Sverige kunna rekrytera experter med en oberoende ställning annat än från akademien. Det förs även fram att det är ett problem att man inte kan vara riktigt säker på att deltidsanställda inte har sin lojalitet någon annanstans. Mycket få med erfarenheter från finansmarknaden tros vara oberoende nog för att kunna komma i fråga. En annan oro som förs fram av många är att man genom att blanda heltidsanställda direktionsledamöter med oberoende externa skulle riskera att skapa ett A- och ett B-lag, och att det skulle vara svårt att överbrygga det informationsövertag som de heltidsanställda har.

### **Hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank**

Samtliga intervjuade tidigare direktionsledamöter beskriver sin egen tillsättningsprocess på likartat sätt. Man har blivit kontaktad utan att ha anmält sitt intresse för tjänsten. Det har i allmänhet varit den dåvarande ordföranden i fullmäktige som tagit kontakten, och därefter har man i flertalet fall blivit inbjuden till samtal med såväl ordförande som vice ordförande i fullmäktige. För vissa följde därefter ett samtal med riksbankschefen, uppfattat som någon slags introduktion till uppdraget. Flera av de intervjuade fick också, i ett sent skede av rekryteringsprocessen, genomföra en utfrågning i fullmäktige.

Det framhålls att det vore bra med en ordnad rekryteringsprocess kring urval och intervjuer, och även när det gäller omprövning av kandidater. Någon säger att det inte är bra när omval tillämpas i en sådan omfattning att det går lång tid utan att det tillkommer några nya ledamöter. Att öppna upp för ett ansökningsförfarande ses som okontroversiellt, men en förutsättning är att sekretess gäller, lägger flera till. En person framhåller också att det är viktigt att tillsättningsarna inte går att överklaga.

Många framhåller behovet av att fullmäktige inte enbart ser till de yrkesmässiga kvalifikationerna i rekryteringen, utan också till förmåga att arbeta i grupp och bidra positivt till att bygga och förvalta organisationen. Framför allt för tjänsten som riksbankschef bör

ledarskapsförmåga och samarbetsförmåga ingå bland kvalifikationskraven.

De flesta tillfrågade är positiva till att det är fullmäktige som utser riksbankscheferna, och man menar att fullmäktige genom presidietts närvarorätt vid direktionens möten har en god möjlighet att bedöma vilken kompetens som direktionen behöver tillföras och om någon bör erbjudas ett omval.

### **32.5.3 Om Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad**

Flertalet intervjuade lyfter fram att Riksbanken med alla jämförbara mått mätt är en av de minsta och mest effektiva av jämförbara centralbanker. Samtidigt framhålls att jämförelser är vanskliga att göra eftersom många faktorer spelar in, framför allt vad gäller vilka ansvarsområden som centralbanken har. Riksbanken upplevs sedan direktionens tillkomst vid millennieskiftet tydligare ha fokuserat sin verksamhetsplanering för att hålla kostnader under kontroll och att ständigt ompröva verksamheter. Det nämns att man har genomfört nerdragningar och att man har outsourcat flera funktioner (bl.a. vad gäller IT).

Andra som har inblick i svenska myndigheters knappa anslag och besparingskrav för fram att Riksbanken i en jämförelse har haft gott om resurser. Vad gäller antalet anställda tjänstemän menar några att det måste finnas luft i en centralbank inför en kris, och att tjänstemännen var för få när finanskrisen utbröt 2008–2009. Andra menar dock att även antal tjänstemän och resursläget i stort har varit generöst tilltaget (inte nödvändigtvis för stort, lägger någon till) jämfört med andra svenska myndigheter, om än inte jämfört med andra centralbanker. Någon menar att Riksbanken, liksom andra svenska myndigheter, har fokuserat för mycket på effektivitet, och att det har varit mer fokus på effektivitet än på säkerhet vad gäller betalningsmedel.

## 32.6 Litteratur om centralbankers ledning

I detta avsnitt beskrivs ett urval från litteraturen rörande centralbankers organisation och ledning. Bland annat beskrivs de principer som David Archer, chef för centralbanksstudier på Banken för internationell betalningsutjämning (framöver BIS), och Andrew Levin, professor i ekonomi vid Dartmouth College, rekommenderar för hur penningpolitiska kommittéer bör utformas.<sup>28</sup> I avsnittet beskrivs även de principer för delegering av policyuppgifter till oberoende myndigheter, här vad gäller organisationsfrågor, som föreslagits av Paul Tucker, tidigare vice centralbankschef i Bank of England.

### 32.6.1 Varför fattas penningpolitiska beslut oftast av en kommitté?

Ett argument för beslutsfattande om penningpolitik i grupp, i stället för beslutsfattande av en individ, är att det är lättare för en grupp av människor att stå emot tryck utifrån. En annan fördel är att gruppens medlemmar kan bidra med fler perspektiv, vilket kan öka både kvaliteten i analysen och legitimiteten i besluten. Vidare vore det ur ett demokratiskt perspektiv tveksamt att ge ansvaret för ett betydande samhällspåverkande policybeslut till en enskild individ, speciellt om denne inte är direkt folkvald. Forskning visar dessutom att reaktionsförmågan inte behöver bli sämre i beslutskommittéer än när en individ är ansvarig för att fatta ett specifikt beslut. Det finns vidare stöd i litteraturen för att kommittéer fattar bättre beslut eftersom de begår färre misstag, utan att ta längre tid på sig.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Archer och Levin (2018).

<sup>29</sup> Blinder och Morgan (2005). Se även replikerande studier av Blinder och Morgan (2007). Det ska dock noteras att dessa studier ger gruppen i uppdrag att fatta ett beslut. Möjligheten att, som i verkliga världen, bordlägga och beställa in mer beslutsunderlag innan beslut fattas finns därmed inte i experimentet. Experimentets utformning kan därför underskatta de problem som beslutsfattande i grupp kan ha i verkligheten.

### 32.6.2 Hur stor bör en penningpolitisk kommitté vara?

Hur stor en grupp bör vara för att fatta bra beslut på ett effektivt sätt är en fråga som har utvärderats i många olika studier och sammanhang inom psykologi och socialpsykologi. Nedan redogörs för studier som fokuserar på gruppdynamik speciellt i centralbanker.

Sibert konstaterar att om informationsdelning vore kostnadsfritt borde större kommittéer vara bättre.<sup>30</sup> Argumentet, som baseras på Condorcets s.k. *juryteorem*, är att större kommittéer är bättre än små eftersom de har tillgång till mer information. Men en förutsättning är att det är kostnadsfritt för kommitténs medlemmar att tillgodogöra sig information. Annars kan det uppkomma problem med vad ekonomer kallar för att åka snålskjuts (eng. *free riding*). Detta fenomen får även empiriskt stöd i socialpsykologisk forskning där problematiken kallas social maskning (eng. *social loafing*). Innebörden är att individer i en grupp, eftersom de vet att deras enskilda insats i gruppen inte syns så väl, kan känna sig frestade att inte skaffa lika mycket information och i övrigt anstränga sig, utan i stället förlita sig på de andra gruppmedlemmarnas insatser. Om flera agerar likadant blir resultatet sämre övervägda beslut. En angränsande potentiell problematik kallas *shirking* som innebär ett minskat ansvarskännande till följd av beslutsfattande i grupp.<sup>31</sup> Blinder påpekar vidare att en nackdel med en stor kommitté, utöver att det ökar risken för ovan nämnda problem, är att det är svårare att koordinera arbetet. Det finns alltså potentiella gruppdynamikproblem som tenderar att öka med storleken på kommittén.

Eftersom det ofta är svårt att mäta hur en grupp presterar är ett sätt att utvärdera gruppens storlek att låta gruppdeltagare lösa uppgifter och sedan uppgift om de upplevde att deras grupp var lagom stor för att lösa den aktuella uppgiften. En tidig och inflytelserik sådan studie gjordes 1958 av Slater då han studerade 24 grupper bestående av två till sju studenter som skulle lösa analytiska problem ihop. Han frågade därefter deltagarna om deras grupp hade varit lagom stor för att uppnå bästa resultat, och fann då att grupper om fem löste uppgiften bäst.<sup>32</sup> Enkätundersökningen vars resultat Riksbanken publicerade 2010 är också ett exempel på metoden att utvärdera gruppens storlek genom att fråga gruppmedlemmarna om de

<sup>30</sup> Sibert (2006), s. 3.

<sup>31</sup> Blinder (2008), s. 13 och 14.

<sup>32</sup> Slater (1958), s. 421 och 422.

uppfattade gruppens storlek som lagom stor för att lösa uppgiften (se avsnitt 32.4.2).

Sibert framför ytterligare en viktig aspekt. I väldigt små grupper tenderar medlemmarna att undvika att tycka olika; det är helt enkelt obekvämt att inta olika ståndpunkter i en grupp om två eller tre personer. Vid fyra personer tenderar gruppen att delas i par. Grupper om fem personer brukar vara uppskattade eftersom de kan diskutera och ha vidd i åsikterna, samtidigt som gruppen, i och med att den består av ett udda antal, kan fatta majoritetsbeslut. I grupper omkring sju till nio medlemmar börjar medlemmar generellt bli mindre nöjda med gruppen. (Anm. Sibert nämner inte gruppstorleken sex medlemmar.) I grupper över tolv brukar deltagarna tycka att det blir besvärligt att fatta beslut. Sibert konstaterar att det inte finns någon konsensus om den perfekta storleken på en grupp för att lösa problem, men hon betonar att fem verkar vara särskilt populärt i många studier. Av detta drar Sibert slutsatsen att en lämplig storlek för en penningpolitisk kommitté förmodligen är minst fem, och att de inte bör vara många fler.<sup>33</sup>

Blinder räknar upp ett antal faktorer att väga in vid valet av storlek på en penningpolitisk kommitté:<sup>34</sup>

- Kommitténs sammansättning; eftersträvas olika sorters kompetens i kommittén så behövs – allt annat lika – en större kommitté.
- Omfattningen på kommitténs mandat; om kommittén har ett brett ansvarsområde (t.ex. banktillsyn, kontanthantering etc.) så behöver kommittén troligen vara större än om den endast fattar penningpolitiska beslut.
- Hur hög nivå av konsensus som önskas; eftersträvas att de penningpolitiska besluten ska fattas med konsensus så är det troligen enklare med en mindre kommitté.
- Storleken på landet; små länder med stora kommittéer kan ha svårt att hitta lämpliga kandidater efter ett tag.
- Landets heterogenitet; t.ex. leder den multinationella karaktären i ECB till att en större kommitté behövs för att den ska vara representativ.

---

<sup>33</sup> Sibert (2006), s. 17.

<sup>34</sup> Blinder (2008).



Archer och Levin rekommenderar att storleken och röstningsreglerna bör vara utformade på ett sådant sätt att de uppmuntrar till engagemang hos ledamöterna och minskar inflytandet från en enskild ledamot.<sup>35</sup> De framför också att tidigare analyser pekar mot att en relativt liten grupp, omkring fem, är optimalt för ledamöternas engagemang, men att något fler kan behövas för att få tillräckligt med olika perspektiv i kommittén.<sup>36</sup>

### 32.6.3 Hur kan problem med beslutsfattande i grupp minskas?

Som beskrivs ovan finns det starka argument för beslutsfattande i grupp vad gäller penningpolitiska beslut. Dock uppkommer även problem vid beslutsfattande i grupp och det är angeläget att så långt som möjligt minimera sådana problem.

Sibert betonar att litteraturen om social maskning (se föregående avsnitt) ger relevanta policyimplikationer för penningpolitiska kommittéer eftersom social maskning minskar om de individuella medlemmarnas bidrag både kan identifieras och utvärderas.<sup>37</sup> Ett sätt att identifiera medlemmarnas bidrag är att publicera hur de olika medlemmarna har röstat. Ett annat argument som har framförts är att vidden av synpunkter bidrar till att skapa trovärdighet i att centralbankscheferna gör sitt jobb tillräckligt grundligt.<sup>38</sup> Att publicera framförda synpunkter räcker dock inte, utan det behövs också ett sätt att faktiskt utvärdera de olika rösterna. Ett sätt att hantera detta är att ge kommittén ett tydligt mål. Sibert konstaterar också att eftersom social maskning troligtvis är ett större problem med en större kommitté så är det av särskilt stor vikt i just en stor kommitté att dels offentliggöra medlemmarnas individuella bidrag, dels att vara så specifik som möjligt om vad målet är.<sup>39</sup> En nackdel med de individuella bidragen är dock bl.a. att centralbankens budskap kan bli otydligt, vilket framfördes i den norska centralbanksutredningen 2017.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Archer och Levin (2018), s. 234.

<sup>36</sup> Ibid., s. 247.

<sup>37</sup> Sibert (2006), s. 10.

<sup>38</sup> NOU 2017:13, s. 254.

<sup>39</sup> Sibert (2006), s. 10.

<sup>40</sup> NOU 2017:13, s. 254. Se även Goodfriend och Kings (2016) kritik om att minoritetens syn fick för stor tyngd i protokollet och att majoritetens syn därmed inte framgick tydligt nog.

Ett annat problem som kan uppstå vid beslutsfattande i grupp är grupptänkande. Grupptänkande uppstår när medlemmarnas strävan efter konsensus gör att de inte tillräckligt beaktar andra alternativ.<sup>41</sup> Sibert betonar därför att det är viktigt att få gruppens medlemmar att sluta tänka och agera som en grupp, och att uppmuntra en utomstående utvärdering av beslutsprocessen. Hon framför att Bank of Englands ledning är föredömligt utformad eftersom de har en individualistisk penningpolitisk kommitté där ledamöterna på flera sätt uppmuntras att agera som individer. Det finns ingen uppenbar strävan mot konsensusbeslut, ledamöternas röster publiceras och protokollen visar upp de idéer och argument som har använts. Denna ordning är densamma som gäller i Riksbanken.

Även Archer och Levin rekommenderar att varje ledamot ska vara individuellt ansvarig inför folkvalda och allmänheten, bl.a. för att minska risken för grupptänkande. Det kan uppnås genom att alla ledamöterna håller tal, ställer upp i intervjuer och deltar i utfrågningar inför folkvalda.<sup>42</sup>

#### **32.6.4 En eller flera kommittéer för policybeslut inom centralbanken?**

En del centralbanker har olika beslutskommittéer för olika sorters beslut. Dels kan olika sammansättningar besluta om policybeslut (såsom penningpolitik) respektive mer verksamhetsstyrande beslut. Dels kan centralbanken, som i Storbritannien, ha olika kommittéer för olika policyområden. Paul Tucker, tidigare vice centralbankschef på Bank of England, rekommenderar ett antal principer för hur delegering av policyuppgifter ska ske till oberoende myndigheter som exempelvis en centralbank. En av Tuckers kriterier rör frågan om flera olika uppgifter ska kunna delegeras till en och samma oberoende myndighet och är särskilt relevant för analysen i detta kapitel. Kriteriet innebär att beslut i så fall bör fattas av separata beslutskommittéer med överlappande deltagande. Detta är något som Tucker själv har varit med och infört i Bank of England. Majoriteten i respektive beslutskommitté bör enligt Tucker bestå av personer som bara sitter i den ena kommittén.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Sibert (2006), s. 23.

<sup>42</sup> Archer och Levin (2018), s. 247.

<sup>43</sup> Tucker (2018), s. 123.

### 32.6.5 Om kommitténs sammansättning

Det är viktigt att den penningpolitiska beslutsgruppen inte har för homogen sammansättning. Blinder betonar att om avsikten med beslutsfattande i grupp är att få in olika sätt att tänka, så är inte det bästa receptet att endast ha disputerade makroekonomer i kommittén.<sup>44</sup> Dessutom är det snarast regel än undantag att centralbankerna har flera roller och det är då användbart med olika erfarenheter inom en kommitté som fattar annat än enbart penningpolitiska beslut.<sup>45</sup> Blinder noterar vidare att specialister i penningpolitik inte har några särskilda komparativa fördelar i banktillsynsfrågor eller ledningsfrågor.<sup>46</sup>

Även Archer och Levin betonar att valet av ledamöter bör säkerställa att ledamöterna har olika perspektiv och olika expertis, de nämner också att det kan motverka grupptänkande.

### 32.6.6 Om externa experter

Externa experter är deltidsanställda som har annan anställning parallellt, alternativt heltidsanställda som har en kort mandattid. Det senare är dock uteslutet inom EU eftersom unionsrätten ställer krav på en mandattid om minst fem år. Ett argument för externa experter är breddad kompetens inom beslutsorganet. Externa medlemmar i beslutsorganet kan också minska oron för att centralbanken är mindre förändringsbenägen.<sup>47</sup> En annan fördel är att risken för grupptänkande minskar. Det finns dock även potentiella nackdelar med externa experter. BIS betonar att externa experter med tillräcklig expertis på det penningpolitiska området ofta är en bristvara i små länder.<sup>48</sup> Blinder framför att deltidsanställningar parallellt med annat jobb är svårt att få till utan att intressekonflikter uppstår. Han argumenterar därför att det kan vara en fördel att i stället heltidsanställa specialister som inte har del i verksamhetsstyrningen. En nackdel med det, som framförs i den norska centralbanksutredningen, är dock att det kan vara svårt att sysselsätta dem fullt ut. Vidare är det en utmaning med heltidsanställda specialister att de kan bli en

---

<sup>44</sup> Blinder (2008), s. 16.

<sup>45</sup> Ibid., s. 17.

<sup>46</sup> Ibid., s. 28.

<sup>47</sup> Morris och Lybek (2004), s. 21.

<sup>48</sup> BIS (2009), s. 13.

del av den interna kulturen och då försvinner det eftersökta ”utifrån-perspektivet”. Det finns å andra sidan också en fara att externa medlemmar i kommittén inte blir lyssnade på i lika hög grad. De interna befaras få tillgång till ett bredare informationsunderlag med analys från staben. Styrkeförhållandena mellan interna och externa medlemmar kan därför bli skeva, och det kan vara svårt för de externa medlemmarna att nå fram med sina argument.<sup>49</sup>

### **32.6.7 Om mandatperiod, anställningsskydd och omvalsmöjlighet för centralbankschefer**

Ett skydd mot att påtryckningar utifrån ska ha inverkan på de penningpolitiska besluten är att centralbankscheferna ges långa mandatperioder. Det vanligaste i centralbanksvärlden är en mandatperiod på fem år.<sup>50</sup> Ett ytterligare skydd mot påtryckningar är att det ska vara svårt att avskeda dem. I de flesta länder får centralbankschefer därför endast avskedas om de grovt har misskött sitt jobb eller begått kriminella handlingar. Mycket få centralbankslagstiftningar tillåter att centralbankschefer avskedas på policyrelaterade grunder, dvs. på grund av bristfällig måluppfyllelse eller resultat. Ett dylikt skydd stärker centralbankens oberoende i penningpolitiska frågor. Samtidigt försvårar det dock de folkvaldas ansvarsutkrävande genom att avsked eller omplacering inte finns tillgängligt som möjlig sanktion inom ramen för ansvarsutkrävandet.

Vad gäller rekrytering av centralbankschefer rekommenderar Archer och Levin samt även Tucker att det bör vara fler än en institution/person involverad i rekryteringsprocessen. Archer och Levin betonar vidare att rekryteringsprocessen bör vara systematisk, transparent och konsistent för att främja demokratisk legitimitet. Transparens minskar risken för otillbörligt inflytande från specifika intressen.

En ytterligare aspekt är möjligheten till omval. Ett argument för att inte godkänna omval är att det minskar incitamenten för centralbankschefen att fatta politiskt populära penningpolitiska beslut. Å andra sidan kan omvalsmöjligheten, om omvalet baseras på effektivitet och uppvisad skicklighet, vara ett sätt att utvärdera centralbankschefens prestation och därmed komplettera andra mekanismer för

<sup>49</sup> NOU 2017:13, s. 254.

<sup>50</sup> BIS (2009), s. 13.

demokratiskt ansvarsutkrävande. Archer och Levin rekommenderar att stänga möjligheten till omval eftersom det minskar risken för politisk inblandning och undviker att maktpositioner cementeras.<sup>51</sup>

## 32.7 En internationell utblick

Kommittén redogör i detta avsnitt för organisations- och ledningsformer i centralbanker i några andra länder. Centralbanker världen över har tilldelats olika uppgifter och befogenheter vilket ledningen måste anpassas efter. Vidare agerar centralbankerna i skilda politiska sammanhang, med olika relation till de folkvalda och till den övriga statsförvaltningen. Jämfört med myndigheter i andra länder har svenska myndigheter generellt en hög grad av självständighet när det gäller myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. I många andra länder har ministrar eller regeringen makt att direkt ingripa i myndigheternas löpande arbete och i handläggningen av enskilda ärenden. Denna skarpa uppdelning av den verkställande makten mellan å ena sidan politiken och å andra sidan förvaltningsmyndigheter är ett särdrag för Sverige (se vidare avsnitt 11.3.6). Detta generella drag i den svenska förvaltningen får effekter även på relationen mellan å ena sidan Riksbanken och å andra sidan riksdag och regering. Det finns sammanfattningsvis flera skäl till att en ordning som fungerar väl i ett land inte nödvändigtvis fungerar väl i ett annat land, därför finns det heller ingen unik bästa praxis för hur en centralbank ska organiseras.

Först redogörs för en kartläggning som BIS gjorde 2009 rörande centralbankers organisation och ledning. Därefter redogör kommittén för några utvalda länders centralbankslagstiftning.

---

<sup>51</sup> Archer och Levin (2018), s. 247.

### 32.7.1 BIS kartläggning 2009

BIS publicerade 2009 en rapport som innehöll en kartläggning av hur centralbanker i 47 olika länder vid den tidpunkten var organiserade.

#### Rekrytering centralbankschefer

Vid tillfället för BIS kartläggning utsågs i 60 procent av länderna centralbankschefen av stats- eller regeringschefen, i 17 procent av regeringen, i nio procent av parlamentet, i sex procent av finansdepartementet och i resterande sex procent utsågs centralbankschefen av kategorin övriga. Vidare är det typiskt sett mer än en individ eller ett organ involverade i en flerstegsprocess. Antalet aktörer som involverades i rekryteringsprocessen för att utse en centralbankschef var i 36 procent av fallen en enda, i 53 procent av länderna var det i stället två aktörer och slutligen i nio procent av länderna var tre aktörer involverade i beslutet.<sup>52</sup> Det var vid tillfället således betydligt vanligare med fler aktörer involverade i beslutsprocessen, även om det inte heller är en ovanlig lösning att som Sverige endast ha en aktör med fullmäktige som både sköter rekryteringsprocessen och fattar beslutet.

#### Mandatperiod och omvalsbegränsningar

Enligt BIS sammanställning 2009 var fem år den vanligaste mandattiden. Detta sammanfaller även med det minimikrav på mandattid som unionsrätten föreskriver.

Vad gäller omvalsbegränsningar har de flesta centralbankslagar i BIS kartläggning inga begränsningar på hur många gånger en centralbankschef kan bli omvald.<sup>53</sup> BIS nämner i rapporten att ECB och Spanien<sup>54</sup> förbjuder omval av centralbankschefer. I vissa fall kan åldersgränser bli begränsande för antalet möjliga omval, så gäller exempelvis i Frankrike.

---

<sup>52</sup> BIS (2009), s. 70. Anm. kategorierna summerar inte till 100 procent i BIS sammanställning.

<sup>53</sup> Ibid., s. 71.

<sup>54</sup> Spaniens centralbankslag, artikel 25:1.

## Storleken på det organ som ansvarar för penningpolitik

Även när det gäller storleken på det penningpolitiska beslutsorganet är spridningen stor. I BIS kartläggning varierade storleken mellan tre till omkring 20 medlemmar, med ett genomsnitt omkring sju.<sup>55</sup>

### 32.7.2 Kommitténs internationella utblick

Kommittén har valt att närmare studera ett tiotal centralbanksklar vad gäller specifikt organisations- och ledningsfrågor. I utblicken har kommittén valt att fokusera på centralbanker inom EU eftersom medlemsstater inom EU har haft att beakta unionsrätten när de beslutat om centralbankers organisation. Även länder utanför EU kan dock vara intressanta, trots att de kan ha en organisation och ledning som inte är fullt förenlig med unionsrätten, och därmed inte vore möjlig för svensk del. Det är vidare av särskilt intresse att närmare studera sådana centralbanker där det har införts flera olika beslutskommittéer. En kortare sammanfattning ges i det följande, en mer grundlig beskrivning återfinns i appendix 2.

### Flera beslutskommittéer inom centralbanker

Kommittén har studerat tre länder som har valt att dela upp centralbankens beslutsfattande i policyfrågor i mer än en beslutskommitté. Dessa länder är Australien, som har en styrelse för penningpolitiska beslut och en styrelse för beslut rörande betalningssystem, samt Storbritannien med dess tre separata policykommittéer för penningpolitik, finansiell stabilitet respektive tillsynsfrågor. Även den polska centralbanken har två styrelser, där en fattar penningpolitiska beslut och en ansvarar för ledningsfrågor.

### Centralbankschefen som myndighetschef

Vidare har kommittén studerat hur centralbankschefens roll har uttryckts i de olika ländernas lagstiftning, ett urval av dessa bestämmelser redogörs för nedan.

---

<sup>55</sup> BIS (2009), s. 14.

I Australien är det centralbankschefen som beslutar om ansvarsfördelningen mellan sig själv och den vice centralbankschefen.

I den polska centralbankens lagstiftning ges omfattande befogenheter till centralbankschefen. Bland annat är centralbankschefen den som föreslår tillsättning, och ett eventuellt avsked, av de vice centralbankscheferna till landets president. Centralbankschefen fördelar arbetsuppgifter till de vice centralbankscheferna. Centralbankschefen är också chef över alla centralbankens anställda, samt är den som ansvarar för att lämna årsredovisningen till parlamentet m.m.

I Storbritannien ingår centralbankschefen i alla bankens tre beslutskommittéer.

I Tjeckien fattas penningpolitiska beslut av centralbankschefen, två vice centralbankschefer och ytterligare fyra medlemmar (samtliga utses av landets president). Vid lika röstetal har centralbankschefen utslagsrösten. Centralbankschefen är den som representerar centralbanken utåt. Den förste vice centralbankschefen nomineras av centralbankschefen. Vidare är det centralbankschefen som beslutar om de vice centralbankschefernas löner.<sup>56</sup>

I Tyskland tillfrågas centralbankschefen och de fem vice centralbankscheferna gällande nya nomineringar till direktionen. Vidare framgår i den tyska lagen att dess direktion kan välja att delegera uppgifter till en av dem, men ingen sådan delegering kan ske utan centralbankschefens godkännande.<sup>57</sup> Vidare har centralbankschefen i Tyskland viss utnämningssmakt och representerar centralbanken utåt. Centralbankschefen har dock möjlighet att delegera befogenheten att representera banken till en av de vice centralbankscheferna, som i sin tur också får delegera vidare.

## Rekrytering av och anställningsvillkor för centralbankschefer

En sammanfattande tabell för de genomgångna länderna finns nedan, och kommenteras i det följande avsnittet.

---

<sup>56</sup> Tjeckiens centralbankslag, artikel 5g.

<sup>57</sup> Tysklands centralbankslag, artikel 7:5.



**Tabell 32.1 Översikt: rekrytering av och anställningsvillkor för centralbankschefer**

	Vem utser centralbankschefen	Mandattid	Antal ledamöter	Omval
<b>Australien</b>	finansministern	max 7 år	9	Ej begränsat
<b>Danmark</b>	regeringen (vice: representantskapet)	ej begränsat, maxålder: 70	3	Ej begränsat
<b>ECB</b>	Europeiska rådet	8 år	25	Inga omval
<b>Finland</b>	presidenten/fullmäktige (vice: fullmäktige)	7 år (vice: 5 år)	max 6 (2019: 3)	2 omval
<b>Frankrike</b>	regeringen	6 år	11	1 omval
<b>Polen</b>	presidenten/underhuset	6 år	10	1 omval
<b>Storbritannien</b>	finansministern	8 år (vice: 5 år)	9	Inga omval (vice: 1 omval)
<b>Sverige</b>	fullmäktige	5/6 år	6	Ej begränsat
<b>Tjeckien</b>	presidenten	6 år	7	1 omval
<b>Tyskland</b>	presidenten	normalt 8 år	6	Ej begränsat

*Anm.* Det bör noteras att det penningpolitiska organet i euroländerna inte fattar penningpolitiska beslut utan utför ECB:s beslutade penningpolitik.

*Källa:* Egen sammanställning av centralbankslagstiftningar.

Som framgår i tabellen är det vanligt att beslut om centralbankschefen fattas på hög politisk nivå, av presidenten eller finansministern. Sverige har i stället delegerat utnämningmakten till ett från riksdagen fristående organ, nämligen fullmäktige. Sveriges ordning sticker alltså i detta avseende ut i en internationell utblick.

När det gäller rekryteringsprocess kan den finska noteras då den är mycket transparent. Ansökningarna till dess direktion är inte konfidentiella, vilket följer av den finska öppenhetslagen som även omfattar Finlands bank.<sup>58</sup>

Om mandattiden kan nämnas att flera av länderna i Tabell 32.1 är med i EU, och följer därmed EU-rättens krav på en mandatperiod om minst fem år.

Rörande omvalsbegränsningar var det i BIS kartläggning 2009 vanligast att det inte fanns några omvalsbegränsningar. I kommitténs utblick noteras att ECB och Storbritannien inte tillåter några omval för centralbankschefen. Danmark har ingen begränsning vad gäller omval, men däremot åldersbegränsningar som i stället kan bli

<sup>58</sup> Act on the Openness of Government Activities (621/1999).

en bindande restriktion för omval. Även Frankrike har en åldersbegränsning. Frankrike, Polen och Tjeckien tillåter endast ett omval. I Finland är två omval tillåtna.

När det gäller storlek på det beslutsfattande penningpolitiska beslutsorganet har både eurosyste­met och Federal Reserve kommittéer som är väsentligt större än genomsnittet (med sina 25 respektive tolv ledamöter), vilket i dessa fall motiveras av att styrelsen ska kunna representera alla länder respektive regioner. Större länder med fler invånare tenderar, som BIS noterar, att ha fler medlemmar i den penningpolitiska kommittén. Finland och Danmark sticker ut som en motpol till eurosyste­met och Federal Reserve med endast tre centralbankschefer (varav två vice). Den finländska lagstiftningen lämnar utrymme för dess bankfullmäktige välja upp till fem vice centralbankschefer. Även Sveriges direktio­n med sex medlemmar är en av de mindre i utblicken. Enligt BIS kartläggning var dock den genomsnittliga storleken omkring sju varför Sverige framstår som ganska genomsnittlig, särskilt med beaktande av att Sverige är ett litet land.

## 32.8 Kommitténs överväganden

I detta avsnitt lämnar kommittén sina bedömningar och förslag för Riksbankens organisation och ledning. Det bör inledningsvis betonas att det i varje organisations- och ledningsfråga som rör Riksbanken behöver göras en avvägning mellan hur mycket som ska slås fast i lag och vad som i stället beslutas av Riksbankens direktio­n.

### 32.8.1 Fullmäktige ska finnas kvar

**Kommit­téns förslag:** Fullmäktige ska finnas kvar.

Fullmäktiges roll och uppgifter enligt den nuvarande riksbankslagen beskrivs i avsnitt 32.2.1. Kommittén anser att fullmäktige ska finnas kvar och ha i huvudsak samma funktion enligt den nya lagen.

Kommit­tén föreslår därmed att fullmäktiges insyn i det löpande arbetet, bl.a. genom presidietts deltagande vid direktio­nens sammanträden, ska bevaras. Det är en viktig funktion för fullmäktige då den möjliggör insyn för huvudmannens, dvs. riksdagens, del. I detta av-

seende kan fullmäktige jämföras med de insynsråd som finns i flera andra statliga förvaltningsmyndigheter. Fullmäktige har dock i dag, och föreslås även i den nya riksbankslagen, ha fler uppgifter än ett insynsråd, exempelvis utnämningmakten för Riksbankens ledning och en kontrollerande funktion. Den insyn som fullmäktige har i Riksbankens löpande arbete är viktig för att den demokratiska granskningen av Riksbanken ska fungera väl och stärker Riksbankens legitimitet. Genom sin insyn får fullmäktige insikt om vilken kompetens som behöver tillföras direktionen, vilket ger goda förutsättningar för att rekrytera till direktionen (se avsnitt 32.8.4).

Fullmäktiges roll och uppgifter enligt den nya lagen behandlas i avsnitten 32.8.2–32.8.4. Fullmäktiges kontrollerande funktion redogörs för i avsnitt 33.6.8.

### 32.8.2 Fullmäktiges relation till direktionen

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelser förs över till den nya riksbankslagen:

- Fullmäktige utser riksbankschefen och de vice riksbankscheferna (Kommitténs förslag rörande fullmäktiges rekrytering av riksbankschefer redovisas i avsnitt 32.8.4).
- Fullmäktige kan medge kortare karensperiod än ett år för riksbankschefen och de vice riksbankscheferna för att påbörja befattnings efter avslutad tjänstgöring i Riksbanken.
- Avskiljande av en riksbankschef eller vice riksbankschef (följer av regeringsformen 9 kap. 13 §).
- Fullmäktige får göra framställning till regering eller riksdag inom sitt ansvarsområde (följer avseende framställning till riksdagen enligt tilläggsbestämmelse 9.17.4 till riksdagsordningen).
- Innan fullmäktige eller direktionen gör en framställning till riksdagen eller regeringen ska de samråda med varandra.

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelser är nya eller justerade:

- Fullmäktige får för Riksbankens räkning lämna remissyttranden inom sitt ansvarsområde.
- Fullmäktige beslutar om lön och andra anställningsvillkor för riksbankschefen och de vice riksbankscheferna.
- Fullmäktige ska, om det behövs, bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer ska tjänstgöra i riksbankschefens ställe om hen 1. har avgått på egen begäran, 2. har skiljts från anställningen genom beslut av fullmäktige, även om talan mot beslutet fortfarande får föras, eller 3. är oförmögen att delta i direktionens arbete på grund av sjukdom eller något jämförligt förhållande.

**Kommitténs bedömning:** Fullmäktige bör inte skriva gemensamma remissvar tillsammans med direktionen.

Kommitténs bedömning är att fullmäktiges relation till direktionen i huvudsak ska vara densamma som i dag. Fullmäktige ska därför utse riksbankschefen och de vice riksbankscheferna, besluta om lön och andra anställningsvillkor, medge kortare karensperiod än ett år, besluta om avskiljande av en riksbankschef eller vice riksbankschef, lämna remissyttranden, göra framställningar och besluta om tjänstgöringsordning för de vice riksbankscheferna. Innan fullmäktige eller direktionen gör en framställning till riksdagen eller regeringen ska de även samråda med varandra.

*Fullmäktige föreslås inte fatta beslut om arbetsordningen*

Till skillnad från vad som gäller enligt den nuvarande riksbankslagen föreslås alltså inte att fullmäktige ska besluta om Riksbankens arbetsordning. Det kan noteras att merparten av det som står i arbetsordningen är en upprepande sammanställning av det som står i olika lagar. Kommittén föreslår i stället att ta in en del av de övriga bestämmelserna som finns i den nuvarande arbetsordningen i den nya riks-

bankslagen.<sup>59</sup> Direktionen ska fatta beslut om arbetsordningen (se avsnitt 32.8.8).

Kommittén anser att det inte är motiverat att fullmäktige framgent ges inflytande över organisatoriska frågor. Riksbanken leds enligt regeringsformen av en direktion. I uppdraget att leda Riksbanken bör enligt kommittén ingå att utforma den inre organisation som Riksbankens direktion bedömer lämplig för att på bästa och mest effektiva sätt uppnå Riksbankens mål. Det lagstadgade kollektiva ledarskapet är i sig en komplicerad grund att styra en verksamhet på, vilket även tydligt har framgått i kommitténs intervjuer under 2018 och 2019. Inom ramen för den lagbestämmelsen bör därför Riksbankens direktion ges möjlighet att anpassa sin inre organisation så effektivt som möjligt.

I den mån arbetsformerna ska regleras bör det ske genom lag. Att fullmäktige beslutar om arbetsordningen avviker från principen att Riksbanken ska styras med lag. En ordning där fullmäktige beslutar arbetsordningen skapar också en otydlighet om huruvida det är direktionen eller fullmäktige som har ansvar för verksamhetens resultat. Riksdagens ansvarsutkrävande från direktionen blir därför tydligare om det är direktionen som beslutar om arbetsformerna. Vidare kan interna organisationsbehov variera över tid och vara personberoende. Det riskerar att bli ineffektivt att organisationsförändringar inte kan beslutas av Riksbankens direktion.

### *Fullmäktiges remissyttranden*

Fullmäktige föreslås få lämna remissyttranden för Riksbankens räkning inom sitt ansvarsområde. I gällande rätt får fullmäktige lämna remissyttranden för Riksbankens räkning inom sitt verksamhetsområde. Uttrycket verksamhetsområde föreslås alltså ersättas med ansvarsområde. Fullmäktige får (både i den gällande riksbankslagen och i den nya) göra framställningar inom sitt ansvarsområde. Motiveringen till ändringen är således att fullmäktige med kommitténs förslag får lämna både remissyttranden och göra framställningar inom sitt ansvarsområde. Syftet med det ändrade ordvalet är inte att ändra innebörden av bestämmelsen. Fullmäktige får således lämna remiss-

---

<sup>59</sup> Det gäller bl.a. 9 § i arbetsordningen att direktionen ska hålla fullmäktige informerade om förhållanden av betydelse för fullmäktiges kontroll av verksamheten (Riksbanken, 2018). Se förslag i avsnitt 33.6.8.

yttranden i samma omfattning som enligt gällande rätt. Det är dock enligt kommitténs bedömning inte lämpligt att fullmäktige skriver gemensamma remissvar tillsammans med direktionen eftersom det skapar en otydlighet i fullmäktiges kontrollerande roll.

#### *Fullmäktige beslutar om direktionsledamöternas anställningsvillkor*

Kommittén föreslår att fullmäktige beslutar om direktionsledamöternas anställningsvillkor. Enligt gällande rätt beslutar fullmäktige om lön och andra anställningsförmåner för riksbankschefen och de vice riksbankscheferna. I praktiken innefattar fullmäktiges beslut inte bara vad som kan anses vara förmåner utan även villkor, som exempelvis längd på mandatperioden och datum för tillträdan. I Riksbankens arbetsordning (i dess lydelse i maj 2018) beslutar fullmäktige om lön och andra anställningsvillkor. Förslaget innebär ett förtydligande och en kodifiering av praxis.

#### *Ett förtydligande införs rörande innebörden av riksbankschefens förhinder*

I 1 kap. 4 § andra stycket i nuvarande riksbankslag anges att fullmäktige, när det behövs, ska bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer ska tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder. Kommissionen har anfört att det finns ett behov av att förtydliga innebörden av uttrycket förhinder, bl.a. vad gäller om det omfattar att riksbankschefens mandattid har löpt ut och om denne är arbetsoförmögen. Kommittén föreslår att ordet förhinder utgår ur lagtexten och ersätts av en uppräkningslista av innebörden. Enligt kommitténs mening råder det ingen tvekan om att den förste vice riksbankschefen tillfälligt ska fullgöra rollen som riksbankschef om riksbankschefens mandattid har löpt ut utan att något beslut i frågan har fattats av fullmäktige. Det följer av att den tidigare riksbankschefen i en sådan situation inte längre har någon anställning inom Riksbanken. Det finns däremot anledning att föreskriva att bestämmelsen om tjänstgöringsordning omfattar den situationen att riksbankschefen har avgått på egen begäran. Detta ska anses utgöra förhinder. Vidare bör ett beslut om att skilja riksbankschefen från anställningen innebära att förhinder föreligger, även

om beslutet fortfarande får överklagas. Om EU-domstolen därefter skulle komma fram till att beslutet var felaktigt, får förhindret anses ha upphört. Därutöver får riksbankschefen anses ha förhinder om hen är oförmögen att delta i direktionens arbete på grund av sjukdom eller något jämförligt förhållande på det sätt som avses i 10 § 3 lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Kommittén föreslår att den ovan beskrivna innebörden av uttrycket förhinder tas in i en bestämmelse som gäller inte bara för riksbankschefen utan även för en vice riksbankschef i det fall att hen har trätt in i riksbankschefens ställe på grund av dennes förhinder. Genom den nya bestämmelsen får kommissionens synpunkter anses tillgodosedda.

### 32.8.3 Övriga bestämmelser om fullmäktige

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelser förs över till den nya riksbankslagen:

- Om att protokoll ska föras vid fullmäktiges sammanträde och om beslutsförhet.
- Om hinder mot att ingå i fullmäktige.
- Om ersättning till fullmäktigeledamöter och suppleanter.
- Rätten för ordförande och vice ordförande i fullmäktige att närvara vid direktionens möten.
- Fullmäktige får inte sammanträda på ockuperad mark.
- Fullmäktige väljer inom sig en ordförande samt en vice ordförande.
- Fullmäktige har sitt säte i Stockholm.

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelser är nya eller justerade:

- Fullmäktigeledamöters anmälan av finansiella instrument.
- Fullmäktige beslutar om motiv på de sedlar och mynt som Riksbanken ger ut.
- Fullmäktige beslutar om resultaträkning, balansräkning, finansiella avsättningar och om årets resultat (kommitténs förslag i denna del redovisas i avsnitt 29.7).

- Fullmäktiges externa revisionsfunktion ska granska direktionsens arbete (kommitténs förslag i denna del redovisas i avsnitt 33.6.8).

Bestämmelser i riksbankslagen som kommittén föreslår föra över till den nya riksbankslagen rör att protokoll ska föras vid fullmäktiges sammanträden, om hinder mot att ingå i fullmäktige, ersättning till fullmäktiges ledamöter och suppleanter, att fullmäktiges presidium har rätt att närvara vid direktionsens möten, fullmäktiges anmälan av finansiella instrument, att fullmäktige inte får sammanträda på ockuperad mark, att fullmäktige inom sig väljer en ordförande och att fullmäktige har sitt säte i Stockholm. Ändringar föreslås vad gäller de uppgifter som beskrivs i det följande.

#### *Fullmäktigeledamöters anmälan av finansiella instrument*

Enligt gällande rätt ska fullmäktiges ordförande och vice ordförande, liksom Riksbankens direktion, rapportera innehav av finansiella instrument m.m. till riksdagen. Övriga fullmäktigeledamöter ska enligt gällande rätt rapportera innehav av finansiella instrument till Riksbanken. Kommittén föreslår att samtliga ledamöter i fullmäktige ska rapportera sitt innehav till riksdagen. Vad gäller omfattningen av anmälningsskyldigheten föreslås däremot ingen ändring för vare sig fullmäktiges ordförande och vice ordförande eller de övriga fullmäktigeledamöterna. Det blir även i linje med att fullmäktigeledamöter (både i den nuvarande riksbankslagen och i den nya) anmäler bisysslor till riksdagen. Vidare anser kommittén att det är lämpligt att riksdagen i egenskap av fullmäktiges uppdragsgivare också tar emot och granskar anmälan av finansiella instrument från samtliga fullmäktigeledamöter.

#### *Beslut om sedlar och mynt*

Fullmäktige ska enligt gällande rätt besluta om utformning av sedlar och mynt som Riksbanken ger ut. Det föreslås en justering att fullmäktiges beslut rör motiv på sedlar och mynt. Motiveringen till den föreslagna ändringen är att den nuvarande formuleringen om utformning har uppfattats som otydlig vad gäller vad som är direktio-



nens respektive fullmäktiges ansvar. Vidare kan säkerhetsdetaljer som Riksbanken beslutar om, t.ex. säkerhetsremsor, påverka sedelns utformning.

#### *Beslut om resultaträkning och balansräkning m.m., och om revisionsplan*

Vad gäller kommitténs förslag på fullmäktigeuppgifter avseende Riksbankens egna kapital och internrevision redovisas de i separata kapitel; i avsnitt 29.7 (beslut om resultaträkning m.m.), och i avsnitt 33.6.8 (vad gäller internrevision).

### **32.8.4 Hur fullmäktige utser riksbankschefen och de vice riksbankscheferna**

**Kommitténs förslag:** Fullmäktige utser ordföranden i direktionen, som samtidigt ska vara riksbankschef, och övriga ledamöter, som samtidigt ska vara vice riksbankschefer. Ett ansökningsförfarande ska införas för fullmäktiges rekrytering. Fullmäktige ska formulera en kravprofil till den aktuella tjänsteutlysningen. Fullmäktige ska utforma kravprofilen efter samråd med riksbankschefen.

Vid rekryteringen ska fullmäktige säkerställa att riksbankschefen och de vice riksbankscheferna tillsammans har lämplig kompetens och skicklighet inom alla delar av Riksbankens verksamhet. Kravprofilen ska i fråga om riksbankschefen inbegripa ett krav på god ledarskapsförmåga.

En bestämmelse om sekretess för ärende om anställning som direktionsledamot införs i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller i ärende om anställning som riksbankschef eller vice riksbankschef för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretess gäller inte beslut i ärende eller uppgift om den som har fått anställningen. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Fullmäktige har i och med sin närvarorätt vid direktionens sammanträden god inblick i vilken kompetens som behövs inom direktionen. Det finns därför goda skäl att fullmäktige fortsätter att sköta rekryteringen. Kommittén föreslår att det införs en tydlig ansökningsprocess vilket även syftar till att stärka Riksbankens legitimitet. Fullmäktige ska utforma en kravprofil, och vid rekryteringen säkerställa att riksbankschefen och de vice riksbankscheferna tillsammans besitter lämplig kompetens och skicklighet inom alla delar av Riksbankens verksamhet. För riksbankschefen ska god ledarskapsförmåga vara ett krav eftersom hen ska vara myndighetschef och leda direktionens arbete (se kommande avsnitt).

Det sätt på vilket fullmäktige utser riksbankschefen och de vice riksbankscheferna är en ovanligt icke-transparent process i Sverige, både i jämförelse med rekrytering av andra myndighetschefer i Sverige och centralbankschefer i andra länder. Vidare finns i dagsläget inga regler för hur fullmäktige ska utföra rekryteringar. Ett argument som ibland framförs mot ett ansökningsförfarande är att endast den som är säker på att få jobbet söker det, eftersom information om kandidater kan vara besvärande för kandidaternas ställning på befintlig arbetsplats. Det skulle i så fall riskera att minska rekryteringsbasen. Detta potentiella problem kan dock hanteras med att ansökningar hålls hemliga i tio år, likt vad som gäller för ansökningar som generaldirektör i andra svenska förvaltningsmyndigheter. Allmänhetens behov av insyn kan inte anses vara större i dessa rekryteringsärenden än vad som gäller för myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen (39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen och prop. 2009/10:56 s. 20–24). Kommittén föreslår därför att en sådan bestämmelse vad gäller ärenden om anställning som direktionsledamot tas in i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen ska tas in i en ny 39 kap. 5 d §, i anslutning till bestämmelserna om sekretess avseende anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen och val av vissa befattningshavare vid myndigheter under riksdagen.

En ansökningsprocess där information om sökandenas identitet sekretessbeläggs kan leda till den positiva effekten att antalet kompetenta kandidater blir större än om urvalskretsen begränsas till personer som fullmäktige på förhand känner till. Det blir även med den föreslagna ansökningsprocessen en högre transparens än i dag, vilket

kan öka legitimiteten och minska risken för otillbörligt inflytande från specifika intressen. Kommittén bedömer att det inte finns starka skäl att avvika mer än nödvändigt från hur rekryteringsprocessen av andra myndighetschefer går till.

Syftet med att införa en sekretessbestämmelse är alltså att förmå fler att anmäla sitt intresse för de annonserade anställningarna. Sekretessen ska då tillförsäkra kandidaterna tillräcklig anonymitet för att undanröja de olägenheter som offentlighetsprincipen kan medföra i dessa fall. Det innebär enligt kommitténs mening att det inte är tillräckligt att förse bestämmelsen med ett s.k. rakt skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att det bara gäller sekretess om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. I nu aktuellt avseende skulle ett sådant rekvisit således medföra att ansökningshandlingarna i normalfallet lämnades ut, vilket skulle motverka syftet med kommitténs förslag om ett ansökningsförfarande. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Kommittén anser därför att ett omvänt skaderekvisit är mest lämpligt för dessa uppgifter (jfr prop. 2009/10:56 s. 24).

Det har vidare i kommitténs intervjuer framförts en oro mot att införande av ett ansökningsförfarande skulle medföra att det går att överklaga en tillsättning. Det finns dock en uttrycklig bestämmelse i lag om att beslut om anställning som ledamot i direktionen inte får överklagas (se 3 § lagen [1989:186] om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter). Bestämmelsen gäller sådana beslut oavsett vilket förfarande som har tillämpats före anställningsbeslutet, dvs. oberoende av om det finns ett formellt ansökningsförfarande.

Vidare har frågan om utfrågning i finansutskottet av kandidater till tjänsten som riksbankschef varit uppe som förslag tidigare (se t.ex. den första externa utvärderingen av Riksbanken, avsnitt 32.4.1) men avfärdades då, bl.a. med hänvisning till att den sortens utfrågningar inte är en del av svensk förvaltningskultur. Att synas och kunna försvara sina beslut publikt är en viktig del av den roll en riksbankschef eller vice riksbankschef sedan ska ha. Konfidentiella ansökningar är dock svåra att förena med öppna utfrågningar av kan-

didater, varför kommittén bedömer att utfrågning i Finansutskottet inte bör införas.

En annan ansats som har övervägts är att införa ett krav på att fullmäktige använder sig av en oberoende expertgrupp som lämnar förslag med rankning av kandidater till fullmäktige. Kommittén bedömer att en sådan ansats kan vara värdefull men att vilken process som är mest lämplig kan variera från fall till fall. Därför bör ingen reglering av detta ske.

### 32.8.5 Riksbanken leds av en direktion

**Kommitténs förslag:** Riksbanken leds av en direktion.

Direktionen är ändamålsenlig för att få en allsidig diskussion i penningpolitiska och andra samhällspåverkande beslut. Ur ett demokratiskt perspektiv vore det problematiskt att delegera betydande samhällspåverkande beslut, som dessutom fattas med hög grad av oberoende och med grundlagsfäst instruktionsförbud, till en enda person. Det finns därför goda skäl att beslut om penningpolitiken och andra av centralbankens samhällspåverkande beslut såsom att lämna likviditetsstöd till finansiella institut, inte fattas av en person utan av flera. Kommittén föreslår därför att Riksbanken ska ledas av en direktion, dvs. samma ledningsstruktur som i dag. Direktionen beslutar kollektivt i penningpolitiska och andra samhällsekonomiska frågor. Därutöver har ledamöterna ett gemensamt yttersta ansvar för Riksbankens verksamhet.

Men i praktiken har direktionsledamöterna i nuläget olika roller, i synnerhet till följd av riksbankschefens mer direkta ansvar för den löpande verksamheten som framgår i arbetsordning och instruktion. Direktionen kan nämligen enligt gällande rätt välja att delegera frågor om t.ex. löpande verksamhetsstyrning till exempelvis riksbankschefen (1 kap. 5 § riksbankslagen). Om direktionen inte är nöjd med en delegering av en viss typ av beslut så kan den lyfta upp frågan till direktionsnivån igen. En sådan modell kan erbjuda flexibilitet och det är därför inte självklart att lagstiftaren ska bestämma relationen mellan riksbankschefen och övriga direktionsledamöter. Den finns å andra sidan ingen garanti för att frågor som rör den löpande skötseln delegeras till riksbankschefen. Det kan därför inte uteslutas att den

nuvarande ordningen leder till en ineffektiv styrning av Riksbanken. Det kan också erinras om att Goodfriend och King argumenterade att det är orimligt att alla direktionsledamöterna har samma formella ansvar för den verkställande ledningen av Riksbanken (se avsnitt 32.4.1).

För att minska riskerna för en ineffektiv styrning föreslår kommittén att riksbankschefens särställning inom direktionen anges i lag. För att minska risken för att denna ordning leder till maktmissbruk ska dock direktionen besluta om den närmare arbetsfördelningen mellan riksbankschefen och direktionen. Varje direktionsledamot ges även en lagstadgad rätt att lyfta frågor till direktionen för avgörande där (se avsnitt 32.8.10). Ansvarsfördelningen mellan riksbankschefen och direktionen redogörs för i kommande avsnitt.

### 32.8.6 Antalet direktionsledamöter och deras mandattid

**Kommitténs förslag:** Direktionen består av fem direktionsledamöter som utses av fullmäktige för en tid av fem eller sex år.

En ledamot får utses på nytt vid högst ett tillfälle. Den som tidigare har varit vice riksbankschef får dock utses till riksbankschef för en eller två mandatperioder.

#### *Antalet direktionsledamöter*

I kommitténs intervjuer framförs av de flesta att fem eller sex ledamöter i direktionen är lagom många. Några menar att direktionen är i största laget, andra nämner att det nuvarande antalet om sex fungerar. De flesta intervjuade uttrycker inte någon tydlig preferens för fem eller sex ledamöter i direktionen.

Sammantaget verkar sex ledamöter i direktionen vara tillräckligt många för att få bredd i diskussioner och beslut, varför alternativet att öka antalet i direktionen bör kunna avskrivas. Återstår gör då alternativen att behålla nuvarande antal om sex ledamöter eller minska antalet. I avvägningen av hur många det är lämpligt att vara i direktionen bör också beaktas att direktionsledamöter är näst intill oavsättliga under sitt förordnande. Det faktum att man svårigen kan avsätta en direktionsledamot under mandattiden talar för att det är

bättre att ha något fler än något färre i direktionen, som en slags intern kontrollfunktion och riskspridning.

Även Goodfriend och King berörde frågan om direktionens storlek då de ifrågasatte om det finns tillräckligt med jobb för sex heltidsanställda ledamöter. Vidare visar forskning om gruppstorlek att omkring fem personer ofta är ett bra antal vid beslutsfattande i grupp (se avsnitt 32.6.2). Forskning om gruppstorlek indikerar därmed att både nuvarande direktion om sex ledamöter och en möjlig nerdragning till fem ledamöter borde kunna fungera väl. Sverige är ett litet land och Riksbanken har ett relativt sett begränsat mandat i centralbankssammanhang (t.ex. varken makro- eller mikro-tillsynsansvar). Detta talar för en relativt liten direktion. Det kan noteras att 2018 hade både Danmark och Finland tre ledamöter i sina motsvarigheter till den svenska direktionen. Även Riksbankens egna enkätundersökning med direktionsledamöter 2010 visade att de flesta av de svarande ansåg att det vore bättre med en något mindre direktion.

Det ska noteras att om antalet direktionsmedlemmar minskas så att de inte längre utgör ett jämnt antal försvinner riksbankschefens utslagsröst när alla direktionsledamöter är närvarande. Det är en fördel eftersom det likställer direktionsledamöterna i de penningpolitiska besluten. Det kan dock finnas en risk att det skulle kunna försvaga riksbankschefens roll och förtroendet för hen.

Kommittén bedömer alltså att det inte finns behov av fler än sex ledamöter. Kommittén bedömer vidare att fem ledamöter är att föredra framför sex ledamöter. Det finns flera skäl till detta. Det bör inte vara fler för att lösa en uppgift än vad som faktiskt behövs. Det är inte positivt för verksamheten, med risk för långdragna beredningsprocesser, eller för den delen individerna som ska utföra uppdraget. I detta finns även en effektivitets- och kostnadsaspekt. Kommitténs förslag om att stärka och formalisera riksbankschefens roll så att det förtydligas vad chefskapet innebär kan minska risken för effektivitetsförluster. Men när det kommer till penningpolitiska beslut, och andra samhällspåverkande policybeslut, menar kommittén att det är bättre om samtliga direktionsledamöter har samma röst eftersom de i dessa beslut bör vara jämbördiga. Vid ett ojämnt antal i direktionen blir det sällan aktuellt med utslagsröst vilket är en fördel i detta avseende, eftersom alla direktionsledamöter ges samma vikt.

*Ledamöternas mandattid och omvals begränsning*

Direktionsledamöter utses enligt gällande rätt för en tid av fem eller sex år. Unionsrätten ställer krav om minst fem år. Bestämmelsen om fem eller sex år är lämplig att föra över till den nya riksbankslagen. Det minskar risken för att flera direktionsledamöter slutar samtidigt.

I nuvarande riksbankslag finns inga regler vad gäller omval. Det finns i omvärlden tre möjliga varianter: inga omval tillåts, ett (eller flera) omval tillåts alternativt inga begränsningar rörande omval. Den internationella bilden gällande om omval tillåts, och i så fall hur många omval som tillåts, är ganska splittrad (se Tabell 32.1). Det finns argument som talar för och emot att införa en omvals begränsning.

Ett argument som framförs för att införa omvals begränsningar är att det kan minska risken för att en ledamot agerar kortsiktigt för att bli omvald. Dock finns risken för kortsiktigt beteende oavsett om omval tillåts eller inte, det avgörande är i stället om direktionsledamoten har en framtida karriär (dvs. inte går i pension i anslutning till att mandatet som direktionsledamot går ut). Ett annat argument som framförs för omvals begränsningar är att det undviker att maktpositioner cementeras. Det är också välbehövligt med förnyelse inom direktionen.

Argument mot att införa omvals begränsningar är att rekryteringsbasen minskar, vilket kan vara ett större problem i ett litet land som Sverige. Vidare kan omval fungera som ett verktyg för att utvärdera om direktionsledamoten har utfört sitt arbete skickligt och i enlighet med lagen.

I en jämförelse med andra svenska myndigheter kan noteras att riksrevisorer får sjuåriga mandat utan möjlighet till omval. Generaldirektörer för förvaltningsmyndigheter får normalt, enligt praxis, ett omval om tre år vilket ger en sammanlagd mandatperiod om nio år.

Vidare måste det beaktas att enligt unionsrätten måste direktionsledamöter få en mandatperiod om minst fem år. Detta gäller även vid ett eventuellt omval.

Kommittén bedömer att fördelarna med att införa en omvals begränsning överväger nackdelarna. Det finns enligt kommittén heller inte starka skäl för att omval för riksbankschefer eller vice riksbankschefer ska avvika väsentligt från vad som gäller för övriga förvalt-

ningsmyndigheters generaldirektörer där praxis alltså är ett omval, totalt nio år som generaldirektör. Kommittén föreslår därför att det införs en omvalsbegränsning med innebörden att en ledamot kan erbjudas omval högst en gång. Det ger en maximal mandattid om tio–tolv år. Kommittén anser dock att särskilda regler bör gälla för det fall att fullmäktige önskar utse en person som tidigare har varit vice riksbankschef till riksbankschef. Kommittén föreslår därför att fullmäktige får utse en person till riksbankschef för en eller två mandatperioder även om hen tidigare har varit vice riksbankschef.

I kapitel 37 analyserar kommittén vilka övergångsbestämmelser som behövs. Där framgår bl.a. att bestämmelsen om att högst ett omval får medges endast gäller vid tillsättningar som beslutas efter lagens ikraftträdande.

### 32.8.7 Inga externa experter i direktionen

**Kommitténs bedömning:** Inga externa experter bör sitta i direktionen. Ingen deltidsanställning med annan anställning parallellt bör vara möjlig.

En fördel med externa experter i direktionen, dvs. ledamöter som inte tillbringar hela sin arbetstid inom centralbanken, kan vara en breddning av perspektiv och mindre risk för grupptänkande i de penningpolitiska besluten. Externa experter inom ramen för en penningpolitisk kommitté kan också göra styrningen av Riksbankens verksamhet mer effektiv då det är ett sätt att möjliggöra att ha färre heltidsanställda chefer. På så sätt kan man ändå få tillräcklig bredd i den penningpolitiska diskussionen och kompetensen.

När det gäller externa experter medför unionsrätten begränsningar för vilka slags experter som kan komma i fråga för att det inte ska anses föreligga intressekonflikter, och under vilka anställningsformer de kan anställas. Fördelen med externa experter blir mindre tydliga med unionsrättens relativt snäva begränsningar. För svensk del gäller vidare allmänt sett angående offentliga anställningar att en arbetstagare inte får ha en s.k. förtroendeskadlig bisyssla (7 § lagen om offentlig anställning). Denna princip har utvecklats närmare i



den nuvarande riksbankslagen genom bestämmelserna i 3 kap. 1 §.<sup>60</sup> Av dessa bestämmelser framgår att en ledamot i Riksbankens direktion bl.a. inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller ett annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Detsamma gäller vissa politiska uppdrag. Sammantaget bedömer kommittén att externa experter är svårare att rekrytera eftersom det i många fall kan finnas en risk för intressekonflikter. Det framstår därför som lämpligare att endast rekrytera vice riksbankschefer utan parallell anställning.

### 32.8.8 Direktionens ansvar

**Kommitténs förslag:** Direktionen ansvarar för verksamheten och ska se till att den drivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel.

Direktionen ska

1. besluta en arbetsordning
2. i arbetsordningen ta in bestämmelser om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan direktion och riksbankschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.

Kommittén föreslår att direktionen i enlighet med gällande rätt även framgent ska ansvara för verksamheten och se till att en drivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel.

<sup>60</sup> I avsnitt 32.8.11 föreslås att bestämmelsen, med viss justering, förs över till den nya riksbankslagen.

Som beskrivs i avsnitt 32.3.3 kan Riksbankens direktion i viss mån liknas vid en styrelse och riksbankschefen vid en myndighetschef. Kommitténs förslag avser att ytterligare likna styrningsformerna vid en styrelse och riksbankschefen vid en myndighetschef, för ökad effektivitet i styrningen av Riksbanken.

För att reglera förhållandet mellan riksbankschefen och direktionen föreslår kommittén att myndighetsförordningens ansvarsfördelning används även i riksbankslagen, nämligen att direktionen beslutar om frågor som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter (om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden). Att direktionen beslutar i frågor av sådan karaktär följer i dag av den av direktionen beslutade instruktionen. Vad som är en fråga av principiell karaktär är i vissa fall självklart, såsom vad gäller penningpolitiska beslut avseende styrräntans nivå, medan det i andra fall kan vara mer svårbedömt. Det är ytterst direktionen som bedömer vilka uppgifter som är av principiell karaktär eller större betydelse. Att direktionen föreslås besluta om dels arbetsordning, dels verksamhetsplan, är även det i linje med vad som gäller för styrelsemyndigheter enligt myndighetsförordningen. I arbetsordningen beslutar direktionen om de närmare föreskrifter som behövs om Riksbankens organisation, utan att det ändrar det särskilda ansvar som kommittén föreslår att riksbankschefen får vad gäller att sköta den löpande verksamheten.

Direktionen har således med kommitténs förslag kvar det yttersta ansvaret för Riksbankens verksamhet, och det är direktionsledamöterna som gemensamt bestämmer den närmare arbetsfördelningen mellan riksbankschefen och direktionen. Jämfört med styrelsemyndigheter finns det en viktig skillnad i att direktionen är på plats i organisationen varje dag. Det är därför troligt att det faller sig mer naturligt att delegera det löpande arbetet till myndighetschefen i en styrelsemyndighet än vad det gör i Riksbanken. Det ska därför betonas att det skulle strida mot lagstiftarens intention om direktionen beslutar att i direktionen hantera frågor i en sådan omfattning att riksbankschefen i praktiken inte längre ansvarar för den löpande förvaltningen, se nästa avsnitt.

Slutligen ska nämnas att kommitténs förslag möjliggör för direktionen att besluta om att återinföra beredningsansvar i framtiden.

### 32.8.9 Riksbankschefens ansvar

**Kommitténs förslag:** Riksbankschefen är myndighetschef. Riksbankschefen ansvarar inför direktionen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som direktionen beslutar.

Andra ärenden än de som ska avgöras av direktionen får avgöras av riksbankschefen eller, om inte direktionen bestämt något annat, av den som riksbankschefen bestämmer.

Riksbankschefen leder direktionens arbete och ansvarar för att förbereda direktionens sammanträden.

Riksbankschefen ska se till att frågor som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter tas upp för beslut i direktionen.

Riksbankschefen är ordförande i personalansvarsnämnden, som ska finnas kvar.

För att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt måste styrningsformerna fungera väl. I de intervjuer som kommittén har genomfört har flera personer framfört att Riksbankens organisation med sex chefer riskerar att leda till att den dagliga verksamheten blir ineffektiv med utdragna beredningsprocesser. Det finns som framhållits tidigare starka skäl för att flera personer fattar beslut av stor betydelse för samhällsekonomin. Men det finns också skäl för att undvika att alla i direktionen är lika involverade i den dagliga styrningen av Riksbanken.

Kommittén föreslår därför att tydliggöra riksbankschefens roll som myndighetschef, därmed kan risken för effektivitetsförluster begränsas. Riksbankschefen ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som direktionen beslutar. De övriga direktionsledamöternas huvudsakliga uppgifter är att fatta policybeslut, att tillsammans med riksbankschefen utveckla Riksbankens strategiska arbete och att sprida information om Riksbankens verksamhet till allmänheten (se avsnitt 33.6.3).

I riksbankschefens uppgift som myndighetschef (inklusive att sköta den löpande verksamheten) bör det bl.a. ingå att:

- löpande följa upp verksamheten så den är inom ramen för budget och verksamhetsplan

- utöva chefsansvar för avdelningscheferna
- ansvara för dagordningen till direktionsmötena
- besluta fördelningen av direktionsledamöternas internationella uppdrag efter samråd med direktionen
- lägga fram förslag till tillsättning av de tjänster som beslutas av direktionen.

Andra ärenden än de som direktionen ska besluta om (enligt avsnitt 32.8.6), får avgöras av riksbankschefen eller, om inte direktionen har bestämt annat, av den som riksbankschefen bestämmer. Det kan handla om att delegera uppgifter rörande verksamhetsstyrningen till en annan ledamot i direktionen än riksbankschefen, eller till en tjänsteman, t.ex. stabschefen. Bestämmelsen är hämtad från myndighetsförordningen. En fördel med att ta in en dylik bestämmelse även i riksbankslagen är att det därmed tydliggörs att direktionens samhällspåverkande beslut av principiell karaktär eller större betydelse inte får delegeras. Det framgår med bestämmelsen även att det ytterst är direktionen som bestämmer om riksbankschefen får delegera vidare sitt ansvar för den löpande skötseln.

Kommitténs förslag innebär också att riksbankschefen leder direktionens arbete och ansvarar för att förbereda direktionens sammanträden. Vidare åläggs riksbankschefen ett särskilt ansvar att säkerställa att frågor av principiell karaktär eller större betydelse (eller föreskrifter) tas upp för beslut i direktionen som har det yttersta ansvaret för Riksbankens verksamhet. På så sätt kan direktionsmodellen i hög grad sägas likna en vanlig styrelsemodell där styrelsen har det övergripande ansvaret samtidigt som ansvaret för det löpande arbetet är delegerat till en generaldirektör eller verkställande direktör.

Kommittén anser att det är ur ett effektivitetsperspektiv är rimligt att den person som är utsedd till riksbankschef ska tilldelas en starkare ställning vad gäller skötseln av Riksbanken. En starkare ställning motiveras också av att hen i högre grad än andra får stå ansvarig för eventuella missgrepp. Genom denna ordning ges riksbankschefen därmed en ställning i lag som bättre överensstämmer mot allmänhetens och medias förväntningar. Genom att tydliggöra riksbankschefens tydligare ansvar för verksamhetsstyrningen i lag minskar risken att de vice riksbankscheferna går in i direktionen med fel förväntningar på sin roll. Den tydligheten kan minska risken för kon-

flikter. Ytterligare ett skäl för förändringen är den övergripande utgångspunkten att sträva efter att göra Riksbanken mer lik andra myndigheter med en styrelsemodell. Det viktigaste skälet är dock att skapa goda förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Det ska också noteras att det i andra länder är vanligt att centralbankschefen i lagen ges omfattande och tydligt utpekade särskilda befogenheter (se avsnitt 32.7.2).

Kommittén har valt att inte lagfästa ansvar för den första vice riksbankschefen. Det är fullmäktige som beslutar vem i direktionen som är förste vice riksbankschef. Nu gällande praxis på Riksbanken är att den förste vice riksbankschefen tillsammans med riksbankschefen tar ett särskilt stort ansvar för den löpande skötseln. Det är en ordning som enligt kommitténs bedömning har fungerat väl. Den nuvarande riksbankslagen ålägger inte den första vice riksbankschefen någon särskilt utpekad roll. Kommittén anser det inte lämpligt att detaljreglera skötseln av Riksbanken, och bedömer inte att det finns behov av att lagfästa den förste vice riksbankschefens ansvarsområde. Det förefaller lämpligare att riksbankschefen, med direktionens godkännande, utifrån direktionsledamöternas bakgrund och kompetens kan välja hur och om ansvaret för den löpande skötseln delegeras vidare inom direktionen eller till andra tjänstemän inom Riksbanken.

Enligt gällande rätt ska det finnas en personalansvarsnämnd som riksbankschefen är ordförande i (9 kap. 6 § riksbankslagen). Kommittén föreslår att den bestämmelsen förs över till den nya riksbankslagen.

### 32.8.10 Sammanträden och beslutsfattande

**Kommitténs förslag:** Vid direktionens sammanträden ska protokoll föras.

Direktionen är beslutsför när minst tre ledamöter är närvarande. I fråga om omröstning tillämpas 29 § förvaltningslagen. Riksbankschefen ska se till att sammanträden i direktionen hålls när det behövs. Riksbankschefen ska alltid sammankalla direktionen om en ledamot begär det.

En ledamot i direktionen får alltid ta upp ett ärende till behandling och för beslut i direktionen.

Om ett ärende är så brådskande att direktionen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan riksbankschefen och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt får ärendet avgöras av två ledamöter, om de är ense om beslutet.

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

Kommitténs anser att beslutsfattandet i allt väsentligt ska vara som enligt gällande rätt och interna styrdokument. Avsikten är dock att reglera dessa beslutsformer tydligare.

Bestämmelser i riksbankslagen som kommittén föreslår att föra över till den nya riksbankslagen rör att protokoll ska föras vid direktionens sammanträden och att direktionen är beslutsför när tre ledamöter är närvarande. I fråga om omröstning tillämpas förvaltningslagens bestämmelser.

Från arbetsordningen förs in i riksbankslagen att ordföranden ska se till att sammanträden i direktionen hålls när det behövs och att ordföranden alltid ska sammankalla direktionen om en ledamot begär det. Från instruktionen förs in i riksbankslagen att en ledamot i direktionen alltid får ta upp ett ärende till behandling och för beslut i direktionen. Denna bestämmelse bedöms viktig att lagfästa eftersom det är direktionen som har det yttersta ansvaret för Riksbankens verksamhet, även med den tydligare utpekade rollen som myndighetschef som riksbankschefen föreslås att få.

Vad gäller brådskande ärendehantering föreslås ett tillägg med en ny paragraf som motsvarar den i 12 § myndighetsförordningen för att explicit möjliggöra per capsulam beslut, vilket är en beslutsform som direktionen använder sig av i dag. Innebörden är att ett ärende får avgöras genom kontakter mellan riksbankschefen och de andra ledamöterna om ärendet är så brådskande att direktionen inte hinner sammanträda för att behandla det. Per capsulam innebär att ett protokoll med förslag till beslut skickas runt och skrivs under av ledamöterna. Ett ärende kan inte avgöras per capsulam om inte ledamöterna är eniga om beslutet, beslutsformen bör användas enbart för vissa beslut av formaliakarakter.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Regeringskansliet (2016), s. 27.

Om inte heller det hinns med eller är lämpligt får ärendet avgöras av två ledamöter om de är ense om beslutet. Denna bestämmelse förs över från gällande rätt men hierarkin i förhållande till per capsulam beslut tydliggörs.

Bestämmelsen om att fullmäktiges ordförande och vice ordförande får delta vid direktionens sammanträden (3 kap. 3 §) föreslås föras över till den nya riksbankslagen.

### 32.8.11 Övriga bestämmelser för direktionen

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelser förs över till den nya riksbankslagen:

- Om hinder mot att vara ledamot i direktionen.
- Regler för avskiljande av direktionsledamot (regleras i regeringsformen).
- Förbudet att söka eller ta emot instruktioner.
- Rätten att göra framställning.
- Anmälan av finansiella instrument m.m.
- Ej sammanträda på ockuperad mark.
- Direktionen har sitt säte i Stockholm.

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelse justeras:

- Om att Riksbanken får driva verksamhet vid de riksbankskontor som direktionen beslutar om.

Bestämmelser i riksbankslagen som kommittén föreslår föra till den nya riksbankslagen rör instruktionsförbudet, rätten att göra framställning, anmälan av finansiella instrument m.m.<sup>62</sup>, att direktionen inte får sammanträda på ockuperad mark och att direktionen har sitt säte i Stockholm.

---

<sup>62</sup> Anmälningsskyldigheten för direktionen och fullmäktiges ordförande och vice ordförande (som båda har rätt att närvara vid direktionens sammanträden) omfattar inte bara finansiella instrument utan även bl.a. krediter eller andra skulder samt villkoren för dessa.

*En justering görs avseende att Riksbanken får driva verksamhet vid de riksbankskontor som direktionen beslutar*

I 9 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen anges att Riksbanken får driva verksamhet vid riksbankskontor till det antal och på de orter som direktionen bestämmer. Kommittén anser att en justerad och något vidare bestämmelse bör tas in i den nya riksbankslagen. Utöver att direktionen får besluta om riksbankskontor nämns i bestämmelsen även andra anläggningar. Uttrycket andra anläggningar omfattar depåer eller annan infrastruktur för hantering av i första hand kontanter. Kommittén föreslår alltså att det i den nya riksbankslagen införs en bestämmelse att Riksbanken får driva verksamhet vid de riksbankskontor eller andra anläggningar till det antal och på de orter som direktionen bestämmer. I avsnitt 34.4.2 lämnar kommittén förslag avseende Riksbankens uppgift att ansvara för depåverksamheten.

### 32.8.12 Övriga bestämmelser Riksbankens organisation

**Kommitténs förslag:** Följande bestämmelse förs över till den nya riksbankslagen:

- Krav på medborgarskap: Riksbanken får i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken. I 6 § 2 och 3 lagen och andra stycket lagen om offentlig anställning finns bestämmelser om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för statlig anställning i vissa fall.

För Riksbanken följer av regeringsformen (12 kap. 6 §) att krav på svenskt medborgarskap får uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Enligt den nuvarande riksbankslagen får Riksbanken i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken. För vissa anställningar i Riksbanken kan krav på svenskt medborgarskap följa av annan lagstiftning, se t.ex. säkerhetsskyddslagen (2018:585). Kommittén föreslår att den nu gällande bestämmelsen avseende krav på medborgarskap även förs över till den nya riksbankslagen. Sådana beslut ska även framgent fattas enligt de förutsättningar som anges i lagen om offentlig anställning.



När fullmäktige utformar kravprofil för direktionen kan den behöva beakta huruvida krav på svenskt medborgarskap bör ställas eller följer av annan lagstiftning. Vad gäller krav på medborgarskap för övriga tjänstemän inom Riksbanken fattas ett eventuellt sådant beslut av direktionen.

### 32.8.13 Andra ledningsmodeller som kommittén övervägt

I stället för att ha en direktion (där alla i direktionen delar det yttersta ansvaret för Riksbankens verksamhet och beslut) har kommittén övervägt att i lag införa en modell där en *policykommitté*<sup>63</sup> fattar policybeslut. Det kan nämnas att både Norge och Nya Zeeland nyligen har beslutat att införa en sådan ledningsmodell. En variant av denna ledningsmodell förespråkades av Goodfriend och King i den tredje externa utvärderingen. I deras ledningsmodell ges ett tydligt ansvar för verksamhetsstyrningen till riksbankschefen och två vice riksbankschefer som i lag ges ansvar för prisstabilitet respektive finansiell stabilitet. Det kompletteras av Goodfriend och King med tre riksbanksdirektörer som deltar i Riksbankens viktiga samhällspåverkande policybeslut (penningpolitiska beslut m.m.) men som inte har något ansvar för verksamhetsstyrningen. Riksbanksdirektörerna skulle kunna vara heltidsanställda men med ansvar endast för policybesluten. Förslaget skulle innebära att policybeslut fortsatt fattades i grupp samtidigt som Riksbankens ledningsmodell kunde bli mer lik en vanlig linjeorganisation.

Genom att inrätta en tjänst som vice riksbankschef med ansvar för finansiell stabilitet skulle risken minska att arbetet med finansiell stabilitet nedprioriteras under perioder med relativt lugn på de finansiella marknaderna. Den avgörande nackdelen med denna modell är dock att den riskerar att leda till en otydlig ansvarsfördelning mellan avdelningschefer och vice riksbankschefer. Det har framkommit i kommitténs intervjuer att erfarenheterna av beredningsansvar inom direktionen inte är goda, varför kommittén inte anser det lämpligt att genom lagstiftning ställa krav om att slå fast olika ansvarsområden för olika direktionsledamöter. Kommitténs förslag möjliggör

---

<sup>63</sup> Goodfriend och King (2016) kallar det för penningpolitiskt råd men det innefattar i deras förslag även andra samhällspåverkande beslut, såsom likviditetsstöd.

dock för direktionen att själva välja att besluta om att återinföra beredningsansvar i framtiden.

Ytterligare en nackdel med en sådan modell är att det skulle riskera innebära att de två vice riksbankscheferna inte tar ansvar för helheten utan i första hand bevakar sitt eget ansvarsområde. Det finns med detta förslag även en risk för ett A- och B-lag inom det beslutsfattande policyrådet, där riksbanksdirektörerna, som inte är chefer, hamnar i ett informationsunderläge i förhållande till riksbankschefen och de vice riksbankscheferna som har ansvar för verksamhetsstyrningen.

En liknande modell som har övervägts är att riksbankschefen och endast en vice riksbankschef ges ansvar för verksamhetsstyrningen. Riksbankschefen och den vice riksbankschefen fattar samhällspåverkande beslut i en policykommitté tillsammans med tre riksbanksdirektörer som alltså inte har ansvar för verksamhetsstyrningen. Skillnaden från förslaget ovan är således antal vice riksbankschefer relativt riksbanksdirektörer, samt att i denna modell finns inget särskilt utpekad ansvarsområde för den vice riksbankschefen. I stället är den vice riksbankschefen en person som vid behov kan träda in i riksbankschefens ställe, och som även kan dela bördan av verksamhetsstyrningen. Skillnaden i förhållande till direktionsmodellen är att riksbanksdirektörerna inte har något ansvar för verksamhetsstyrningen. Fördelen med policykommittémodellen är att den kan vara gynnsam för Riksbankens effektivitet. Samma kritik kan riktas mot denna modell som mot Goodfriend och King-modellen; nämligen ökad maktkoncentration och sämre förutsättningar för informationsinhämtning för riksbanksdirektörerna. Även om denna problematik i någon grad kan finnas även med den föreslagna direktionsmodellen kombinerad med en stärkt roll för riksbankschefen så bedöms nackdelarna i detta fall bli mindre.

Ytterligare en ledningsstruktur som har övervägts är den som finns inom Bank of England, med olika beslutskommittéer för prisstabilitet respektive finansiell stabilitet. Riksbankschefen och den vice riksbankschefen med ansvar för penningpolitik ingår i den penningpolitiska beslutskommittén, tillsammans med tre riksbanksdirektörer. På samma sätt ingår riksbankschefen och den vice riksbankschefen med ansvar för finansiell stabilitet i kommittén för finansiell stabilitet, tillsammans med tre riksbanksdirektörer som har djup sakkunskap inom finansiella marknader.

Ett principiellt argument för två beslutskommittéer, som bl.a. Tucker har framfört, är att det bör vara en kommitté för varje mål en centralbank har.<sup>64</sup> Enligt kommitténs förslag kommer Riksbanken att ha mål dels om att uppnå prisstabilitet men även om att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system (se avsnitt 20.8.6). Kommittén har därför även övervägt möjligheten att införa separata beslutskommittéer för de olika målen. En fördel med en sådan ordning vore att sammansättningen av kompetens i respektive beslutskommitté kan anpassas efter de uppgifter som ska utföras. Det kan också vara en fördel att de ECBS-relaterade uppgifterna hanteras i en separat beslutskommitté.

Det är dock inte tydligt att Riksbankens uppdrag inom finansiell stabilitet är tillräckligt omfattande för att motivera en särskild kommitté. I Sverige har Riksbanken inte tilldelats ansvar för makrotillsyn eller mikrotillsyn avseende de finansiella marknaderna vilket gör att ansvarsområdet för finansiell stabilitet är begränsat, speciellt när det inte råder oro eller kris på de finansiella marknaderna. Den brittiska kommittén för finansiell stabilitet ägnar sig till stora delar åt just sina makrotillsynsuppgifter. I kommitténs intervjuer har en bred majoritet varit tveksamma till om det vore meningsfullt med ytterligare en beslutskommitté i Sverige, främst eftersom Riksbankens ansvarsområde vad gäller finansiell stabilitet är begränsat.

### 32.8.14 Riksbankens effektivitet i verksamheten

Enligt kommittédirektiven ska kommittén, som en del av översynen av riksbankslagen, överväga Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad. Utredningen har inte genomfört någon grundlig analys av dessa frågor, men det har under arbetet heller inte framkommit några indikationer på behov av det.

Kommitténs förslag i detta kapitel har utformats med ambitionen att de ska ha positiva effekter på Riksbankens effektivitet i verksamheten. Det viktigaste förslaget i det avseendet är att tydliggöra riksbankschefens roll som myndighetschef, och dennes tydligt utpekade ansvar för den löpande verksamhetsstyrningen. Ytterligare ett förslag som kan vara effektivitetshöjande är att Riksbanken själva får besluta om sin inre organisation på ett sätt som bedöms ge en effek-

---

<sup>64</sup> Tucker (2018).

tiv verksamhetsstyrning, nämligen att direktionen själva beslutar om arbetsordningen. Även kommitténs förslag att minska antalet direktionsledamöter med en person kan vara effektivitetshöjande.

Gällande effektivitet ska även noteras att Riksrevisionen föreslås även fortsättningsvis ha rätt att göra effektivitetsrevision av Riksbanken (se avsnitt 33.6.4).

## Appendix 1: Förteckning över intervjuade

*Kai Barvèll*, tidigare stabschef på Riksbanken  
*Susanne Eberstein*, fullmäktiges ordförande  
*Karolina Ekholm*, tidigare direktionsledamot  
*Martin Flodén*, direktionsledamot  
*Lars Heikensten*, tidigare riksbankschef  
*Per Håkansson*, tidigare chefsjurist på Riksbanken  
*Stefan Ingves*, riksbankschef  
*Per Jansson*, direktionsledamot  
*Kerstin af Jochnick*, direktionsledamot  
*Michael Lundholm*, fullmäktiges vice ordförande  
*Lars Nyberg*, tidigare direktionsledamot  
*Henry Ohlsson*, direktionsledamot  
*Leif Pagrotsky*, tidigare fullmäktiges vice ordförande  
*Irma Rosenberg*, tidigare direktionsledamot  
*Cecilia Skingsley*, direktionsledamot  
*Lars E.O. Svensson*, tidigare direktionsledamot  
*Anders Vredin*, stabschef på Riksbanken  
*Christina Wejshammar*, avdelningschef Riksbanken  
*Barbro Wickman-Parak*, tidigare direktionsledamot  
*Svante Öberg*, tidigare direktionsledamot

I arbetsgruppen för Riksbankens organisation har ingått Aino Bunge, Pär Elvingsson, Karolina Holmberg, Mattias Persson. Även organisationskonsulten Stina Hübendick har deltagit i ett arbetsgruppsmöte samt som bollplank till kansliet i utarbetandet av förslagen. Även inom arbetet med den demokratiska granskningen av Riksbanken (se kapitel 33) har intervjuer genomförts med ett antal personer. Dessa samtal berörde även flera av de frågor som analyseras i detta kapitel.

## Appendix 2: Fördjupad internationell utblick

### Australien

Den australiensiska centralbanken har beslutsfattandet uppdelat i två styrelser; en för penningpolitiska beslut (eng. *the Reserve Bank Board*) och en styrelse för beslut rörande betalningssystemen. Centralbankschefen är ordförande i båda. Styrelsen för penningpolitiska beslut har ansvaret för det mesta av bankens verksamhet, inklusive penningpolitik och arbetet för finansiell stabilitet, men alltså inte för betalningssystemen. Styrelsen med ansvar för betalningssystemen ska bl.a. bidra till att kontrollera risker i de finansiella systemen, gynna effektiva betalningssystem och genomföra åtgärder på ett sådant sätt att de bäst bidrar till övergripande stabilitet i det finansiella systemet. När en fråga är svårsorterad i ansvar mellan de två styrelserna så avgör centralbankschefen vilken styrelse som ska hantera frågan.<sup>65</sup>

Centralbankschefen utses av finansministern. Finansministern bestämmer längden på mandatperioden, som mest sju år. Det finns inga begränsningar för omval.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan centralbankschefen och den vice centralbankschefen är det centralbankschefen som tilldelar den vice uppgifterna. Det är även den vice centralbankschefen som har mandat att ta över centralbankschefens uppgifter när centralbankschefen inte är närvarande.

### Danmark

Danmarks Nationalbank är intressant eftersom det är ett nordiskt land med vissa likheter med den svenska förvaltningsstrukturen. Det är också en EU-medlemsstat som inte heller har infört euron som valuta.<sup>66</sup> Den danska centralbanken är en självägande institution, närmast motsvarande en stiftelse, som styrs av direktionen, direktörskommittén och representantskapet.

---

<sup>65</sup> Australiens centralbankslag, avsnitt 10c, punkt 3.

<sup>66</sup> Danmark har dock ett formellt undantag från att införa euron som valuta vilket Sverige inte har.

Representantskapet har 25 medlemmar varav åtta väljs av parlamentet, två av näringsministeriet och övriga 15 väljs av Representantskapet själva. Vid valet av medlemmar läggs vikt vid kompetens, geografisk och yrkesmässig spridning och att arbetstagare är representerade. Medlemmarna har fem års mandattid som kan förnyas en gång. Representantskapets uppdrag är bl.a. att utse de två vice centralbankscheferna (efter rekommendation från direktörskommittén), och att kontrollera att centralbanken agerar utifrån de mandat som lagen ger den. Representantskapet möts vanligen kvartalsvis.

Direktörskommittén består av sju medlemmar varav två permanenta utses av Näringsministeriet och resterande fem väljs av representantskapet bland dess egna medlemmar. De möts omkring tio gånger om året, och dess medlemmar ges ett års mandat åt gången. De är i huvudsak ett förberedande organ till representantskapet och deras uppgifter består bl.a. av att hålla sig uppdaterade i viktigare aktiviteter som centralbanken ägnar sig åt, överse att revisionen görs korrekt och utföra kvartalsvisa inspektioner.

Den trehövdade direktionen sköter det dagliga arbetet och ansvarar för penningpolitiken. De tre centralbankscheferna fördelar arbetet emellan sig. Centralbankschefen utses av regeringen. Det finns ingen begränsning av centralbankschefens mandatperiod, men däremot finns en övre åldersgräns på 70 år.

I Danmark är näringsministern utpekad som den s.k. ”Kongelige Bankkommissær”. Hen är formellt ansvarig för att kontrollera att Danmarks Nationalbank följer lagen. Vidare leder hen mötena i representantskapet och kan delta i direktörskommitténs möten.

## ECB

ECB är ett eget rättssubjekt. De översta beslutsorganen är Europeiska centralbankens råd (fortsättningsvis ECB-rådet, eng. *Governing Council*) och direktionen (artikel 129.1, eng. *Executive Board*). Direktionen är det verkställande organet. Den består av en ordförande, en vice ordförande och ytterligare fyra ledamöter (artikel 282.2). ECB-rådet består i sin tur av ledamöterna i direktionen samt cheferna för de nationella centralbankerna inom eurosystemet (artikel 283.1). ECB-rådet ansvarar för att utforma penningpolitiken inom eurozonen. Utöver dessa två organ finns även det Allmänna rådet (eng.

*General Council*), som består av ECB:s ordförande och vice ordförande samt cheferna för samtliga nationella centralbanker i EU, dvs. även från Sverige och andra medlemsstater med undantag.

Direktionen har ansvaret för den dagliga driften av ECB. Direktionens sex medlemmar utses av Europeiska rådet (stats- och regeringscheferna), efter rekommendation från finansministrarna. De utses för en mandatperiod om åtta år utan möjlighet till förlängning. Europaparlamentet och allmänna rådet ska höras innan utnämningen sker, men de har ingen vetorätt.

## Finland

Finland är medlem i eurosyste­met. Finlands Bank är ansvarig för att utföra eurosyste­mets penningpolitik i Finland. Det innebär således att Finlands bank inte fattar penningpolitiska beslut, och endast centralbankschefen är direkt involverad i det penningpolitiska beslutsfattandet inom ECB.

Finlands banks förvaltningsorgan är det parlamentariska bankfullmäktige och direktionen. Liksom i Sverige är det direktionen som är det exekutiva beslutsorganet, och har de allmänna befogenheterna att sköta bankens uppgifter. Bankfullmäktige svarar för tillsynen av bankens förvaltning och verksamhet, och andra uppgifter som räknas upp i lagen. Bankfullmäktige består av nio ledamöter som väljs av riksdagen. Direktionen består av centralbankschefen och upp till fem vice centralbankschefer. Det är upp till bankfullmäktige att besluta hur många vice centralbankschefer de utser inom ramarna ”upp till fem”, under 2018 är de vice centralbankscheferna två till antalet.

När centralbankschefen ska utses är det fullmäktige som sköter rekryteringsprocessen, vilket innebär att fullmäktige utannonserar tjänsten och genomför intervjuer. Fullmäktige föreslår sedan en kandidat till regeringen. Därefter bereder regeringen frågan och föreslår en kandidat till presidenten. Det är hög transparens i Finland och ansökningarna till direktionen är inte konfidentiella, vilket följer av den finska öppenhetslagen som även omfattar Finlands bank.<sup>67</sup> Presidenten utser centralbankschefen som har en mandattid om sju år med möjlighet till två omval.

---

<sup>67</sup> Act on the Openness of Government Activities (621/1999).



Resterande centralbankschefer utses av bankfullmäktige och har en femårig mandatperiod. Högst tre mandatperioder gäller även för vice centralbankschefer, dock kan en och samma person utnämnas till centralbankschef för två mandatperioder även om hen tidigare har varit vice centralbankschef. För att kunna utses till centralbankschef krävs vidare en högre akademisk examen som lämpar sig för tjänsten, förtrogenhet med penningpolitik eller finansiella operationer och bevisad ledarskapsförmåga och ledningserfarenhet.<sup>68</sup>

## Frankrike

Frankrike är medlem i eurosyste­met. Banque de France är ansvarig för att utföra eurosyste­mets penningpolitik i Frankrike.

Den franska centralbanken har ett allmänt råd som ansvarar för alla frågor utom de som har lämnats till ESCB. Allmänna rådet består av centralbankschefen, två vice centralbankschefer och åtta andra ledamöter inklusive den vice ordföranden för landets tillsyns- och resolutionsmyndighet. Centralbankschefen och den vice centralbankschefen utses av regeringen för sex år och kan omväljas en gång. Centralbankscheferna får inte vara äldre än 65 år när de utses. Om de fyller 65 år under innevarande mandatperiod sitter de tiden ut. Resterande ledamöter i allmänna rådet utnämns också för en period om sex år. Två av dem utses av regeringen, två av senatens ordförande, två av nationalförsamlingens ordförande, en vald representant för bankens anställda samt vice-ordföranden för tillsyns- och resolutionsmyndigheten.

## Polen

Polen är liksom Sverige ett EU-land men utanför eurosamarbetet. Den polska centralbanken har beslutsfattandet uppdelat i två styrelser; en för penningpolitiska beslut och en styrelse för ledning av banken. Centralbankschefen utses av parlamentets underhus efter uppmaning från presidenten. Penningpolitiska beslut fattas i en penningpolitisk kommitté som består av centralbankschefen (som är ordförande) och 9 ytterligare medlemmar som utses tre vardera av presi-

---

<sup>68</sup> Finlands centralbankslag, 2 kap. § 13.

denten, underhuset och senaten. Samtliga har en mandatperiod om sex år och kan erbjudas som mest ett omval.

Centralbankschefen är den som föreslår tillsättning (och eventuellt avsked) av de vice centralbankscheferna till landets president. Centralbankschefen i sin tur utses av underhuset efter förslag från presidenten. Centralbankschefen fördelar arbetsuppgifter till de vice centralbankscheferna (artikel 10:3). Centralbankschefen är också chef över alla centralbankens anställda. Hen är också ansvarig för att lämna årsredovisningen till parlamentet m.m.

## Storbritannien

Centralbanken i Storbritannien (Bank of England) har efter finanskrisen som utbröt hösten 2008 fått ett brett mandat som inkluderar penningpolitik och såväl mikro- som makrotillsyn. Bank of Englands ansvarsområde innefattar även resolutionsverktyg. Storbritannien behöver inte följa unionsrättens regler om centralbankers oberoende och mandatperioder för centralbankschefer m.m.

### *Förhållande till statsmakten*

Bank of England ägs av staten. Banken rapporterar till finansministern som i sin tur rapporterar till parlamentet. Centralbankschefen och de vice centralbankscheferna kallas därutöver till regelbundna utfrågningar i parlamentets finansutskott i anslutning till publicering av inflationsrapporten, rapporten om finansiell stabilitet och bankens årsredovisning.

De externa experter som finansministern ska utnämna till MPC och FPC (se nedan) blir också utfrågade i finansutskottet som ett led i rekryteringsprocessen. Utskottet har dock inte någon vetorätt i frågan.

### *Styrelsen (eng. Court of directors)*

Bank of England har en styrelse som har i uppgift att besluta om, och övervaka, bankens strategi och att fatta vissa nyckelbeslut vad gäller utgifter och tillsättningsfrågor. Det är styrelsen som fastställer

bankens budget. Styrelsen består av upp till 14 ledamöter, varav fem interna (centralbankschefen och de fyra vice centralbankscheferna) och upp till nio externa experter.

Samtliga styrelseledamöter, inklusive centralbankschefen, utnämns av regeringen. Centralbankschefen har en mandatperiod om åtta år utan möjlighet till omval. Vice centralbankschef och externa experter har en femårig mandatperiod med möjlighet till ett omval.

### *Tre policykommittéer*

Det finns tre separata policykommittéer inom Bank of England. Dessa är en kommitté för penningpolitik (eng. *Monetary Policy Committee*, MPC), en kommitté för finansiell stabilitet (eng. *Financial Policy Committee*, FPC) samt en kommitté för tillsyn över finansiella institut (eng. *Prudential Regulation Committee*, PRA). Separata kommittéer motiveras bl.a. med att man då mer effektivt kan matcha verktygen mot målen. Det innebär också att man i de olika kommittéerna kan anpassa expertisen till just de frågor kommittén ska behandla.<sup>69</sup> Vidare betonas att uppdelningen med beslutsfattande i olika kommittéer, med olika mål, underlättar ansvarsutkrävande.

Eftersom det finns överlappningar är det viktigt att kommittéerna förstår, och tar i beaktande, varandras arbete. Det är därför centralbankschefen är ordförande i alla tre kommittéerna, och flera ledamöter är med i mer än en kommitté.<sup>70</sup> Vidare får medlemmarna i både FPC och MPC vid samma tillfälle full tillgång till relevanta beslutsunderlag som produceras av bankens personal.<sup>71</sup>

De tre kommittéerna har mellan nio och elva medlemmar, varav en del interna och en del externa. De externa experterna utnämns av finansministern och blir deltidsanställda på 60 procent i centralbanken, med en treårig anställning med möjlighet till en förlängning. Eftersom Storbritannien har undantag kan de organisera detta utan att ta hänsyn till unionsrättens krav, såsom minst femårig mandatperiod.

De två kommittéerna som bedömas vara av störst intresse för analysen, MPC och FPC, beskrivs kort nedan.

---

<sup>69</sup> Shakir och Tong (2014), s. 396.

<sup>70</sup> Ibid., s. 398.

<sup>71</sup> Ibid., s. 405.

*Kommittén för penningpolitik, MPC*

MPC består av nio medlemmar varav fem är interna (centralbankschefen, tre av de fyra vice centralbankscheferna och bankens chefsökonom) och fyra externa experter som utses av finansministern. Fyra av de nio medlemmarna i MPC sitter även med i FPC. Vidare får en representant från finansdepartementet delta vid MPC:s möten med yttranderätt men utan rösträtt.

MPC är en individualistisk kommitté där alla har en röst och förmedlar den utåt (de andra två kommittéerna arbetar i första hand med konsensus). MPC ska snarast möjligt (i praktiken tre dagar) publicera ett sammanfattat referat med huvuddragen från diskussionen, och medlemmarnas individuella röster.<sup>72</sup> Det publiceras en fullständig utskrift från diskussionerna efter åtta år. (Jfr Riksbanken två veckor.)

*Kommittén för finansiell stabilitet, FPC*

FPC har 13 medlemmar varav sex är interna (centralbankschefen, de fyra vice centralbankscheferna och exekutivdirektören för finansiell stabilitet). I FPC ingår också fem externa experter som väljs utifrån urvalsgrunden att de ska ha erfarenhet och expertis från finansiella marknader. Vidare deltar även en representant från Financial Conduct Authority, myndigheten med ansvar för konsumentskyddsfrågor och tillsyn över värdepappersmarknader. Slutligen deltar, utan rösträtt, en representant från finansministeriet. Kommittén ska söka nå konsensus i sina beslut, men röstar om det inte är möjligt.

Bank of England har i sin lag ett mandat om finansiell stabilitet som är formulerat som en uppgift att skydda och stärka stabiliteten i det finansiella systemet i Storbritannien. FPC ska mer specifikt identifiera, utvärdera och agera för att avlägsna eller reducera systemrisker. Syftet är att skydda och stärka motståndskraften i Storbritanniens finansiella system. FPC har ansvar för makrotillsynen. Verktygen inkluderar bl.a. lånetak (bolån i relation till fastighetsvärde eller låntagarens inkomst). FPC kan också komma med rekommendationer till andra myndigheter, finansiella institut m.fl.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> NOU 2017:13, s. 224.

<sup>73</sup> Ibid., s. 225.

FPC möts minst fyra gånger per år. Dess beslut redovisas i mötesprotokoll som publiceras efter varje möte. FPC publicerar också en finansiell stabilitetsrapport två gånger om året. Snarast efter publicering av rapporten ska centralbankschefen träffa finansministern för att diskutera rapporten och andra frågor som rör stabiliteten i det finansiella systemet. Ett referat från detta möte publiceras sedan inom sex veckor.

## Tjeckien

Tjeckien är liksom Sverige ett land inom EU men utanför eurosystemet. Centralbanken i Tjeckien är ansvarig för landets penningpolitik och har även tillsynsuppgifter. Centralbankschefen, två vice centralbankschefer och ytterligare fyra medlemmar utgör tillsammans bankens styrelse. Samtliga utses av landets president. Mandatperioden är sex år och ett omval kan erbjudas (dvs. totalt som mest 12 år). Penningpolitiska beslut (m.m.) fattas av styrelsen med enkel majoritet, vid oavgjort har centralbankschefen utslagsrösten (dock blir utslagsrösten sällan aktuell eftersom de är ett udda antal).

Centralbankschefen är den som representerar centralbanken utåt. Den förste vice centralbankschefen nomineras av centralbankschefen. Vidare är det centralbankschefen som beslutar om de vice centralbankschefernas löner.<sup>74</sup>

## Tyskland

Tyskland är medlem i eurosystemet. Deutsche Bundesbank är ansvarig för att utföra eurosystemets penningpolitik i Tyskland. Alla sex centralbankscheferna utses av landets president. Centralbankschefen och två till ledamöter utses efter förslag från regeringen, de andra tre ledamöterna nomineras av Bundesrat (överhuset i kammaren) i överenskommelse med regeringen. Ut-nämningssperioden är normalt åtta år och det finns inga begränsningar gällande omval.

I Tyskland tillfrågas de sex centralbankscheferna gällande nya nomineringar till tjänst som centralbankschef. Vidare framgår i den tyska lagen att centralbankscheferna kan välja att delegera uppgifter

---

<sup>74</sup> Tjeckiens centralbankslag, artikel 5g.

till en av centralbankscheferna, men ingen sådan delegering kan ske utan centralbankschefens godkännande.<sup>75</sup> Vidare har centralbankschefen i Tyskland viss utnämningmakt av tjänstemän och representerar centralbanken utåt. Centralbankschefen har dock möjlighet att delegera dessa befogenheter (utnämningmakten och att representera banken) till en av de vice centralbankscheferna, som i sin tur också får delegera vidare.

---

<sup>75</sup> Tysklands centralbankslag, artikel 7, stycke 5.

## 32.9 Referenser

- Apel, M., C. A. Claussen och P. Lennartsdotter (2010), ”Riksbankens direktion och arbetet med penningpolitiken – erfarenheter från de första tio åren”, *Penning- och valutapolitik* 2010:1, s. 86–120. Riksbanken.
- Archer, D. och A. Levin (2018), ”Robust design principles for monetary policy committees”, i Simon, J. och M. Sutton (reds.), *Central Bank Frameworks: Evolution or Revolution?* Proceedings of a conference, Reserve Bank of Australia.
- Barvell, K., M. Nessén och M. Wendschlag (2019), ”Riksbankens organisering och verksamhet – en historisk tillbakablick”, *Penning- och valutapolitik* 2019:1, s. 66–107. Riksbanken.
- BIS (2009), *Issues in the governance of central banks*, Central Bank Governance Group, Bank for International Settlements.
- Blinder, A. S. och J. Morgan (2005), ”Are two heads better than one? One experimental analysis of group versus individual decision making”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol 37, s. 789–811.
- Blinder, A. S. och J. Morgan (2007), ”Leadership in groups: a monetary policy experiment”, *Center for Economic policy studies working paper* nr 151.
- Blinder, A. S. (2008), ”Making monetary policy by committee”, *CEPS working paper* nr 167.
- ECB (2018), ”*Opinion on the governance and financial independence of the Central Bank of Cyprus*”, CON/2018/23. Europeiska centralbanken.
- Giavazzi, F. och F. Mishkin (2006), *Utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005*, Rapport från riksdagen 2006/07:RFR1.
- Goodfriend, M. och M. King (2016), *Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015*, Rapport från riksdagen 2015/16:RFR6.
- Goodhart C. A. A. och J-C. Rochet (2011), *Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010*, Rapport från riksdagen 2010/11:RFRS.
- Heikensten, L. (2005), ”Interview Lars Heikensten: The governor of Sweden’s Riksbank explains why the world’s oldest central bank had to modernize”, *Central Banking*, vol 16, november.

- Dagens Nyheter (2017), ”Tidigare chef vill banta Riksbankens ledning”, intervju med Lars Heikensten, 22 september.
- Morris, J. och T. Lybek (2004), ”Central Bank Governance: A survey of Boards and Management”, *IMF working paper* nr 226, december.
- NOU 2017:13, *Ny centralbankslov, organisering av Norges Bank og statens pensjonsfond utland*, Norges offentliga utredningar.
- Regeringskansliet (2016), *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.
- Riksbanken (1999), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 1998*.
- Riksbanken (2018), *Arbetsordning och instruktion för Sveriges Riksbank*, mars.
- Riksbanken (2019), *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2018*.
- Riksdagsförvaltningen (2018), *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande, 2017/18:URF2*.
- Riksdagsförvaltningen (2019), *Riksrevisionens ledningsstruktur – slutbetänkande, 2018/19:URF1*.
- Shakir, T. och M. Tong (2014), ”The interaction of the FPC and the MPC”, *Bank of England Quarterly Bulletin* 2014:Q4.
- Sibert, A. (2006), ”Central banking by committee”, *DNB working paper*, nr 91.
- Slater, P. E. (1958), ”Contrasting correlates of group size”, *Sociometry*, vol 21, nr 2, s. 129–139.
- SOU 2011:81, *Myndighetschefers villkor*.
- Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys, 2014:4*.
- Tucker, P. (2018), *Unelected power – The quest for legitimacy in central banking and the regulatory state*. Princeton: Princeton University Press.
- Öberg, S. (2011), ”Min syn på Riksbanken och den finansiella stabiliteten”, tal, 7 juni, Sveriges Riksbank.



## 33 Den demokratiska granskningen av Riksbanken

### 33.1 Kommitténs uppdrag avseende den demokratiska granskningen av Riksbanken

Enligt kommittédirektiven ska kommittén överväga hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska *stärkas*. Nuvarande ordning bedöms således inte som fullt ut tillfredsställande. I kommittédirektiven framhålls några särskilda frågor som kommittén ska behandla. De avser

- alternativa sätt att organisera granskningen av Riksbanken och penningpolitiken
- om ansvaret för granskningen bör skrivas in och förtydligas i riksbankslagen
- om Riksbankens informations- och redovisningsansvar bör anges i riksbankslagen
- riksbanksfullmäktiges uppgifter, kontrollfunktion och redovisningsansvar gentemot riksdagen.

I det betänkande från finansutskottet (bet. 2015/16:FiU41) som, utöver kommittédirektiven, ligger till grund för kommitténs uppdrag berörs bl.a. följande aspekter av granskningen:

- Det är viktigt att det finns en tydlig och effektiv demokratisk granskning av den oberoende Riksbankens verksamhet och penningpolitiska beslut.
- De offentliga utfrågningarna av Riksbanken och utskottets utvärderingar av penningpolitiken kan utvecklas och förbättras.

- Det bör analyseras och bedömas om det finns alternativa sätt att organisera granskningen.

I samband med den utvärdering av penningpolitiken, utförd av Marvin Goodfriend och Mervyn King<sup>1</sup>, som låg till grund för betänkandet, lyfte också flera remissinstanser fram behovet av en mer ändamålsenlig demokratisk granskning och kontroll av Riksbanken. Dagens granskning och kontroll ansågs således inte fullt ut tillfredsställande. Remissinstanserna berörde bl.a. olika externa organ som skulle kunna ges uppdraget att granska penningpolitiken. Vissa av remissinstanserna ansåg att finansutskottets utfrågningar inte är tillräckligt djuplodande.

Mer konkret har det framhållits bl.a. följande angående den demokratiska granskningen:

- Att utfrågningarna följer en begränsande rutin med otillräcklig möjlighet för parlamentarikerna att ställa följdfrågor.
- Att Riksbanken i alltför hög grad tillåts sätta agendan för granskningen genom att exempelvis utfrågningar styrs av Riksbankens egna rapporter.
- Att finansutskottets ledamöter har ett informationsunderläge och behöver mer experthjälp i samband med utfrågningar och vid den årliga utvärderingen av penningpolitiken.
- Att Finanspolitiska rådet eller Konjunkturinstitutet bör ges i uppdrag att granska penningpolitiken för att förbättra förutsättningarna för riksdagens uppföljning av penningpolitiken.<sup>2</sup>

Enligt kommitténs mening bör det övergripande syftet med den demokratiska granskningen vara dels att bästa möjliga resultat ska uppnås i Riksbankens verksamhet, dels att det folkvalda organ som är Riksbankens huvudman, dvs. riksdagen, i möjligaste mån har tillgång till mekanismer för ansvarsutkrävande (eng. *accountability*) gentemot Riksbanken och dess ledande befattningshavare. Granskningen är särskilt viktig mot bakgrund av det, i jämförelse med andra

---

<sup>1</sup> Se Goodfriend och King (2016).

<sup>2</sup> Se bl.a. Svensson (2012), s. 61–64 samt LO:s och IIES remissvar avseende Goodfriend och Kings utvärdering (2015/16:RFR6). I detta sammanhang bör nämnas att det i samband med utvärderingen av penningpolitiken 2017 infördes ett nytt format där hela Riksbankens direktion deltog i en utfrågning och två experter fick agera opponenter och framföra sin syn på penningpolitiken.

myndigheter, starka oberoende som Riksbanken åtnjuter (se avsnitt 12.3). Riksdagen bör därför ha tillräckliga möjligheter och resurser att granska Riksbankens verksamhet.

I avsnitt 33.2 ges en teoretisk bakgrund till frågor som rör legitimiteten för den offentliga maktutövningen kopplat till värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet, samt en analys av relationen mellan den demokratiska granskningen av Riksbanken och bankens legitimitet. I avsnitt 33.3 beskrivs nuvarande ordning för den demokratiska granskningen. Riksdagens speciella roll som huvudman för förvaltningsmyndigheter beskrivs i avsnitt 33.4. I avsnitt 33.5 beskrivs den demokratiska granskningen av ett antal andra centralbanker. I avsnitt 33.6 lämnar kommittén sina bedömningar och förslag som syftar till att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken.

## **33.2 Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i offentlig maktutövning**

### **33.2.1 Den offentliga maktutövningens legitimitet**

#### **Den offentliga maktutövningens tre ideal**

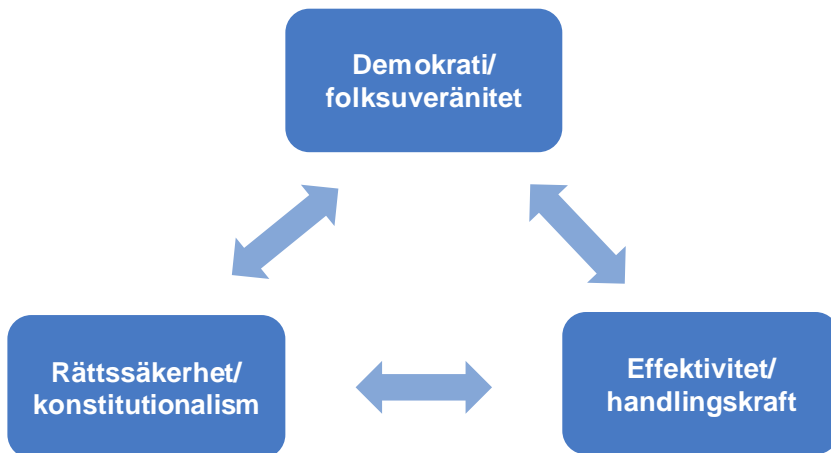
I sin verksamhet utövar Riksbanken offentlig makt. Det sker genom de penningpolitiska besluten men också i bankens övriga verksamhet som att driva ett system för betalningsavveckling, förse finansiella institut med likviditetsstöd och i ansvaret att svara för kontantförsörjningen. En vanlig utgångspunkt i den statsvetenskapliga diskussionen om offentlig maktutövning är att utgå från de övergripande ideal eller värden som den offentliga makten bör sträva mot. Detta brukar schematiskt beskrivas som att den offentliga maktutövningen i en demokrati behöver sträva efter och balansera tre olika övergripande ideal i form av (se Figur 33.1):

- demokrati (folksuveränitet eller majoritetsprincipen)
- konstitutionalism (rättssäkerhet eller lagbundenhet)
- effektivitet (handlingskraft).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Se exempelvis Elster (2001) och Petersson (2005).

Figur 33.1 Övergripande ideal för den offentliga maktutövningen



Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är alla eftersträvarvärda ideal. Inte sällan uppstår dock målkonflikter mellan idealen. Detta brukar beskrivas som den *offentliga maktens trilemma*. Det innebär att inget av de tre värdena kan maximeras utan att det går ut över något av de båda övriga.<sup>4</sup> Demokratidealet, i form av majoritetsprincipen, begränsas exempelvis av ett minoritetsskydd. Effektiviteten kan begränsas av att beslut fattas demokratiskt och rättssäkert. Att skapa legitimitet för den offentliga maktutövningen handlar därför om att balansera idealen. Om centralbankernas utveckling analyseras med utgångspunkt från den offentliga maktens trilemma är trenden mot alltmer självständiga centralbanker från 1990-talet och framåt ett exempel på att värdet av effektivitet och handlingskraft inom penningpolitiken har prioriterats upp och att majoritetsprincipen har prioriterats ner. En oberoende centralbank bedöms vara bättre på att uppnå målet om prisstabilitet än folkvalda politiker.<sup>5</sup> Detta beror bl.a. på att en oberoende centralbank enligt huvudfåran i nationalekonomisk teori möjliggör ett långsiktigt åtagande att uppnå prisstabilitet vilket främjar den ekonomiska utvecklingen. Riksbanksutredningen anförde exempelvis 1993 att

<sup>4</sup> Elster (1988), s. 1–3.

<sup>5</sup> Se avsnitt 6.2.2.

[s]yftet [med delegering av penningpolitiken till en oberoende Riksbank] är att förbättra möjligheterna att uppnå de ekonomisk-politiska målen som helhet, dvs. ge bättre förutsättningar för att öka medborgarnas välfärd.<sup>6</sup>

## Legitimitet för den offentliga makten

Legitimitet kan uppnås på olika sätt. Inom statsvetenskapen och sociologin brukar en åtskillnad göras mellan två huvudtyper av legitimitetskällor för den offentliga makten: s.k. inflödes- respektive utflödeslegitimitet (eng. *input/output legitimacy*). Inflödeslegitimiteten gäller *hur* beslut fattas och den är hög om beslutsprocessen är demokratisk, exempelvis genom att folkvalda representanter fattar besluten. Idealet är att politiska beslutsfattare och förvaltningen ska vara lyhörda för medborgarnas preferenser såsom dessa kommer till uttryck i allmänna val. Inflödeslegitimitet uppnås genom att medborgarna direkt eller via den representativa demokratin är inkluderade i den politiska processen

Utflödeslegitimitet innebär å andra sidan att den offentliga maktutövningen leder till önskvärda resultat utifrån ett allmänintresse som ökar välfärden för medborgarna. Idealet är i detta fall att det politiska systemet löser problem och levererar det utfall som medborgarna efterfrågar.<sup>7</sup>

Dessa två legitimitetsgrunder hänger nära samman med de tre idealen i den offentliga maktutövningen som skisserades i avsnitt 33.2.1. Något förenklat kan relationen beskrivas som att inflödeslegitimitet för ett politiskt beslut uppnås genom att en beslutsprocess är demokratisk och att beslutet fattas i enlighet med gällande rätt, exempelvis att det följer regeringsformens beredningskrav och respekt för de grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen. Utflödeslegitimitet uppnås i huvudsak genom att maktutövningen effektivt löser problem och uppnår resultat som ökar människors välfärd. Kvaliteten i den offentliga maktutövningen, dess opartiskhet och

---

<sup>6</sup> SOU 1993:20, s. 171.

<sup>7</sup> Se exempelvis Scharpf (1999, 2003) för en mer ingående analys av inflödes- och utflödeslegitimitet. Den klassiska distinktionen mellan inflödes- och utflödeslegitimitet för den offentliga makten har under det senaste decenniet kommit att kompletteras med begreppet *throughput legitimacy* som fokuserar på det som sker i styrningen mellan det beslut som har fattats och resultatet av beslutet. Se Schmidt (2013).

förmåga att leverera resultat genererar utflödeslegitimitet för den offentliga makten.<sup>8</sup>

Inom statsvetenskapen har de demokratiska procedurerna som fria val och politisk delaktighet bland befolkningen traditionellt setts som viktigast för den offentliga maktens legitimitet.<sup>9</sup> I dag lyfts även värdet av utflödeslegitimitet, dvs. utfallet av politiken i termer av hög välfärd m.m., allt oftare fram.<sup>10</sup>

### 33.2.2 Begränsningar av folkstyret – konstitutionalism

Att medborgarna kan utkräva ansvar av offentliga makthavare och att den offentliga makten granskas är av fundamental betydelse i ett demokratiskt samhälle. För svensk del manifesteras detta tydligt i regeringsformen där det bl.a. anges att all offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap. 1 § första stycket regeringsformen). Den mest direkta mekanismen för ett demokratiskt ansvarsutkrävande sker genom allmänna val.<sup>11</sup> I ett parlamentariskt system, likt det svenska, är vidare hela regeringen eller regeringschefen vald av parlamentet och kan avsättas av detsamma. De svenska statliga förvaltningsmyndigheterna grundar sin demokratiska legitimitet på regeringen, eller i några fall direkt på riksdagen. I Sverige väljs visserligen inte myndighetschefer eller liknande befattningshavare i förvaltningen i allmänna val, men de tillsätts i regel av och ansvarar inför regeringen (och i vissa fall inför riksdagen) som också kan avsätta dem. Exempelvis gäller detta förhållande för generaldirektörer för statliga förvaltningsmyndigheter.

Det finns dock vissa undantag från principen om att offentliga makthavare ytterst kan avsättas om en majoritet av folkvalda politiker så önskar. I många demokratiska stater avser dessa undantag exempelvis domare, statliga revisionsorgan och ledningen för centralbanken. I viss mån kan det även gälla för offentligt finansierad radio och TV, s.k. public service-medier.

---

<sup>8</sup> Scharpf (1999).

<sup>9</sup> Se exempelvis Dahl (1989).

<sup>10</sup> Se exempelvis Rothstein (2009) och Rothstein och Teorell (2008).

<sup>11</sup> Andra kanaler för ansvarsutkrävande är exempelvis möjligheten till juridiskt ansvarsutkrävande (disciplinära följder för tjänstefel). I regeringsformen finns även regleringar som avser åtal mot statsråd och åtal mot justitieråd och andra domare.

Skälet bakom att domstolsväsendet bör vara oberoende är behovet av rättssäkerhet, som är centralt i en demokratisk rättsstat.<sup>12</sup> Genom att ordinarie domare inte har tidsbegränsade anställningar och även i övrigt tillförsäkras en hög grad av anställningstrygghet skapas förutsättningar för dels en opartisk rättstillämpning och bl.a. spärar mot att t.ex. en majoritet av befolkningen förtrycker en minoritet i strid med grundlagen.

Denna form av begränsning av den offentliga maktutövningen och majoritetsstyret brukar inom statsvetenskapen betecknas *konstitutionalism*<sup>13</sup>. Konstitutionalismen i det svenska statsskicket kommer, utöver det som gäller för domstolsväsendet, bl.a. till uttryck genom dels bestämmelsen att all offentlig makt utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen), dels de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen. Riksrevisionens oberoende enligt 13 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen är ett annat exempel. I förarbetena till den bestämmelsen anges att oberoendet är centralt och att myndigheten i sin granskning måste agera helt självständigt i förhållande till riksdagen, granskningsobjekten, regeringen, andra myndigheter och i förhållande till Riksrevisionens styrelse<sup>14</sup> (prop. 2001/02:73, bet. 2001/02:KU25).

Med en oberoende offentlig institution avses här en offentlig verksamhet som står utanför direkt demokratisk kontroll i den meningen att den inte på annat sätt än genom lag kan styras av demokratiskt valda organ. Den står således utanför exempelvis regeringens sedvanliga styrmedel som föreskrifter i förordningar, eller förvaltningsbeslut som regleringsbrev m.m. Det är också svårare att avsätta ledningen för en sådan institution jämfört med andra verksamheter. I fråga om oberoende institutioner är den demokratiska

---

<sup>12</sup> Rättsstatsprincipen innebär enligt regeringens tolkning att ingen får stå ovanför eller utanför lagen, att staten och statsorganen är skyldiga att följa gällande rätt och att det finns garantier mot missbruk av statsmakten. Förutom formell legalitet, som innebär att lagar följs, krävs dessutom att lagar stiftas och tillämpas utan diskriminering och med respekt för individens värdighet och mänskliga rättigheter. Det krävs likhet inför lagen och ett oberoende och fungerande rättsväsende som alla har tillgång till, rätt att få anklagelser om brott utredda och prövade inom en rimlig tid i en rättvis rättegång inför en oberoende och opartisk domstol, samt förbud mot godtyckligt frihetsberövande. Ett fungerande rättsväsende kräver okorrumpade poliser och åklagare, oberoende advokater, en obunden och opartisk domarkår, samt att domstolarnas beslut efterlevs (skr. 2007/08:109, s. 16).

<sup>13</sup> I Stanford Encyclopedia of Philosophy definieras konstitutionalism som "att den offentliga makten genom lag kan och bör begränsas i sin maktutövning och att dess auktoritet och legitimitet beror på att makten följer dessa begränsningar".

<sup>14</sup> Riksrevisionens styrelse avskaffades 2011 och ersattes av ett parlamentariskt råd.

legitimiteten därför i hög grad beroende av möjligheterna att granska och utkräva ansvar. Då makt delegerats till en oberoende offentlig institution behöver det finnas mekanismer för granskning och ansvarutkrävande från demokratiskt valda representanter. Detta är en förutsättning för att leva upp till regeringsformens portalparagraf om att all offentlig makt utgår från folket. I den meningen kan det sägas att oberoende och möjlighet till ansvarutkrävande är två sidor av samma mynt. Vad gäller centralbanker finns det också ett visst empiriskt stöd för att mekanismerna för ansvarutkrävande allmänt sett är starkare i länder som har ett långtgående oberoende för jämfört med länder som inte har det.<sup>15</sup>

I Sverige finns en lång tradition av myndigheter som är relativt självständiga i förhållande till regeringsmakten (se vidare kapitel 11), Centralbankens oberoende grundas inte främst på principen om konstitutionalism och det syftar inte heller till att värna rättsstatliga principer. Bestämmelserna om Riksbankens penningpolitiska oberoende har sitt främsta ursprung i historiska erfarenheter och national-ekonomisk teori (se vidare avsnitt 6.2). Sammantaget innebar denna utveckling att det i början av 1990-talet växte fram en konsensus att centralbanker bättre kan uppnå målet om låg och stabil inflation om penningpolitiken ställs utanför direkt demokratisk styrning och kontroll. Denna inskränkning av majoritetsstyret motiveras med att det genomsnittliga ekonomiska utfallet sannolikt blir bättre. Skälen bakom oberoendet för centralbanker skiljer sig därför från vad som gäller för exempelvis domstolar eftersom det inte syftar till att värna rättssäkerheten eller medborgerliga rättigheter, utan snarare till att uppnå en ökad effektivitet och högre välfärd.

### 33.2.3 Principal-agent-problemet avseende centralbanker

Vid delegering av makt och befogenheter från en aktör till en annan uppstår ett grundläggande problem som brukar betecknas *principal-agent-problemet*. Relationen mellan en principal (en huvudman) och en agent innebär att en aktör (agenten) kan fatta beslut eller utföra handlingar för en annan aktörs (principalens) räkning eller som får effekter för principalen. Principal-agent-relationer finns överallt i samhället. De finns mellan väljare och folkvalda, arbetsgivare och

---

<sup>15</sup> Högenauer och Howarth (2018a), s. 7.



arbetstagare, aktieägare och företagsledningar och mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna för att nämna några exempel. Problemet kärna är att principalen och agenten kan ha delvis motstridiga intressen. Ett exempel som ofta lyfts fram är att folkvalda politiker (agenten) kan ha intresse av att utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen är särskilt positiv i samband med ett val. Ur principalens (befolkningens) perspektiv kan i stället utvecklingen sett över en längre tidsperiod vara det viktigaste. Ett annat potentiellt problem är att det kan finnas olika tillgång till information, normalt sett genom att agenten har tillgång till mer och bättre information. Detta gäller exempelvis i relationen mellan regeringen och dess myndigheter där den främsta expertisen inom ett visst policyområde normalt finns hos myndigheten.

Bland nationalekonomer har principal-agent-problematiken inom penningpolitiken och avseende centralbanker ofta analyserats utifrån perspektivet att allmänheten utgör principalen och centralbanken agenten.<sup>16</sup> I en sådan analys innebär en alltför nära styrning av centralbankens penningpolitik från en politisk majoritet att centralbankens agerande inte sammanfaller med allmänhetens långsiktiga intresse av en låg och stabil inflation utan i stället sammanfaller med den sittande politiska majoritetens intresse. Detta intresse antas ofta vara att överraska med en penningpolitik som leder till högre inflation än inflationsförväntningarna, för att därigenom kortsiktigt öka aktiviteten i ekonomin och vinna val. Detta brukar sammanfattas i det s.k. *tidsinkonsistensproblemet*<sup>17</sup> (se vidare avsnitt 6.2.2).

En mer statsvetenskapligt orienterad analys av principal-agent-problemet avseende centralbanker är att utgå från det svenska styrelseskicket, dvs. den representativa demokratin och den sedvanliga delegeringskedjan av den offentliga makten i en demokrati. Med denna utgångspunkt blir riksdagen principalen och Riksbanken agenten som utför de uppgifter avseende penningpolitik, det finansiella systemet, betalningsavveckling, kontanthantering m.m. som riksdagen har delegerat till Riksbanken. En slutsats av en sådan analys är att Riksbankens beslut blir mer demokratiskt förankrade om Riksbanken arbetar mot de mål och inom det mandat som riksdagen har ställt upp via lag. För att säkerställa att så är fallet måste dock målen vara uppfölj-

---

<sup>16</sup> Se Fratianni m.fl. (1997).

<sup>17</sup> Se Kydland och Prescott (1977).

ningsbara. Det måste också ske en granskning av Riksbankens verksamhet.

Principalen bör vidare i så hög grad som möjligt kunna få tillgång samma information som agenten. Principalen kan också behöva ha ett visst stöd av oberoende analysexpertis. Agenten bör på ett trovärdigt sätt förklara sitt agerande för att principalen ska kunna bedöma om agenten utför sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Transparens från agentens sida blir därför en nödvändig förutsättning för att principalen ska kunna utvärdera hur uppgiften sköts. Riksbanken har under de senaste decennierna blivit mer och mer transparent med information till såväl allmänheten som till riksdagen vilket är positivt ur ett demokratiskt perspektiv (se vidare avsnitt 33.2.4).

### 33.2.4 Riksbankens legitimitet

I debatten om Riksbankens oberoende som pågick under slutet av 1980-talet och 1990-talet var Riksbankens legitimitet främst kopplad till trovärdigheten i att kunna uppnå en låg och stabil inflation. Generellt var det demokratiska inflytandets roll för Riksbankens legitimitet inte så framträdande i den offentliga debatten. I 1993 års Riksbanksutredning framhölls att delegeringen av maktbefogenheterna skett i god demokratisk ordning. Detta tillsammans med ett tydligt formulerat mål och en uppföljning av finansutskottet ansågs säkra den demokratiska förankringen.<sup>18</sup>

I den proposition som låg till grund för riksbanksreformen 1998 fördes vissa mer utförliga resonemang om den demokratiska förankringen. Regeringen konstaterade bl.a. följande (prop. 1997/98:40 s. 36):

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

I propositionen konstateras dock att fördelarna med en mer oberoende Riksbank inom det penningpolitiska området ändå övervägde. Regeringen konstaterar för det första att en reform som stärker det personliga, institutionella och funktionella oberoendet för Riks-

---

<sup>18</sup> SOU 1993:20, s. 165–176.

banken krävs för att anpassa sig till unionsrätten. Vidare konstaterades följande (prop. 1997/98:40 s. 48):

[D]et specifika trovärdighetsproblemet för penningpolitiken och dess negativa konsekvenser begränsas om statsmakterna gör troligt att avvikelser från prisstabilitetsmålet inte kommer att ske. Den institutionella ramen för penningpolitiken kan bidra till detta. Genom att delegera ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig Riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål kan politiken ges det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningar för att målet skall vara trovärdigt.

Diskussionen om Riksbankens och penningpolitikens demokratiska legitimitet visar att det är målluppfyllelsen i penningpolitiken som har ansetts vara den viktigaste legitimitetsgrunden. För att anknyta till legitimitetsgrunderna i avsnitt 33.2.1 ligger fokus därmed på utflödeslegitimiteten och effektiviteten i policybesluten.

Det framhålls dock också i propositionen som låg till grund för 1998 års reform att den demokratiska förankringen är en nödvändig förutsättning för att kunna ge Riksbanken en ökad grad av oberoende (prop. 1997/98:40 s. 77 och 78):

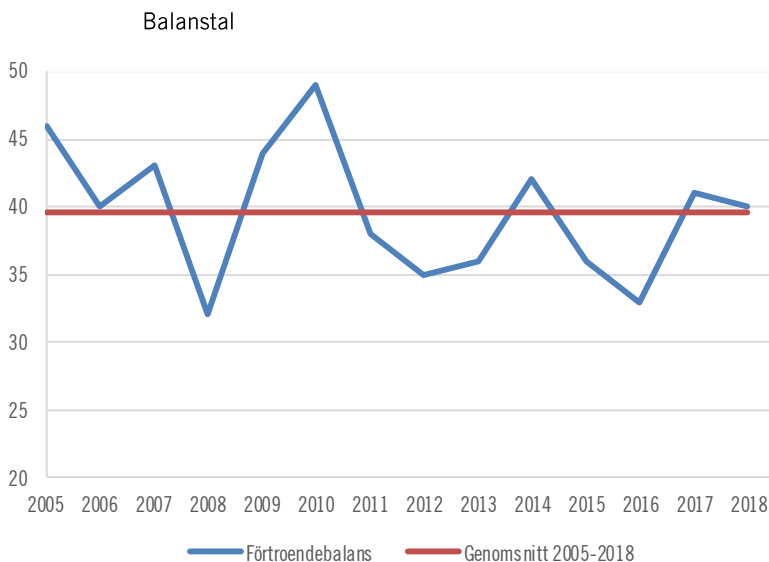
En självständig centralbank kan inte agera i ett politiskt vakuum. Det är viktigt att penningpolitiken har en demokratisk förankring [...]. Möjligheten för riksdagen att på ett meningsfullt sätt utvärdera Riksbankens verksamhet förutsätter att ett tydligt mål fastställs för penningpolitiken.

Utifrån en mer principiell utgångspunkt kan följande resonemang föras angående den demokratiska inflödeslegitimiteten för Riksbanken. Genom regeringsformen och riksbankslagen tilldelas Riksbanken uppgifter och befogenheter för att uppnå vissa mål inom penningpolitiken, finansiell stabilitet, kontantutgivning m.m. Genom detta uppnås en demokratisk förankring för de ramar Riksbanken har att verka inom. Det finns dock en tydlig begränsning av folkvaldas inflytande över de ECBS-relaterade uppgifterna som manifesteras genom det unionsrättsliga instruktionsförbudet avseende dessa uppgifter (se kapitel 12). Det innebär att Riksbankens legitimitet när det gäller de ECBS-relaterade uppgifterna i allmänhet, och penningpolitiken i synnerhet, måste vara output-orienterad, dvs. uppnår målet om prisstabilitet.

## Riksbanken åtnjuter högt förtroende hos den svenska allmänheten

Det bör i detta sammanhang nämnas att Riksbanken i dagsläget åtnjuter ett relativt högt förtroende bland befolkningen. Den s.k. förtroendebalansen<sup>19</sup> för Riksbanken har legat relativt stabilt och pendlat runt +40 under tidsperioden 2005–2018 med en bottennotering precis före finanskrisen 2008 och en toppnotering 2010 (se Figur 33.2). Förtroendet för Riksbanken kan jämföras med den för riksdag och regering som båda har haft balanstal som pendlat mellan 0 och +20 under samma tidsperiod. Förtroendet för Riksbanken ligger ungefär i nivå med förtroendet för polisen och domstolarna under samma tidsperiod.<sup>20</sup>

Figur 33.2 Allmänhetens förtroende för Riksbanken, 2005–2018



Källa: SOM-institutet (2019).

<sup>19</sup> Balansmått avser andelen som svarat ”mycket” eller ”ganska stort förtroende” minus andelen som svarat ”mycket” eller ”ganska litet förtroende”. Balansmålet kan variera mellan 100 (alla svars personer anger stort förtroende) och -100 (alla svars personer anger litet förtroende). Procentbasen utgörs av de som besvarat frågan.

<sup>20</sup> SOM-institutet (2019).

## Riksbankens arbete med öppenhet

I avsnitt 33.2.3 konstateras att en demokratisk granskning av måluppfyllelsen, rättssäkerheten och effektiviteten inom Riksbanken är viktig för att bibehålla Riksbankens legitimitet. Transparens från Riksbankens sida är ett nödvändigt villkor denna demokratiska granskning. I huvudsak saknas dock bestämmelser om Riksbankens informations- och redovisningsansvar i riksbankslagen (se dock avsnitt 33.2.5 angående två årliga penningpolitiska redogörelser och årsredovisningen). Trots detta förhållande vidtar Riksbanken en stor mängd åtgärder för att informera allmänheten om sitt arbete vilket varit en del av ett långsiktigt arbete att öka förtroendet för Riksbanken genom transparens och tydlighet.<sup>21</sup>

I en undersökning av olika centralbankers transparens 2014 ansågs Riksbanken vara den mest öppna av 120 undersökta centralbanker.<sup>22</sup> Denna undersökning gällde centralbankernas faktiska öppenhet, vilken vanligtvis går utöver de krav som följer av lag eller annan författning.

Inom penningpolitikens område kan det nämnas att Riksbanken dagen efter varje penningpolitiskt möte publicerar ett pressmeddelande där innebörden av beslutet och förekomsten av eventuella reservationer framgår. Med en till två veckors fördröjning offentliggörs också detaljerade protokoll från de penningpolitiska mötena. Av protokollen framgår vad de olika direktionsledamöterna sade på mötet. Därigenom framgår det också i vilken utsträckning det fanns någon mening som avvek från majoritetens syn på olika frågor. Dessa protokoll är väsentligt mer detaljerade än de minimikrav på reservationer, avvikande meningar, dokumentation av beslut och motivering av beslut som följer av bestämmelserna i 30–32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

I samband med varje penningpolitiskt möte tas en penningpolitisk rapport fram. Därutöver publiceras årligen en redogörelse för penningpolitiken, vilken utgör underlag för riksdagens utvärdering av penningpolitiken.

---

<sup>21</sup> Se exempelvis Meyersson och Petrelius Karlberg (2012) för en beskrivning av Riksbankens kommunikationsarbete sedan 1990-talet.

<sup>22</sup> Dincer och Eichengreen (2014).

Riksbanken offentliggör också den s.k. räntebanan, dvs. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Räntebana är en prognos över den framtida utvecklingen av reporäntan, inte ett löfte. Räntebanan finns med i de penningpolitiska rapporterna.

Vidare är det vanligt förekommande att direktionsledamöterna gör offentliga framträdanden om bl.a. penningpolitiska frågor. För närvarande håller direktionsledamöterna sammanlagt ett hundratal olika anföranden per år.

Riksbanken ger även ut den s.k. Finansiella stabilitetsrapporten två gånger per år. Den innehåller Riksbankens analys och bedömning av stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Förutom Riksbankens stabilitetsanalyser innehåller rapporten även fördjupningar inom något sakområde eller frågor med anknytning till finansiell stabilitet där Riksbanken vill tydliggöra sina bedömningar. Det följer inte av någon bestämmelse i lag att Riksbanken är skyldig att lämna en sådan rapport. Riksbanken var den första centralbank i världen som hösten 1997 började publicera fristående rapporter om den finansiella stabiliteten.<sup>23</sup>

Utöver vad som framgår ovan publicerar Riksbanken och dess medarbetare en stor mängd undersökningar, artiklar, promemorior, skriftliga kommentarer och andra publikationer varje år.

### **33.2.5 Förutsättningarna för en demokratisk granskning av Riksbankens verksamhet**

Kommitténs överväganden angående den demokratiska granskningen avseende måluppfyllelse och effektivitet återfinns i avsnitt 33.6.4. I avsnitt 33.6.6 behandlas den demokratiska granskningen avseende Riksbankens regelefterlevnad. De unionsrättsliga förutsättningarna för demokratisk granskning berörs i övervägandena och i avsnitt 33.3.1.

## **Granskning av penningpolitiken**

Den institutionella ramen för penningpolitiken finns i dag stora likheter mellan industrialiserade länder. För Sveriges del gäller sedan den 1 januari 1999 att den baseras på i huvudsak tre komponenter (prop. 1997/98:40 s. 39):

---

<sup>23</sup> Meyersson och Petrelius Karlberg (2012), s. 78.

1. ett av riksdagen fastslaget överordnat mål (prisstabilitetsmålet)
2. en hög grad av självständighet, skyddad bl.a. genom ett instruktionsförbud, att självständigt driva penningpolitik inom vissa givna ramar
3. mekanismer för kontroll, granskning och ansvarsutkrävande.

Detta kapitel rör framför allt den tredje punkten.

De argument och den analys som under lång tid utgjort den analytiska basen för att centralbanker ska ha en hög grad av självständighet från demokratiskt valda institutioner tar, som framgått, framför allt sin utgångspunkt i penningpolitiken (se avsnitt 33.2.2). Denna analys ligger till grund för de fördragsfästa kraven på oberoende centralbanker i unionsrätten. Den ligger också bakom reformeringen av den svenska Riksbankens oberoende i slutet av 1990-talet (se vidare kapitel 12).

För Riksbankens del finns det en rad särskilda omständigheter att beakta i fråga om den demokratiska granskningen och ansvarsutkrävandet. Riksbanken har, liksom många andra centralbanker i västvärlden, ett stort mått av oberoende och styrs endast genom relativt vagt utformade mål i lag. Riksbanken är också ett särskilt rättssubjekt med egna intäkter och, enligt nuvarande lagstiftning, med befogenhet att själv bestämma över sin medelsförvaltning. Det finns inte heller några mekanismer för myndighetsstyrning som för andra förvaltningsmyndigheter (se avsnitt 12.3).

Riksbanken, likt många andra centralbanker, driver en s.k. flexibel inflationsmålpolitik där s.k. realekonomisk hänsyn kan tas utöver det faktum att den realekonomiska utvecklingen påverkar inflationen. Kommittén föreslår att denna praxis kodifieras i den nya riksbankslagen (se avsnitt 16.6). Realekonomisk hänsyn är en orsak till att Riksbanken kan välja att variera tidshorisonten, inom vilken inflationen förväntas nå målsatt nivå, beroende på den konjunkturella situation som råder. Riksbanken kan således ta hänsyn till den realekonomiska utvecklingen, i form av t.ex. sysselsättning och produktion, när det gäller hur snabbt inflationsmålet ska uppnås. Den flexibla inflationsmålpolitiken medför dock särskilda utmaningar för den demokratiska granskningen av penningpolitiken, eftersom en viss avvikelse från inflationsmålet kan vara medveten.

I den proposition som ligger till grund för riksdagens beslut om riksbankens grundlagsfästa oberoende (prop. 1997/98:40 s. 52) fastslogs följande:

Enligt regeringens uppfattning bör en delegering av penningpolitiken till en självständig Riksbank inte ske utan att målet för verksamheten är tydligt. En självständig Riksbank måste därför ges ett demokratiskt förankrat mål för verksamheten. Om inget mål formuleras, skulle det ge utrymme för en godtycklig utformning av penningpolitiken. [...] [E]n långtgående delegering av penningpolitiken bör kombineras med uppföljning och kontroll. Riksdagen som Riksbankens huvudman måste därför ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån ett mål som fastställts för verksamheten.

I detta sammanhang bör noteras att bestämmelserna om Riksbankens oberoende i viss utsträckning begränsar möjligheterna till att utkräva ansvar, i betydelsen att det får konkreta konsekvenser för de berörda. Till exempel är en misslyckad penningpolitik inte en tillräcklig grund för att omplacera eller skilja en direktionsledamot från anställningen eller att exempelvis ändra de resurser Riksbanken har till sitt förfogande för att driva sin verksamhet. Av denna anledning har det i fråga om oberoende centralbanker anförts att det rör sig om en skyldighet att förklara sina handlingar (eng. *answerability*) snarare än faktisk demokratiskt ansvarsutkrävande och kontroll.<sup>24</sup> Det finns således en avvägning mellan oberoende och förutsättningarna för ansvarsutkrävande.<sup>25</sup>

Som beskrivs ovan framgår det av förarbeten till den nuvarande riksbankslagen att en förutsättning för denna höga grad av oberoende är att centralbanken har ett tydligt avgränsat mandat inom penningpolitiken och att det är möjligt för de folkvalda att bedöma i vilken grad centralbanken har uppfyllt sitt mål, t.ex. vad gäller att inflationen ska vara på en viss nivå. Under sådana förhållanden inställer sig frågan varför inte den demokratiska granskningen av penningpolitiken kan begränsas till att jämföra den faktiska inflationen med inflationsmålet. Frågan är dock mer komplex än så. Det är inte endast penningpolitiken som påverkar inflationen och den penningpolitiska transmissionsmekanismen. Även t.ex. finanspolitik, såväl vad gäller statens inkomster som utgifter, och den internationella ekonomiska utvecklingen påverkar utfallet. Centralbanken har således

---

<sup>24</sup> Braun (2017), s. 38.

<sup>25</sup> Dawson m.fl. (2019) och Gjredrem (2016).



inte fullständig kontroll över inflationen. Dessutom tar det i regel en viss tid, i många fall mer än ett år, innan penningpolitiska beslut får full effekt.

Vidare kan som beskrivs ovan en avvikelse mellan utfall och mål i fråga om inflationen vara medveten. För de centralbanker som, liksom Riksbanken, driver en s.k. flexibel inflationsmålpolitik ska inte bara inflationen stabiliseras kring inflationsmålet utan även real ekonomin ska stabiliseras. I vart fall under en viss tid kan centralbanken således acceptera en viss avvikelse från inflationsmålet som en kompromiss mellan stabilisering av inflation respektive realekonomi, utan att bryta mot målet. Även om hänsyn till realekonomiska faktorer som produktion och sysselsättning inte är lagfäst anges det i förarbetena till riksbankslagen (prop. 1997/98:40 s. 51) att

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

Sammanfattningsvis är penningpolitikens resultat med avseende på både inflation och realekonomisk utveckling svåra att utvärdera på kort sikt, dels då det normalt tar ett år eller längre för penningpolitiska åtgärder att få full effekt, dels då utfallet också beror på faktorer som centralbanken inte har kontroll över, såsom förhållanden utomlands. Det kan därför hävdas att skälen för en oberoende centralbank, som delvis baseras på att det är möjligt att på ett objektivet sätt utvärdera måluppfyllelsen, försvagas av det förhållandet att utfallet av inflationen beror på en rad förhållanden utanför centralbankens kontroll.

Det finns dock andra sätt att utvärdera centralbankens arbete som kan komplettera en enkel och ibland, av skäl som framförs ovan, inte så informativ beräkning av måluppfyllelse i formell mening. Ett sätt är att som del av en utvärdering analysera kvaliteten på och tolkningen av direktionens beslutsunderlag samt deras motivering av den förda penningpolitiken. Huvudfrågan blir därmed huruvida besluten var väl avvägda och motiverade givet den information som fanns när det fattades.

Det bör samtidigt påpekas att penningpolitik är ett relativt komplicerat område varför transparens från centralbankens sida inte automatiskt innebär att en granskning är en enkel uppgift. Det krävs en omfattande analyskompetens i form av experter och exempelvis en

god förståelse av Riksbankens modellverktyg eller egna sådana verktyg. En parallell kan här göras till granskningen av finanspolitikens förenlighet med det finanspolitiska ramverket. Denna granskning utförs i dag av Finanspolitiska rådet, men också av Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och det görs kontinuerligt granskningar inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsrevision. Detta talar för att det behövs resurser och kompetens för att göra en tillfredsställande granskning av den förda penningpolitiken, vilket kommittén återkommer till i övervägandena i avsnitt 33.6.

Ett annat sätt att utvidga utvärderingen utöver den formella målpuppfyllelsen är att jämföra centralbankens prognoser, vilka är av stor betydelse för de penningpolitiska besluten<sup>26</sup>, med prognoser från andra bedömare. Om centralbanken systematiskt med samma informationsmängd gör sämre prognoser av viktiga makroekonomiska variabler, inklusive inflationen, än andra bedömare är det en indikation på att centralbanken kunde gjort ett bättre jobb. Riksbanken har i ett internationellt perspektiv varit en föregångare i att vara transparent med att publicera sina prognoser inklusive att jämföra dessa med andra prognosmakare. Riksbanken har också drivit på utvecklingen för metoder för bättre prognosutvärdering.<sup>27</sup>

## Granskning av Riksbankens övriga verksamhet

Förutsättningarna för en demokratisk granskning av Riksbankens uppgifter, vid sidan av penningpolitiken och övriga ECBS-relaterade uppgifter, är mer lik den demokratiska granskning och kontroll som riksdagen utövar i förhållande till regeringen och dess myndigheter. Eftersom det inte föreligger något unionsrättsligt instruktionsförbud när det gäller dessa uppgifter behöver detta inte vägas in i hur granskningen utformas. Det faktum att Riksbanken är en myndighet under riksdagen innebär dock att ingen annan än riksdagen, och i viss mån Riksrevisionen, kan göra en sådan granskning av Riksbankens övriga verksamhet. Eftersom även Riksbankens övriga verksamhet har stor betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling bör också den omfattas av en demokratisk granskning. De olika verk-

---

<sup>26</sup> Se vidare avsnitt 6.2.5.

<sup>27</sup> Se exempelvis Andersson och Aranki (2009) och Andersson m.fl. (2017) för Riksbankens metodutveckling inom prognosutvärdering.

samheter som Riksbanken driver har skilda förutsättningar när det exempelvis gäller

- om Riksbanken delar ansvaret för en uppgift eller är ensamt ansvarig myndighet
- i vilken mån lagstiftningen ger Riksbanken omfattande frihetsgrader i det mandat den tilldelats
- om en verksamhet har stora samhällsekonomiska effekter eller inte
- om det råder konsensus i det politiska systemet kring en viss uppgift eller inte.

Eftersom Riksbanken har en bredd i sin verksamhet när det gäller såväl inom vilka policy- eller verksamhetsområden den arbetar och i vilka verksamhetsformer (kontroll och tillsyn, kunskapsproduktion policyutformning, m.fl.) den bedriver sin verksamhet (se vidare avsnitt 11.3.4) behöver granskningen inom olika verksamhetsområden kunna se olika ut och även förändras över tid. Formerna för granskningen bör som huvudregel beslutas av riksdagen.

### **33.2.6 Slutsatser avseende legitimitet och demokratisk granskning**

Sammantaget är Riksbankens verksamhet av mycket stor betydelse för svensk ekonomi. Den omständigheten att centralbanker fattar centrala samhällspåverkande policybeslut med ett stort mått av oberoende gör att granskningen är särskilt angelägen. Följaktligen förutsätter Riksbankens oberoende att det finns någorlunda effektiva mekanismer för granskning och, såvitt det är möjligt, för ansvarsutkrävande. Riksbankens oberoende innebär dock samtidigt vissa begränsningar för ansvarsutkrävandet.

Kommittén konstaterar utifrån ovanstående diskussion att en stärkt demokratisk granskning kan bidra till en stärkt legitimitet för Riksbanken. Riksbanken är relativt unik i det svenska styrelseskicket med tanke på att begränsningarna av de folkvaldas inflytande över maktutövningen inte är motiverade av konstitutionella utgångspunkter utan snarare av effektivitetsskäl. Detta gör den demokratiska granskningen avseende måluppfyllelse i verksamheten central.

Det finns därför enligt kommitténs bedömning starka skäl att, inom de begränsningar som sätts av unionsrätten och Riksbankens oberoende i övrigt, stärka förutsättningarna och mekanismerna för demokratisk granskning av Riksbanken i olika former.

### 33.3 Nuvarande ordning

#### 33.3.1 Unionsrätten

I unionsrätten finns det inte några regler som föreskriver hur de nationella centralbankerna utanför Eurosystemet ska informera allmänheten, redovisa sitt arbete till respektive huvudman eller hur de eventuellt ska granskas. I fråga om ECB är däremot reglerna i unionsrätten om granskning och ansvarsutkrävande mer omfattande, till följd av att ECB:s verksamhet inte regleras i någon nationell rättsordning (se vidare avsnitt 33.5.3). Det finns dock vissa regler som kan innebära begränsningar för t.ex. hur granskningen ska drivas eller vilka organ som kan utföra den även vad gäller nationella centralbanker inom EU. Det gäller reglerna om centralbankernas oberoende. ECB och kommissionen har också gjort uttalanden i konvergensrapporter som berör ramarna för granskningen.

Även i fråga om de nationella centralbankernas oberoende finns det en mindre omfattande reglering i unionsrätten jämfört med vad som gäller för ECB. Dessa regler behandlas i avsnitten 9.4 och 12.4–6. För det första får inte granskningen uppfattas som instruktioner eller liknande påverkan om hur centralbanken i fråga ska driva penningpolitik eller utföra andra ECBS-relaterade uppgifter (artikel 130 i EUF-fördraget). För det andra får centralbankschefer endast avsättas under de förutsättningar som anges i artikel 14.2 i ECBS-stadgan, dvs. om hen har gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse eller inte längre uppfyller de krav som ställs för uppdraget.

Det finns inga särskilda regler i unionsrätten om revision som tillämpas på de nationella centralbankerna utanför Eurosystemet. Den regel om revision som finns i ECBS-stadgan är inte tillämplig på medlemsstater med undantag (artikel 27.1, jfr artikel 42.1 i samma stadga).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Artikel 27.1 tillämpas alltså i praktiken endast i förhållande till centralbanker inom Eurosystemet. Se t.ex. ECB:s rekommendation av den 6 september 2018 till Europeiska unionens råd om externa revisorer för Banco de España (ECB/2018/22).

### 33.3.2 Direktionens ansvar

Det är direktionen som leder Riksbanken (9 kap. 13 § andra stycket andra meningen regeringsformen). Direktionen utgör således det verkställande ledningsorganet i Riksbanken. I riksbankslagen förtydligas att direktionen ansvarar för Riksbankens verksamhet (9 kap. 1 a § första stycket). Det innebär bl.a. att det är direktionen som ansvarar för Riksbankens resultat och måluppfyllelse avseende de uppgifter som Riksbanken ansvarar för. I den nämnda bestämmelsen i riksbankslagen anges också uttryckligen att direktionen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel. Även frågor om effektivitet, regel efterlevnad och finansiell redovisning är således direktionens ansvar.

Direktionen ska vidare säkerställa att det vid Riksbanken finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att Riksbanken med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår ovan (9 kap. 1 a § andra och tredje styckena riksbankslagen). I denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. För myndigheter under regeringen finns liknande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515).

I syfte att fullgöra sitt ansvar för den interna kontrollen har direktionen bl.a. en internrevisionsavdelning till sitt förfogande. Det framgår av riksbankslagen att det ska finnas en internrevision inom Riksbanken (9 kap. 2 § tredje stycket första meningen). Internrevisionsavdelningen granskar Riksbankens verksamhet utifrån ett riskperspektiv. Arbetet bedrivs enligt riktlinjer och en revisionsplan som direktionen har fastställt (9 kap. 2 § tredje stycket andra meningen riksbankslagen). Granskningen syftar till att systematiskt och strukturerat värdera och öka effektiviteten i riskhantering, styrning och kontroll samt ledningsprocesser.<sup>29</sup> På grund av sin organisatoriska tillhörighet granskar inte internrevisionsavdelningen hur direktionsledamöterna har utövat sina uppdrag. Detta granskas i stället i viss begränsad utsträckning av fullmäktiges revisionsenhet (se avsnitt 33.3.3 nedan).

Internrevisionen är den s.k. tredje försvarslinjen i fråga om riskhantering inom Riksbanken. Den andra försvarslinjen utgörs av en riskhanteringsenhet och en tjänsteman som ansvarar för regel efterlevnad. Den

---

<sup>29</sup> Se Riksbankens policy för internrevision, dnr 2018-00256.

första försvarslinjen kan beskrivas som den riskhantering som görs inom den löpande verksamheten inom enheter och avdelningar med ansvar för vissa sakfrågor.

### 33.3.3 Fullmäktiges kontrollerande funktion

En viktig kontrollmekanism vad gäller såväl penningpolitiken som Riksbankens övriga verksamhet är riksbanksfullmäktige, vars ledamöter väljs av riksdagen. Fullmäktiges uppgifter är bl.a. att utse riksbankschefen och övriga direktionsledamöter och besluta om att tillåta eller inte tillåta direktionsledamöternas eventuella sidouppdrag. Ordförande och vice ordförande i fullmäktige har också rätt att delta i och yttra sig vid direktionens alla sammanträden (se vidare kapitel 32).

Det framgår inte uttryckligen av riksbankslagen att fullmäktige har en kontrollerande funktion i förhållande till direktionen. Indirekt kan dock detta anses följa av att fullmäktige utser direktionen och under vissa särskilda förutsättningar kan skilja en direktionsledamot från anställningen (beträffande det sistnämnda, se avsnitt 33.3.7). Den kontrollerande funktionen berörs uttryckligen i Riksbankens arbetsordning, som fullmäktige självt har beslutat om (3 § fjärde stycket i arbetsordningen i dess lydelse i maj 2018). Det framgår också av propositionen till de ovannämnda lagändringarna (prop. 1997/98:40 s. 63) att avsikten var att fullmäktige, när direktionen inrättades som ledningsorgan, bl.a. skulle ha en kontrollerande funktion. Regeringen såg då en stor fördel med att behålla fullmäktige med politiska representanter eftersom det ger riksdagen som huvudman för Riksbanken möjlighet till en bättre insyn och kontroll än vad som annars skulle vara möjligt. Samtidigt ansåg regeringen att denna ordning skulle ge Riksbanken en starkare förankring i samhället.

Fullmäktiges kontrollerande funktion utförs delvis genom att fullmäktiges ordförande och vice ordförande följer direktionens arbete under året, bl.a. genom att utnyttja sin ovannämnda rätt att delta i alla direktionens sammanträden. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande deltar också i vissa informella möten (se fullmäktiges verksamhetsberättelse 2017/18:RB2). Direktionens ledamöter deltar normalt sett vid fullmäktiges sammanträden och lämnar då regelbundna redogörelser för viktigare beslut och händelser i Riks-

bankens verksamhet. Direktionsledamöterna deltar dock inte vid handläggningen av ärenden som gäller dem personligen.

Fullmäktige har även en revisionsfunktion som sköts av en extern revisionsbyrå. Fullmäktige fastställer årligen en plan för revisionsfunktionens arbete, vilket liknar den ordning som berörs ovan vad gäller att direktionen fastställer en revisionsplan för internrevisionsavdelningen. Till följd av fullmäktiges begränsade ansvarsområden är denna funktion inriktad på vissa särskilda frågor, bl.a. hur arbetsordningen har efterlevts och hur vissa direktionsledamöter har använt sina mobiltelefoner.<sup>30</sup> Enligt en promemoria från Riksbanken har det sedan länge funnits en viss osäkerhet om vilken roll denna revisionsfunktion lämpligen bör ha.<sup>31</sup>

Fullmäktige får även information om Riksrevisionens årliga granskning av Riksbankens verksamhet. Riksrevisionen redovisar resultaten av sin granskning för fullmäktige, dels inför och i samband med fullmäktiges beslut om förslag till vinstdisposition, dels när Riksrevisionen har slutfört sin granskning.

Fullmäktige lämnar en gång per år en verksamhetsberättelse till riksdagen i samband med fullmäktiges förslag till riksdagen om disposition av Riksbankens resultat. Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige träffar finansutskottet cirka två gånger per år.

### 33.3.4 Årlig revision av Riksbankens årsredovisning och beslut om ansvarsfrihet

Det finns anledning att beröra den del av granskningen av Riksbanken som berör dess årsredovisning, dvs. den årliga revisionen. Detta är en form av finansiell revision (se vidare nedan). Behovet av årlig revision har bl.a. att göra med att Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. I detta avseende ska ECB:s riktlinje<sup>32</sup> om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom ECBS efterlevas i tillämpliga delar (10 kap. 3 § första stycket riksbankslagen). Riktlinjen berör en rad olika frågor.

<sup>30</sup> Se Revisionsplan 2018/2019, Protokollsbilaga A till fullmäktiges protokoll av den 18 juni 2018, § 5 (dnr 2018-00470).

<sup>31</sup> Dnr 2014-892-STA.

<sup>32</sup> Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2016/2249 av den 3 november 2016 om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet (ECB/2016/34) (omarbetning) EUT L 347, 20.12.2016, s. 3.

Skälet för att riktlinjen ska tillämpas är enligt förarbetena till bestämmelsen att god redovisningssed för centralbanker utgörs av den sed som ECB utvecklar. ECB:s riktlinje ska dock endast gälla i tillämpliga delar eftersom Sverige inte har infört euron som valuta (2005/06:RS5 s. 101 och 102). Den nuvarande riktlinjen är dock enligt dess ordalydelse inte alls tillämplig på nationella centralbanker utanför Eurosystemet.<sup>33</sup> I praktiken följer dock Riksbanken i hög grad denna riktlinje, på samma sätt som exempelvis Danmarks Nationalbank. Beslut om vilka regler som ska gälla för redovisningen, dvs. bokföringen och årsredovisningen, fattas av direktionen.

Riksbankens direktion ska i början av varje år lämna en årsredovisning för det närmast föregående räkenskapsåret till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige (10 kap. 3 § andra stycket första meningen samma lag). Den ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska i sin tur innehålla bl.a. en redogörelse för penning- och valutapolitiken (se 10 kap. 3 § tredje stycket samma lag; jfr de redogörelser för penningpolitiken som berörs i avsnitt 33.3.5 nedan). Det är dock fullmäktige som till riksdagen lämnar förslag om disposition av Riksbankens vinst (10 kap. 3 § andra stycket andra meningen samma lag). Förslaget till vinstdisposition ska också lämnas till Riksrevisionen.

Årsredovisningen granskas av Riksrevisionen inom ramen för dess arbete med årlig revision (se vidare 3 § första stycket 3 och 5 § tredje stycket lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.). I revisionsberättelsen uttalar Riksrevisionen om riksdagen bör fastställa resultat- och balansräkningen samt bevilja ledamöterna i fullmäktige och direktionen ansvarsfrihet. Denna granskning, som är en form av finansiell revision, sker i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Genom granskningen prövar Riksrevisionen om årsredovisningen har upprättats i enlighet med bestämmelserna i riksbankslagen, varvid de regler för bokföring och årsredovisning som fastställts av Riksbankens direktion har tillämpats. Förfarandet att direktionen själv fastställer de regler för bokföring och årsredovisning som ska gälla avviker från gängse ordning för andra förvaltningsmyndigheter och statliga bolag. Vidare granskar i

---

<sup>33</sup> Se artikel 2 i den riktlinje som anges i föregående fotnot. Se även artikel 26.3 i ECBS-stadgan angående en konsoliderad balansräkning för ECBS.



praktiken inte Riksrevisionen Riksbankens regelefterlevnad (eng. *compliance*), utöver att lämpliga beslutsprocesser har tillämpats och att ett tillräckligt beredningsunderlag har funnits m.m. I avsnitt 33.6.6 berörs att Riksrevisionen, enligt kommitténs bedömning, i och för sig har rätt att göra en granskning av regelefterlevnad.

Riksrevisionens granskning utgör en del av riksdagens kontrollmakt och ska tillgodose riksdagens behov av underlag för debatt och beslut vad gäller myndigheternas verksamhet generellt sett. Riksrevisionens uppdrag är framför allt att granska genomförandet och resultatet av statliga insatser dels genom effektivitetsrevision, dels genom årlig revision. Inom den årliga revisionen granskas de statliga myndigheternas årsredovisningar. Revisionen bedömer, i enlighet med god revisionssed, om årsredovisningarna är tillförlitliga, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer tillämpliga föreskrifter och beslut. Varje år granskas cirka 240 årsredovisningar. Effektivitetsrevisionen berörs i avsnitt 33.6.4.

Efter att Riksrevisionens revisionsberättelse avseende Riksbanken har färdigställts fattar riksdagen beslut om att fastställa resultat- och balansräkningen (10 kap. 4 § första stycket riksbankslagen). Riksdagen beslutar också om hur Riksbankens vinst ska disponeras (vinstdisposition).

Riksdagen fattar även beslut om ansvarsfrihet för fullmäktiges verksamhet och för direktionen avseende förvaltningen av Riksbanken (10 kap. 4 § andra stycket samma lag). Beslutet om ansvarsfrihet för direktionen kan beskrivas som ett ställningstagande, med vissa nedan angivna begränsningar, till hur direktionen har skött förvaltningen av Riksbanken. Det är således en del av den demokratiska granskningen och kontrollen av Riksbanken. Beslut i denna fråga hänger nära samman med beslut om att fastställa resultat- och balansräkningen, som i sin tur har en nära koppling till beslut om vinstdisposition. Som beslutsunderlag har riksdagen, vid sidan av Riksbankens egen årsredovisning, den ovan beskrivna revisionsberättelse som Riksrevisionen upprättar med anledning av dess granskning av årsredovisningen.

Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning (10 kap. 4 § andra stycket andra meningen riksbankslagen, se även prop. 1997/98:40 s. 64 och

SOU 1993:20 s. 50). Ansvarsfrihet får således inte vägras på grunden att t.ex. en direktionsledamot har verkat för en penningpolitisk inriktning som inte överensstämmer med Riksbankens lagfästa mål och uppdrag. Detta innebär att ett beslut om att bevilja ansvarsfrihet inte ska tolkas som att riksdagen har tagit ställning i frågan om penningpolitiken eller andra delar av Riksbankens verksamhet har skötts på ett i alla avseenden tillfredsställande sätt.

Fullmäktige får skilja en direktionsledamot från anställningen endast om denne inte längre uppfyller de krav som ställs för att hen ska kunna utföra sina uppgifter eller om hen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Vid sidan av Riksrevisionens granskning har det vid ett tillfälle förekommit att finansutskottet har anlitat en extern revisionsbyrå och andra fristående experter för att göra en specialstudie av vissa åtgärder från Riksbankens sida. Detta skedde år 2003 och avsåg den bolagisering av Riksbankens kontanthantering som ägde rum åren runt millennieskiftet (se bet. 2003/04:FiU23, bilagorna 4 och 5).

Bolagiseringen av Riksbankens kontanthantering kan också nämnas som ett exempel på när granskningen av direktionsförvaltning av Riksbanken har föranlett kritik från finansutskottets sida. Finansutskottet anförde bl.a. att frågan om Riksbankens bolagisering av kontanthantering, som också rör uppgifter som Riksbanken tilldelats i grundlag, inte hade varit underställd riksdagens prövning. Vidare anfördes att kostnaderna för bolagiseringen hade kunnat bli lägre om andra möjliga tillvägagångssätt hade valts och att det framstod som olämpligt att använda medel för att bygga upp en kommersiell verksamhet som Riksbanken inte är ålagd att utföra (bet. 2003/04:FiU32, s. 40–45). Kritiken fick inga direkta följder för Riksbankens verksamhet eller för de direktionsledamöter som fattade de aktuella besluten.

### 33.3.5 Finansutskottet och granskningen av penningpolitiken

I riksbankslagen berörs inte uttryckligen vilken roll riksdagen i allmänhet eller finansutskottet i synnerhet har i fråga om granskningen av Riksbanken. I lagen anges i detta avseende endast att Riksbanken två gånger per år ska lämna en skriftlig redogörelse till finansutskottet om penningpolitiken (6 kap. 4 § första stycket riksbanks-

lagen). Utskottets ansvar för att utvärdera och granska penningpolitiken utgår i stället från 4 kap. 8 § regeringsformen där det anges att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

I samband med den reform i slutet av 1990-talet som innebar ett starkt oberoende för Riksbanken anförde finansutskottet att riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter skulle kunna medföra en konflikt med instruktionsförbudet, om det skulle medföra motionsrätt, utskottsbehandling och kammарbeslut (se bet. 1997/98:KU15 s. 14). En ordning som föreskriver formell riksdagsbehandling ansågs inbjuda till överträdelser av instruktionsförbudet och riskera att skapa oklarhet om Riksbankens faktiska självständighet och därmed dess trovärdighet när det gäller inflationsmålet. Problemet med motionsrätt och riksdagsbehandling undveks genom att riksdagens finansutskott gjordes till mottagare av Riksbankens redogörelser (se 6 kap. 4 § riksbankslagen). Redogörelser som inkommer till ett utskott i stället för till riksdagen i allmänhet föranleder nämligen inte någon motionsrätt eller behandling i kammaren. Konstitutionsutskottet anförde också att redogörelserna sedan kunde läggas till grund för utfrågningar i finansutskottet.

Under den tid som har gått sedan lagändringarna trädde i kraft har också finansutskottets utfrågningar och utvärderingar utgått från dessa redogörelser. I propositionen till de ovannämnda lagändringarna underströks vikten av att riksbanksledningen har möjlighet att regelbundet informera såväl riksdagen som fullmäktige om den förda politiken. Regeringen påpekade att finansutskottet, såsom sker redan i dag, därutöver kan kalla riksbankschefen eller någon annan representant för ledningen till riksdagen för diskussion och informationsutbyte. Ett sådant utbyte kan ske i form av offentliga utfrågningar, s.k. hearings, eller vid slutna möten. Finansutskottet har dock avstått från att ta initiativ till att lagfästa formerna för Riksbankens informations- och redovisningsansvar utöver de penningpolitiska rapporterna (se t.ex. bet. 2003/04:FiU23 s. 50–52).

Regeringen gjorde bedömningen att de ovannämnda rapporterna, informationsutbytena och utfrågningarna borde kunna utgöra en god grund för en offentlig debatt om Riksbankens verksamhet och därmed bidra till en god insyn i hur Riksbanken bedriver penningpolitiken (prop. 1997/98:40 s. 80 och 81).

Sedan Riksbanken fick en mer oberoende ställning 1999 genomför finansutskottet en årlig utvärdering av penningpolitiken. Underlaget för utvärderingarna utgörs av bl.a. Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken, vilken är den första av de två redogörelser om penningpolitiken som Riksbanken enligt riksbankslagen varje år ska lämna till finansutskottet (6 kap. 4 § riksbankslagen).

Utöver denna redogörelse ordnar finansutskottet regelbundet öppna utfrågningar om penningpolitiken som underlag till den årliga utvärderingen av penningpolitiken. Vid utfrågningarna har tidigare vanligtvis riksbankschefen och ytterligare en direktionsledamot, som finansutskottet valt, deltagit. Dessa utfrågningar förbereds vanligtvis genom slutna diskussioner med externa experter på penningpolitik några dagar före själva utfrågningen.

Den sammantagna utvärderingen, inklusive skriftliga redogörelser och utfrågningar, leder fram till ett årligt betänkande i vilket penningpolitiken de tre närmast föregående åren utvärderas. Detta betänkande beslutas sedan av kammaren.

Med början under våren 2018 har formerna för finansutskottets årliga utvärdering avseende penningpolitiken förändrats. Detta arbete har varit ett led i utskottets pågående arbete att förbättra formerna för den demokratiska granskningen av penningpolitiken. För det första sker numera en öppen utfrågning där hela direktionen deltar, dvs. riksbankschefen och samtliga vice riksbankschefer. För det andra deltar två från Riksbanken fristående experter som opponenter vid utfrågningarna.<sup>34</sup> Efter Riksbankens redogörelse för den förda penningpolitiken, som baseras på en skriftlig rapport, redovisar opponenter sin syn på hur väl Riksbanken har drivit penningpolitiken. Efter opponenternas redogörelser ges finansutskottets ledamöter tillfälle att ställa frågor till direktionsledamöterna och opponenter samt lämna kommentarer till redovisningarna.

Utöver den årliga utvärderingen av penningpolitiken som görs varje år låter finansutskottet genomföra en extern utvärdering av penningpolitiken omkring vart fjärde eller femte år. Tanken med dessa utvärderingar är att de i huvudsak ska sammanfalla med mandatperioderna. Ledamöterna i finansutskottet ska mot slutet av en mandatperiod besluta om direktiven för utvärderingen och även utse

---

<sup>34</sup> Ordningen med fristående experter som opponenter liknar ett förslag som tidigare har lämnats vad gäller granskningen av penningpolitiken i Nya Zeeland, se Reserve Bank of New Zealand (2001), s. 7.

utvärderarna. Det nyvalda utskottet ska sedan ta hand om resultatet av utvärderingen för att mot slutet av sin mandatperiod besluta direktiv inför nästa utvärdering. Detta är en ordning som anses motverka att de externa utvärderingarna blir alltför politiskt styrda.

Dessa externa utvärderingar som finansutskottet beställer görs i regel av två nationalekonomer med ett högt internationellt anseende på penningpolitikens område. Tre sådana utvärderingar har genomförts. Den senaste utvärderingen utfördes av Marvin Goodfriend och Mervyn King. Den presenterades under våren 2016, bl.a. vid en hearing anordnad av finansutskottet, och avsåg perioden 2010–2015. Den behandlades av finansutskottet i det betänkande som ligger till grund för kommittédirektiven till denna kommitté (bet. 2015/16:FiU41).

### 33.3.6 Granskning av övrig måluppfyllelse och effektivitet

Förvaltningsberättelsen i Riksbankens årsredovisning ska också innehålla en redogörelse för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende (10 kap. 3 § tredje stycket riksbankslagen). Det har förekommit att Riksrevisionen har uppehållit sig kring frågan huruvida Riksbanken redovisar uppdraget avseende betalningsväsendet i tillräcklig grad. I revisionsrapporten för 2003 anförde t.ex. Riksrevisionen att den inte kunnat iaktta en tydlig beskrivning av hur banken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.<sup>35</sup>

Effektivitetsrevision innebär en granskning av hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningen omfattar de statliga insatserna och tar framför allt sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet. Inom Riksrevisionens effektivitetsrevision publiceras årligen ett trettiotal rapporter. Bestämmelserna om effektivitetsrevision i 4 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. gäller även i förhållande till Riksbanken. Såvitt kommittén känner till har dock Riksrevisionen endast vid två tillfällen berört Riksbankens verksamhet i en rapport om effektivitetsrevision. I en rapport från 2011 behandlades samarbetet mellan vissa myndigheter under finanskrisen. Riksbanken inkluderades

---

<sup>35</sup> Därefter har Riksbanken i flera olika sammanhang, bl.a. i en särskild rapport (se Riksbanken, 2013) redogjort för hur den ser på uppdraget avseende betalningsväsendet och hur detta eventuellt hänger ihop med det finansiella systemet i övrigt.

således i en granskning av några myndigheter under regeringen.<sup>36</sup> Därutöver berördes RIX-systemet i en rapport år 2007.<sup>37</sup> Vid ytterligare ett tillfälle gjordes en förstudie till en effektivitetsrevision avseende inflationsmålet, med inriktning på Riksbankens måluppfyllelse och om målet är effektivt utformat (dnr 3.1.1-2015-0499). Den granskningen lades dock ned under den s.k. förstudiefasen. Det kan här nämnas att Riksrevisionen under 2018 genomförde en effektivitetsrevision angående makrotillsynen, som berörde även Riksbankens verksamhet.<sup>38</sup>

Sedan några år anordnar finansutskottet årligen en öppen utfrågning om finansiell stabilitet där Riksbanken deltar tillsammans med finansmarknadsministern, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret.

Slutligen anordnar finansutskottet också slutna utfrågningar om speciella sakområden. Exempelvis har kontantförsörjningen och kontanthanteringens diskuterats vid sådana slutna utfrågningar, liksom frågor om vissa valutaåterköpsavtal. Från dessa utfrågningar finns inga skriftliga underlag som är offentliga. Samtidigt kan dessa utfrågningar möjliggöra en friare diskussion om vissa ämnen än vid de offentliga utfrågningarna. Vissa, men inte alla, utfrågningar följs av betänkanden från finansutskottet där utskottet sammanfattar sin syn på olika frågor avseende Riksbankens verksamhet.

### 33.3.7 Att skilja en direktionsledamot från uppdraget

I många rättsordningar finns numera betydande begränsningar av möjligheterna att skilja en medlem av den verkställande ledningen i centralbanken från sin anställning. Detta gäller särskilt om ett sådant beslut baseras på vilka penningpolitiska beslut som ledningen har medverkat i. Detta är en del av det personliga oberoendet för centralbankens verkställande ledning (se vidare kapitel 12).

En ledamot av Riksbankens direktion får, bortsett från att avgå frivilligt, skiljas från sitt uppdrag endast om hen inte längre uppfyller de krav som ställs för att hen ska kunna utföra sina uppgifter eller om hen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (9 kap. 13 § tredje stycket tredje meningen regeringsformen). En motsvarande

---

<sup>36</sup> Riksrevisionen (2011).

<sup>37</sup> Riksrevisionen (2007).

<sup>38</sup> Riksrevisionen (2018).

bestämmelse för att skilja riksrevisorer från uppdraget finns i 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen. Det är fullmäktige som fattar ett beslut om att skilja en direktionsledamot från anställningen. Ett sådant beslut förutsätter att minst åtta av fullmäktiges elva ledamöter är ense om det (2 kap. 3 § andra stycket fjärde meningen riksbankslagen).

Med den första grunden för avsked, att ledamoten i fråga inte längre uppfyller de krav som ställs, avses antingen att de formella behörighetskrav (valbarhetskriterier) som gäller för uppdraget enligt 3 kap. 1 § första och andra styckena riksbankslagen inte längre är uppfyllda eller att ledamoten i fråga till följd av sjukdom inte kan utföra sina uppgifter under längre tid (prop. 1997/98:40 s. 87). Kopplingen till de formella behörighetskraven innebär att t.ex. en direktionsledamot som försätts i personlig konkurs eller underkastas näringsförbud ska skiljas från uppdraget. Detsamma gäller bl.a. om en direktionsledamot skulle åta sig uppdrag i styrelsen för en bank eller något annat uppdrag eller anställning som enligt 3 kap. 1 § första stycket riksbankslagen skulle göra hen olämplig för uppdraget som direktionsledamot.

Den andra grunden för skiljande från anställningen, allvarlig försummelse, har sin grund i en motsvarande regel i artikel 14.2 i ECBS-stadgan. Den regeln avser chefer för nationella centralbanker inom ECBS. Den svenska bestämmelsen i regeringsformen avser dock samtliga direktionsledamöter. I början av 2019 meddelade EU-domstolen dom i ett mål angående tolkningen av uttrycket allvarlig försummelse i artikel 14.2 i ECBS-stadgan.<sup>39</sup> Talan i målet väcktes med anledning av ett beslut om att entlediga Lettlands centralbankschef från sitt uppdrag med anledning av att denne misstänks ha tagit emot en muta.

I förarbetena till den svenska bestämmelsen om allvarlig försummelse nämns att det kan vara fråga om såväl brottslighet som annan allvarlig försummelse (samma prop. s. 74 och 87). Vidare anges att sådan brottslighet antingen kan vara relaterad till Riksbanken eller utgöras av annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för Riksbanken. I fråga om allvarlig försummelse som inte utgörs av brott anges att det kan vara fråga om att ledamoten i fråga grovt har åsidosatt sina uppgifter t.ex. genom

---

<sup>39</sup> Dom den 26 februari 2019 i mål C-202/18 och C-238/18.

att söka eller ta emot en instruktion när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

En åtskillnad finns dock i svensk rätt vad gäller möjligheten för olika direktionsledamöter att överklaga ett sådant beslut. Ett beslut om att entlediga riksbankschefen från sitt uppdrag överklagas nämligen till EU-domstolen (2 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen). Även denna bestämmelse har sin grund i unionsrätten (artikel 14.2 i ECBS-stadgan). Övriga direktionsledamöter har möjlighet att väcka talan i Högsta domstolen (2 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen).

Som berörs ovan beslutar riksdagen om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en direktionsledamot eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning (10 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen). Riksdagens beslut att vägra ansvarsfrihet för en viss direktionsledamot innebär inte i sig att denne ska anses skild från uppdraget (jfr angående fullmäktigeledamöter nedan), men enligt kommitténs uppfattning torde ett sådant beslut kunna ligga till grund för ett senare beslut från fullmäktige med denna innebörd.

I motsats till vad som gäller för riksdagens ombudsmän men i likhet med riksrevisorerna får alltså inte en direktionsledamot entledigas på den grunden att hen inte har riksdagens förtroende. Det är inte heller möjligt att skilja en direktionsledamot från anställningen till följd av innehålllet i den penningpolitik som denne har medverkat till (samma prop. s. 87).

Även för fullmäktiges ledamöter gäller att riksdagen får vägra ansvarsfrihet endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot vederbörande eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag (10 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen). Om riksdagen vägrar en ledamot av fullmäktige ansvarsfrihet är hen därmed skild från sitt uppdrag. I riksdagsordningen anges också att riksdagen, på förslag av finansutskottet, ska entlediga en ledamot av fullmäktige från uppdraget om denne inte längre uppfyller de formella behörighetskraven (se ovan, tillägsbestämmelse 13.21.1).

Frågan om ansvarsfrihet hänger samman med beslut om vinst-disposition och den kritik som bl.a. kommissionen har anfört i dessa avseenden (se avsnitt 29.6).



## 33.4 Riksdagens roll som huvudman för förvaltningsmyndigheter

I kapitel 11 behandlas Riksbanken i förhållande till den svenska förvaltningsmodellen. Frågor om hur Riksbanken särskiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter behandlas även avsnitt 12.3.

### 33.4.1 Utskottsorganisationen inom riksdagen

Riksdagen är huvudman för Riksbanken. Mot den bakgrunden finns det anledning att uppehålla sig kring hur riksdagen utövar sitt huvudmannaskap och hur ansvaret för frågor som gäller Riksbanken är fördelade inom riksdagen. I avsnitten 33.4.2 och 33.4.3 berör kommittén som en jämförelse riksdagens förhållande till Riksrevisionen respektive riksdagens ombudsmän (JO). I detta avsnitt berörs därför också ansvarsfördelningen inom riksdagen vad gäller dessa myndigheter.

Utskottens ämnesområden anges i en bilaga till riksdagsordningen. I fråga om finansutskottet framgår det dock av 7 kap. 9 § riksdagsordningen att utskottet utöver ämnesområdena i bilagan ska bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för beslut om statens budget och Riksbankens verksamhet. I finansutskottet aktualiseras granskningen av Riksbanken bl.a. i samband med den årliga revisionen av Riksbanken och efterföljande beslut om ansvarsfrihet (se avsnitt 33.3.4) samt vid utfrågningar och ställningstaganden till rapporter, t.ex. de penningpolitiska redogörelserna (se avsnitten 33.3.5 och 33.3.6). Vidare framgår det av en annan bestämmelse i riksdagsordningen att endast finansutskottet får besluta om åtal mot en ledamot av fullmäktige i Riksbanken eller av en ledamot i dess direktion (13 kap. 24 § första stycket 1).

Konstitutionsutskottet bereder ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Vilka utskott som bereder ärenden om Riksrevisionen framgår av flera olika bestämmelser i riksdagsordningen. Det följer också av den ovannämnda bilagan till riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 7.5.1). Konstitutionsutskottet ska enligt dessa bestämmelser bereda val av riksrevisorer (tilläggsbestämmelse 13.6.1) och i förekommande fall hos riksdagen begära att en riksrevisor skiljs från uppdraget (13 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen). Utskottet ska också vid behov besluta om åtal mot en riksrevisor

(13 kap. 24 § första stycket 2 riksdagsordningen). Finansutskottet ska bereda ärenden om Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredningsansvar.

Även vissa frågor avseende riksdagens ombudsmän (JO) hör till konstitutionsutskottets ansvarsområde. Riksdagens ombudsmän utövar tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Ombudsmännen väljs av riksdagen (13 kap. 6 § regeringsformen). Konstitutionsutskottet ansvarar för att bereda ärenden om val av ombudsmän (tilläggsbestämmelse 13.3.1 till riksdagsordningen). Utskottet kan också begära att riksdagen entledigar en ombudsman som inte längre har riksdagens förtroende (13 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen).

### 33.4.2 Förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen

I likhet med Riksbanken är Riksrevisionen en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under riksdagen. Riksrevisionen är dock, i likhet med Riksdagens ombudsmän (JO), en del av riksdagens kontrollmakt och granskar andra myndigheters verksamhet, vilket inte är fallet med Riksbanken. Mot den bakgrunden är det konstitutionsutskottet som har det huvudsakliga ansvaret för frågor som har med Riksrevisionen att göra (se ansvarsfördelningen i bilagan, tilläggsbestämmelse 7.5.1, till riksdagsordningen). Även finansutskottet har dock ett visst ansvar för frågor som har med Riksrevisionen att göra. Riksrevisorerna besöker därför finansutskottet tre gånger per år.

I likhet med Riksbanken är Riksrevisionen en myndighet med en hög grad av självständighet. Denna självständighet följer också av vedertagna internationella principer. Det är i fråga om val av revisionsobjekt, granskningens drivande och bedömningen av granskningens resultat som Riksrevisionens självständiga ställning på olika sätt kommer till uttryck. I detta avseende har Riksrevisionen en liknande ställning som Riksdagens ombudsmän (JO), som också utövar en kontrollfunktion gentemot bl.a. förvaltningsmyndigheter. De tre riksrevisorerna utses av riksdagen för en period på sju år och

kan inte väljas om.<sup>40</sup> Därutöver har dock riksrevisorerna en mycket stark anställningstrygghet under det aktuella förordnandet. Denna är reglerad i regeringsformen på samma sätt som gäller för Riksbankens direktion. I övrigt skiljer sig i princip inte Riksrevisionens ställning från vad som gäller för andra myndigheter under regeringen, t.ex. när det gäller möjligheter till dialog och kontakter i övrigt med andra organ (prop. 2001/02:73 s. 14).

### 33.4.3 Förhållandet mellan riksdagen och Riksdagens ombudsmän (JO)

I likhet med Riksrevisionen har JO en central funktion inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Ett grundläggande kännetecken för de båda institutionerna är självständigheten i förhållande till dem som ska granskas. JO:s verksamhet regleras i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och i en lag med instruktion. Det saknas uttryckliga bestämmelser om JO:s självständighet, vilket är en tydlig skillnad gentemot både Riksrevisionen och Riksbanken för vilka självständigheten är reglerad i regeringsformen. JO:s självständighet kan dock anses komma till uttryck genom att uppdraget av tradition är ”personligt” (2017/18:RS4 s. 11–14). Det finns fyra justitieombudsmän, varav en är chefs-JO. De väljs av riksdagen var för sig för en period av fyra år och de kan väljas om.

I Riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2017/18:RS4) görs en jämförelse mellan riksdagens huvudmannaskap för JO respektive för Riksrevisionen. Där anges att riksdagens ombudsmän enligt 9 kap. 17 § riksdagsordningen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör dess kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Samma rätt tillkommer Riksrevisionen och var och en av riksrevisorerna. Chefsjustitieombudsmannen ska enligt 14 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. Konstitutionsutskottet ska också enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 riksdagsordningen, på eget initiativ eller på begäran av någon av

<sup>40</sup> I slutet av 2018 beslutade riksdagen att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över Riksrevisionens ledningsformer (bet. 2018/19:KU6). Den parlamentariska kommittén lämnade i juni 2019 förslag på nya ledningsformer för Riksrevisionen (2018/19:URF1). Det ska enligt förslaget endast finnas en av riksdagen vald riksrevisor, till skillnad från dagens tre valda riksrevisorer.

riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller om andra frågor av organisatorisk art. Innan en justitieombudsman påkallar ett sådant samråd med utskottet ska dock ombudsmannen samråda med chefsjustitieombudsmannen. Bestämmelsen om samråd mellan konstitutionsutskottet och JO tillkom i samband med att den tidigare JO-delegationen avskaffades och dess uppgifter övertogs av konstitutionsutskottet. Möjligheten till samråd med partiernas representanter i talmanskonferensen försvann i och med detta. I stället tillkom den möjlighet till samråd med konstitutionsutskottet som nu gäller. Några föreskrifter om ett likartat samråd finns inte i fråga om riksrevisorerna.

## **33.5 Alternativa former för granskning – utländska centralbanker**

### **33.5.1 Inledning**

Enligt kommittédirektiven ska kommittén beröra alternativa sätt att organisera granskningen av Riksbanken. Mot den bakgrunden är det angeläget att beröra hur motsvarande granskning fungerar i fråga om andra centralbanker än Riksbanken.

Det finns särskild anledning att beröra hur granskningen av ECB är organiserad och reglerad med tanke på att kommitténs förslag behöver vara förenliga med unionsrätten i stort. Den ordning som gäller för granskningen av ECB får antas stå i överensstämmelse med unionsrätten.

Granskningen av olika centralbanker skiljer sig åt beroende på bl.a. vilka uppgifter som respektive centralbank har fått delegerad till sig. Centralbanken kan utöver sedvanliga centralbanksuppgifter ha ansvar för makrotillsyn, statsskuldförvaltning, fungera som statens internbank m.m. De olika uppgifterna påverkar både behovet av och förutsättningarna för en demokratisk granskning.

### 33.5.2 Demokratiska granskning av centralbanker som är medlemmar i BIS

En sammanställning från 2009 av de former för demokratisk granskning och ansvarsutkrävande som tillämpades avseende de centralbanker som är medlemmar i Bank for International Settlements (BIS) ger en ganska blandad bild.<sup>41</sup> Utöver de mekanismer som framkommer i lag eller annan författning är det vanligt att mer omfattande former av granskning och ansvarsutkrävande har utarbetats i praxis. Av tabellerna nedan framgår hur vanligt förekommande det är med parlamentarisk granskning och vilka krav som ställs på centralbankerna när det gäller att redogöra för sin verksamhet.

**Tabell 33.1** Hur vanligt förekommande är det att centralbanken granskas av parlamentet?

I procent, avseende 47 centralbanker

	Granskningar görs regelbundet			Granskning efter särskild begäran	Ingen granskning
	Totalt (inklusive "annat")	Mer än en gång per år	Årligen		
Samtliga länder	43	28	13	51	15
Varav 22 industrialiserade länder	36	32	5	64	9
Varav 25 tillväxtekonomier	48	24	20	40	20

Anm. På vissa rader är summan större än 100 med anledning av att vissa centralbanker granskas såväl regelbundet som efter särskild begäran.

Källa: BIS (2009) s. 140. Kommitténs egen översättning och omarbetning.

<sup>41</sup> Beskrivningen i detta avsnitt baseras i huvudsak på BIS (2009), s. 139–150.

**Tabell 33.2 Hur ofta måste centralbanken rapportera skriftligen till parlamentet?**

I procent, avseende 47 centralbanker

	Mer än en gång per år	Årligen	Inget sådant krav
Samtliga länder	30	57	11
Varav 22 industrialiserade länder	18	64	9
Varav 25 tillväxtekonomier	40	52	12

*Anm.* På vissa rader är summan större än 100 med anledning av att vissa centralbanker är skyldiga att rapportera såväl årligen som mer än en gång per år.

*Källa:* BIS (2009), s. 141. Egen översättning och omarbetning.

**Tabell 33.3 Några exempel på mekanismer för ansvarsutkrävande**

I procent, avseende 47 centralbanker

	Totalt	Varav 22 industrialiserade länder	Varav 25 tillväxtekonomier
Offentliggörande av preciserade mål	55	36	72
Regelbunden uppföljning från parlamentet	62	64	60
Möjlighet att överpröva centralbankens beslut	19	23	16
Särskilda förfaranden vid målavvikelse	15	9	20

*Källa:* BIS (2009), s. 143. Egen översättning och omarbetning.

I några länder förekommer fristående, externa organ för att granska penningpolitiken. Ett exempel på detta är Norges Bank Watch.

Utöver särskilda utvärderingar har även rapporter från internationella organisationer betydelse för granskningen av centralbankernas målpuppfyllelse. Ett exempel på detta är de s.k. Artikel IV-konsultationer som IMF genomför i alla sina medlemsländer.

Många centralbanker har en tillsynsnämnd eller ett liknande internt kontrollorgan som granskar hur väl den verkställande ledningen har utfört sina uppgifter och förvaltat centralbankens tillgångar. Det

förekommer också särskilda revisionsorgan som granskar centralbankens redovisning.

Utöver redogörelserna från centralbankerna till huvudmannen enligt ovan är deras kommunikation i förhållande till de finansiella marknaderna och allmänheten av stor betydelse för att upprätthålla förtroendet för verksamheten, vilket kan påverka t.ex. valutans värde. Marknadernas reaktioner på penningpolitiska beslut fungerar också som en informell mekanism för att utkräva ansvar eller i vart fall för att mäta förtroendet. Av bl.a. dessa skäl förekommer i hög grad att centralbankerna redovisar mer information än vad som följer av de formella kraven avseende granskning och ansvarsutkrävande (jfr avsnitt 33.2.4 vad gäller Riksbanken). Det kan t.ex. gälla offentliggörande av analyser och mötesprotokoll samt deltagande i fler utfrågningar än vad som följer av lag.

Sammanfattningsvis sker en demokratisk granskning av centralbanken i en stor majoritet av jämförbara länder. Landspecifika faktorer som historia och styrelseskick, exempelvis vad gäller relationen mellan parlament, regering och centralbank, spelar in i hur granskningen ser ut.

### 33.5.3 Den demokratiska granskningen av ECB

Det är Revisionsrätten inom EU som ska granska EU-institutionernas räkenskaper, pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta m.m. (artikel 287 i EUF-fördraget). För ECB:s del är dock Revisionsrättens befogenheter begränsade till att granska effektiviteten i ECB:s förvaltning (artikel 27.2 i ECBS-stadgan). Räkenskaperna för ECB och de nationella centralbankerna inom eurosyste­met ska i stället granskas av oavhängiga externa revisorer som ECB-rådet har rekommenderat och rådet godkänt (artikel 27.1 ECBS-stadgan).

Revisionsrätten har alltså inte heller mandat att granska ECB:s revegelefterlevnad. Däremot har EU-domstolen och tribunalen i vissa fall rätt att pröva ECB:s åtgärder eller underlåtenhet att handla (artikel 35.1 i ECBS-stadgan). I praktiken har denna rätt getts en relativt vidsträckt tolkning. Exempelvis kan ställningstaganden från ECB:s sida som endast har kommit till uttryck i ett pressmeddelande eller i

ett policydokument på ECB:s webbplats prövas av tribunalen eller EU-domstolen.<sup>42</sup>

Vidare har EU:s ombudsman rätt att granska klagomål om missförhållanden även inom ECB (artikel 228 i EUF-fördraget).

En nationell centralbank ägs vanligtvis av den aktuella staten, vilket innebär att något centralt statligt organ, vanligtvis regeringen, är huvudman för centralbanken. ECB ägs dock av de nationella centralbankerna inom ECBS, samtidigt som det i huvudsak är Europaparlamentet som ansvarar för den demokratiska granskningen av ECB (se vidare nedan).

Jämfört med t.ex. Riksbanken är det i fråga om ECB svårare att få tag på beslutsunderlag eller liknande handlingar av betydelse för penningpolitiken. Regler om öppenhet och allmänhetens tillgång till handlingar från EU:s institutioner m.m. gäller i princip inte heller för ECB:s verksamhet (artikel 15.3 EUF-fördraget).<sup>43</sup> Det har dock skett en utveckling över tid mot en ökad öppenhet från ECB:s sida. I en undersökning av olika centralbankers öppenhet (Eijffinger och Geraats-index, se avsnitt 33.2.4 ovan) tillämpas skalan 0 (ingen öppenhet) till 15 poäng (full öppenhet).<sup>44</sup> Vid en mätning enligt denna skala 1999 fick ECB 8,5 poäng. År 2002 var motsvarande siffra 10, vilket var jämförbart med centralbankerna i Kanada och USA men lägre än i t.ex. Storbritannien, Nya Zeeland och Sverige.<sup>45</sup> År 2010 hade ECB:s poäng ökat till 11.<sup>46</sup> Riksbanken hade vid samma tidpunkt 14,5 poäng.

ECB publicerar månadsvis en relativt kortfattad ekonomisk rapport, som bl.a. beskriver vissa penningpolitiska förhållanden. ECB publicerar även en årlig penningpolitisk rapport, vilken presenteras

---

<sup>42</sup> I EU-domstolens dom den 16 juni 2015 i mål C-62/14, Gauweiler m.fl., som gällde en begäran om förhandsavgörande (se vidare avsnitt 13.5), prövades ett ställningstagande som endast hade kommit till uttryck i ett pressmeddelande. I tribunalens dom den 4 mars 2015 i mål T-496/11, Förenade konungariket, prövades innehållet i ett av ECB:s policydokument för övervakning av viss finansiell infrastruktur (Eurosystem Oversight Policy Framework) som inte formellt hade getts formen av en rättsakt.

<sup>43</sup> Dessa regler ska, vad gäller bl.a. ECB och EU-domstolen, endast tillämpas när dessa institutioner utövar sina administrativa funktioner. Innebörden av detta uttryck är inte definierad i EUF-fördraget. Det kan dock antas att uttrycket endast omfattar en mycket begränsad del av institutionernas verksamhet. Detta framgår vid en jämförelse av vilken innebörd administrativa funktioner eller administrativa ärenden vanligtvis ges inom domstolsväsendet i förhållande till övrig verksamhet inom domstolarna.

<sup>44</sup> Eijffinger och Geraats (2006).

<sup>45</sup> Ibid., s. 40.

<sup>46</sup> Dincer och Eichengreen (2014), s. 203.



inför Europaparlamentet inom ramen för den s.k. monetära dialogen. Parlamentet antar sedan en resolution om rapporten. Presentationerna sker inför utskottet ECON i Europaparlamentet, som ansvarar för ekonomiska och finansiella frågor.

ECB:s ordförande deltar sammantaget fyra gånger per år vid utfrågningar i ECON inom ramen för den monetära dialogen. Vid dessa utfrågningar har ECON:s ledamöter rätt att ställa frågor till ECB:s ledning. En undersökning av 670 sådana frågor som har ställts under senare år visar att mindre än hälften av dem rör penningpolitik och att de övriga frågorna rör finansiell stabilitet, tillsyn, landövervakning, institutionella reformer m.m.<sup>47</sup> Detta förhållande kan sägas återspegla den bredare roll som ECB har haft under och efter den globala finansiella krisen.

Europaparlamentets ledamöter har därutöver en möjlighet att få svar på skriftliga frågor till ECB. Detta liknar den möjlighet svenska riksdagsledamöter har att ställa skriftliga frågor till statsråd. I samband med den s.k. statsskuldskrisen ökade antalet sådana frågor kraftigt, från cirka 150 under en sexårig mandatperiod till cirka 160 bara under år 2015.<sup>48</sup>

ECON tar också fram skriftliga underlag från fristående experter i olika centralbanksrelaterade frågor. De utgör ett underlag och stöd till ECON:s ledamöter i den monetära dialogen. Uppdraget att ta fram dem är föremål för offentlig upphandling. De ledande partiföreträdarna, motsvarande gruppleddare i Sverige, bestämmer vilka ämnen som ska tas upp i de skriftliga underlagen och den monetära dialogen. Det sker dock inte några fristående och systematiska utvärderingar av ECB:s penningpolitik av det slag som finansutskottet låter utföra av Riksbankens penningpolitik ungefär vart fjärde eller femte år (se avsnitt 33.3.5).

Till följd av ECB:s nya ansvar för tillsyn över banker enligt den gemensamma tillsynsmekanismen för banker (SSM) har det tillkommit regler om ansvarsutkrävande från ECB avseende detta arbete. Det innebär bl.a. utfrågningar i Europaparlamentet och att en årlig övervakningsrapport ska presenteras.

Vid sidan av Europaparlamentets roll har rådet och kommissionen vissa möjligheter till insyn i ECB:s verksamhet. Rådets ordförande och en ledamot av kommissionen får nämligen delta utan

<sup>47</sup> Braun (2017), s. 42. Undersökningen avsåg frågor som ställdes under åren 2009 och 2013–2016.

<sup>48</sup> Högenauer och Howarth (2018b), s. 19.

rösträtt i såväl ECB-rådets som det allmänna rådets sammanträden (artikel 284.1 i EUF-fördraget och artikel 45.2 i ECBS-stadgan). ECB:s ordförande måste också på begäran lämna redogörelser inför ministerrådet (ECOFIN).

Även om Europaparlamentet granskar ECB:s verksamhet, baseras EU-institutionernas demokratiska legitimitet på att beslutanderätt har delegerats från medlemsstaterna till EU. I fråga om det i avsnitt 33.2.3 beskrivna förhållandet mellan en principal och en agent är ett perspektiv att ECB:s beslut kan anses som demokratiskt legitima så länge som ECB följer de villkor som respektive nationellt beslutsorgan har uttryckt i samband med delegeringen av denna beslutanderätt.<sup>49</sup>

Förutsättningarna för att utkräva ansvar av ECB är för närvarande föremål för omfattande rättsvetenskaplig, statsvetenskaplig och nationalekonomisk diskussion och forskning. Bakgrunden till detta är framför allt ECB:s roll under dels den globala finanskrisen 2007–2009, dels den europeiska statsskuldskrisen som följde därefter. Vidare har ECB, som berörs ovan, nyligen fått ett ansvar för tillsyn av banker genom Bankunionen (SSM), vilket innebär en betydande utvidgning av ECB:s verksamhet. Denna utveckling har sammantaget medfört att ECB numera har en annan roll än det mer begränsade, inflationsinriktade, mandat som förutsattes i Maastrichtfördraget (se vidare avsnitt 9.2).

Det kan här nämnas att ECB är den enda centralbank av större betydelse som saknar en finanspolitisk motpart, dvs. en regering. Vidare har det från vissa forskare och centralbanksföreträdare anförts att även den s.k. okonventionella penningpolitik som ECB har bedrivit efter den globala finanskrisen får konsekvenser för medlemsstaternas finanspolitik och innebär en ekonomisk omfördelning mellan medlemsstaterna, även om det inte råder någon konsensus om att okonventionell penningpolitik allmänt sett får fördelningseffekter.<sup>50</sup> Även ECB:s roll i tillsynsarbetet har kritiserats från bl.a. forskare för att den har politiska dimensioner, i vart fall vad gäller vissa särskilda händelser som t.ex. de ekonomiska svårigheterna för den italienska banken Monte dei Paschi di Siena under 2015.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Högenauer och Howarth (2016), s. 7.

<sup>50</sup> Se bl.a. Braun (2017), s. 8, och Högenauer och Howarth (2016), s. 16 och 17.

<sup>51</sup> Se bl.a. Braun (2017), s. 23–25.

Med tanke på att ECB har ett mycket långtgående oberoende enligt EUF-fördraget skulle den demokratiska legitimiteten för vissa av dessa åtgärder kunna ifrågasättas (jfr avsnitt 33.2 ovan).<sup>52</sup> Några av de slutsatser som har förts fram är möjligheterna till ansvarsutkrävande (eng. *accountability*) gentemot ECB, med tanke på dess oberoende, snarare handlar om att ECB är skyldigt att förklara sitt agerande (eng. *answerability*). Det är en faktisk demokratisk kontroll som inte innebär direkta konsekvenser för ECB som institution eller för dess ledning.<sup>53</sup> Det har också anförts i litteraturen att frågan om ansvarsutkrävande inte gavs samma vikt i Maastricht-fördraget som de skäl som anfördes för att ECB skulle ha ett stort mått av oberoende.<sup>54</sup> I fråga om regelefterlevnad kan dock tribunalen och EU-domstolen i viss utsträckning ingripa vid tydliga överträdelser av unionsrätten.

### 33.6 Kommitténs överväganden

I detta avsnitt redogör kommittén för sina bedömningar och förslag som syftar till att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken. I vissa fall handlar det om att i lag kodifiera befintlig praxis som har visat sig fungera väl. Som konstateras i avsnitt 33.2.4 har Riksbankens transparens kontinuerligt stärkts och Riksbanken anses i dag vara en av de mest transparenta centralbankerna i världen. I denna del syftar därför kommitténs förslag till att Riksbanken även fortsättningsvis ska ha en hög grad av transparens (se avsnitt 33.6.3).

#### 33.6.1 Behovet av en stärkt granskning av Riksbanken

**Kommitténs bedömning:** Jämfört med andra myndigheter finns det ett särskilt starkt behov av att granska myndigheter som fattar policybeslut med stora samhällsekonomiska effekter och som inte direkt kan påverkas av demokratiskt valda företrädare.

<sup>52</sup> Det kan i detta sammanhang noteras att under tiden efter den globala finanskrisen, och särskilt under perioden 2010–2014, har den europeiska allmänhetens förtroende för ECB, mätt genom den s.k. Eurobarometern, minskat kraftigt.

<sup>53</sup> Braun (2017), s. 38.

<sup>54</sup> Amttenbrink (1999), s. 372.

För Riksbankens del är det särskilt angeläget att granska

- i vilken utsträckning de av riksdagen beslutade målen nås (måluppfyllelse)
- om Riksbanken har agerat inom ramen för sitt lagstadgade mandat (regelefterlevnad)
- om Riksbankens verksamhet drivs ändamålsenligt och effektivt.

## Demokratisk legitimitet, lagenlighet och måluppfyllelse

Kommittén har ovan berört sambandet mellan oberoende och demokratisk granskning (se avsnitt 33.2.2). Som framgår där kan det finnas olika skäl till att vissa myndigheter och andra institutioner ges en långtgående självständighet i förhållande till folkvalda organ som riksdag och regering.

De beslut som Riksbanken fattar inom penningpolitiken och andra ansvarsområden, såsom exempelvis det finansiella systemet och kontantverksamheten, är offentlig maktutövning i likhet med andra förvaltningsmyndigheters beslut i enskilda förvaltningsärenden. I Riksbankens fall rör det sig dock sällan om myndighetsutövning mot enskild. Därför aktualiseras i princip inte frågan om domstolsprövning som en kontrollmekanism i förhållande till Riksbankens beslut.

Som diskuteras i avsnitt 33.2.1 är granskningen och ansvarsutkrävandet centrala beståndsdelar i den demokratiska förankringen för den offentliga maktutövningen. Detta är viktigt eftersom det i Riksbankens fall handlar om beslutsmyndighet i samhällsviktiga policyfrågor som har delegerats till en oberoende institution. Med detta avses, som berörs i avsnitt 12.3, att Riksbankens beslut i stor utsträckning avser ställningstaganden i frågor med stora samhällsekonomiska effekter och inte rör beslut i individärenden. Vidare förvaltar Riksbanken själv sina intäkter och kan därmed inte styras, t.ex. i riktning mot högre effektivitet, via anslagsmedel som den tilldelas över statens budget. I Riksbankens fall är behovet av granskning alltså särskilt stort dels med tanke på vilka slags beslut det rör sig om, dels att banken har en högre grad av oberoende från riksdagen och regeringen än andra förvaltningsmyndigheter. Avsaknaden av direkt demokratisk kontroll över policybeslut, ekonomisk styrning av verksamheten och av domstolskontroll bör således kompenseras

med andra former av granskning och mekanismer för ansvarutkrävande. Ju mer oberoende en myndighet är, desto större är behovet av mekanismer för granskning och ansvarutkrävande.<sup>55</sup>

För flertalet övriga förvaltningsmyndigheters verksamheter finns en kedja av delegering av befogenheter och ansvarutkrävande. Den sker från riksdagen i förhållande till regeringen och från regeringen i förhållande till myndigheten. Det innebär att riksdagens kritik avseende konsekvenserna av myndigheternas beslut ofta riktas mot regeringen, såvida myndigheten i fråga har följt gällande rätt. Motsvarande situation föreligger inte i relationen mellan Riksbanken och riksdagen. Riksbankens uppgifter är i stället direkt delegerade från riksdagen. Riksdagen behöver därför själv kunna granska och utkräva ansvar från Riksbanken. Genom att Riksbanken tilldelas relativt specifika uppgifter, kopplade till mål och befogenheter, och där efter utvärderas av de folkvalda underlättas detta ansvarutkrävande.

Enligt kommitténs uppfattning fungerar inte granskningen av Riksbanken fullt ut tillfredsställande. Ett generellt problem är, som berörs på flera ställen ovan, den informations- och kunskapsobalans som råder mellan finansutskottet å den ena sidan och Riksbanken å den andra. Utskotten i riksdagen och deras kanslier är inte i första hand organiserade för att granska myndigheter. Detta är visserligen av mindre betydelse för de riksdagsmyndigheter som har en kontrollfunktion, dvs. Riksrevisionen och JO, men av större betydelse för Riksbankens del. Finansutskottets omfattande arbetsbörda kan också medföra också ett begränsat utrymme för att granska Riksbankens verksamhet. Ett ytterligare problem är formerna för granskningen, exempelvis vad som diskuteras vid utfrågningar och andra former av granskningar och hur själva utfrågningen går till rent praktiskt.

Vidare kan det finnas olika uppfattningar om i vilken utsträckning vissa åtgärder från Riksbankens sida är tillåtna enligt gällande rätt. I dag finns ingen myndighet som granskar huruvida Riksbanken följer gällande rätt. Det saknas exempelvis mekanismer, i form av exempelvis domstolsprövning eller granskning av JO, för att pröva lagenligheten i vissa av Riksbankens beslut. Därigenom skiljer sig Riksbanken från andra förvaltningsmyndigheter (se vidare avsnitt 33.6.6). Kommittén bedömer därför att det finns ett behov av granskning av lagenligheten i Riksbankens beslut. Därigenom kan också den legi-

---

<sup>55</sup> Amtenbrink (1999), s. 59.

timitet för maktutövningen som följer av att den är rättssäker, dvs. att den offentliga makten utövas under lagarna, stärkas (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

Slutligen anser kommittén att en stärkt granskning även har potential att leda till förbättrad måluppfyllelse till följd av breddade perspektiv inom Riksbankens olika verksamhetsområden genom att folkvalda politiker med stöd av externa experter granskar och utvärderar Riksbankens arbete.

Mot bakgrund av vad kommittén har anfört ovan är följande frågor av särskild betydelse vid en sådan granskning:

- i vilken utsträckning de av riksdagen beslutade målen för Riksbankens verksamhet nås
- om Riksbanken agerar inom ramen för sitt lagstadgade mandat
- om Riksbankens verksamhet drivs ändamålsenligt och effektivt.

Vid utformningen av regelverket om granskningen av Riksbanken behöver unionsrätten beaktas. Kommittén föreslår dock inga ändringar vad gäller det personliga oberoendet för direktionens ledamöter. Förhållandet mellan granskningen och det unionsrättsliga instruktionsförbudet behandlas i avsnitt 33.6.4.

### 33.6.2 Den nya riksbankslagens struktur och utformning förbättrar förutsättningarna för den demokratiska granskningen

**Kommitténs bedömning:** Den nya riksbankslagens struktur i vilken Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter inom olika verksamhetsområden framgår tydligare än tidigare innebär förbättrade förutsättningar för den demokratiska granskningen.

Kommittén vill betona att den lagstiftningsteknik som har valts är en viktig del i att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken, vid sidan av de förslag som lämnas i det följande (avsnitten 33.6.3–33.6.8). Genom att riksdagen i lag på ett tydligare sätt än i nuvarande lag anger mål, uppgifter och befogenheter för Riksbankens verksamhet underlättas en granskning av densamma (se avsnitt 13.4 för en

beskrivning av lagstiftningstekniken). Däremot innebär det faktum att antalet mål och uppgifter enligt kommitténs förslag utökas att granskningen samtidigt kan bli mer komplex. De förbättrade förutsättningarna för den demokratiska granskningen gäller den granskning som görs av finansutskottet, men underlättar även de externa granskningar som görs inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsgranskning och av externa experter. Den föreslagna lagstiftningstekniken och moderniseringen av riksbankslagstiftningen ger sammantaget väsentligt förbättrade förutsättningar för granskning av Riksbankens regelefterlevnad jämfört med den nuvarande lagen som i stora delar härstammar från 1980-talet.

### 33.6.3 Riksbankens ansvar för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen

**Kommitténs förslag:** Riksbankens ansvar för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen ska regleras i riksbankslagen.

Riksbanken ska offentliggöra protokoll från penningpolitiska möten och andra sammanträden inom direktionen och fullmäktige. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen ska dock inte offentliggöras. Protokollen från de penningpolitiska mötena ska återge vilka ståndpunkter som fördes fram.

Riksbanken ska på lämpligt sätt informera allmänheten om

- prisstabilitetsmålet, realekonomisk hänsyn och bankens penningpolitiska strategi
- de penningpolitiska beslut som banken har fattat, skälen för dessa och eventuella avvikande meningar inom direktionen
- sin bedömning av dels den framtida prisutvecklingen, dels andra förhållanden som i betydande omfattning påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna för att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn

- betalningsavveckling och det finansiella systemet i övrigt, kontanter, krisberedskap och höjd beredskap, internationell verksamhet och verksamheten i övrigt.

Riksbanken ska regelbundet och därutöver på finansutskottets begäran till utskottet redogöra för

- den penningpolitik som drivits, de penningpolitiska beslut som banken har fattat och skälen för dessa
- sin penningpolitiska strategi
- sin bedömning av dels den framtida prisutvecklingen, dels andra förhållanden som i betydande omfattning påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna för att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn.

Riksbanken ska även till finansutskottet redogöra för dess arbete med betalningsavveckling och det finansiella systemet i övrigt, kontanter, krisberedskap och höjd beredskap och för dess internationella verksamhet.

### **Ska Riksbankens ansvar för information och redogörelser lagfästas?**

För närvarande innehåller riksbankslagen bestämmelser om Riksbankens ansvar för redogörelser endast i fråga om penningpolitiken och uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det innebär att det inte finns något generellt ansvar för redogörelser om arbetet avseende det finansiella systemet och finansiell stabilitet. I fråga om kontanter finns inte något lagstadgat ansvar för redogörelser, utöver de generella bestämmelserna om att frågor om betalningsväsendet ska redovisas i årsredovisningen. Det har dock förekommit att finansutskottet har granskat kontantverksamheten i särskild ordning. De stora omvälvningar som sker avseende betalningar i samhället, med minskande kontantanvändning och nya digitala betalningsformer, har inneburit att frågor som rör betalningsmarknaden har blivit allt viktigare. Det pågående arbetet inom Riksbanken med att analysera förutsättningarna för en e-krona och eventuella förändringar av RIX-systemets öppethållande är exempel på



detta. För kommitténs del råder det inte någon tvekan om att utgångspunkten bör vara att ansvaret för såväl information som redogörelser ska omfatta hela Riksbankens verksamhet.

Som berörs ovan (avsnitt 33.2.4) anses Riksbanken av vissa vara den mest transparenta centralbanken i världen. Det har också skett en kontinuerlig utveckling mot ökad öppenhet, såväl inom Riksbanken som beträffande de flesta andra centralbanker som ingår i BIS. Vid den senaste externa utvärderingen av penningpolitiken lämnade Marvin Goodfriend och Mervyn King dock vissa rekommendationer i fråga om Riksbankens prognosarbete och dess arbete med öppenhet kring penningpolitiken. Även om Riksbanken är ledande bland centralbanker vad gäller öppenhet, är kraven i riksbankslagen vad gäller Riksbankens informations- och redovisningsansvar begränsade. I riksbankslagen berörs endast årsredovisningen och vissa penningpolitiska redogörelser. Det kan generellt sett sägas att om prognoser eller analyser offentliggörs, bidrar detta sannolikt till att centralbanken i fråga i högre grad vinnlägger sig om att dessa håller god kvalitet. Enligt kommitténs uppfattning finns det dock inte anledning att lagfästa frågor om Riksbankens prognosarbete eller att reglera innehållet i de penningpolitiska rapporterna i detalj. Inte heller finns det skäl att i detalj lagfästa exakt med vilken frekvens olika redovisningar ska göras eller formerna för dessa. Med tanke på vilken betydelse som öppenheten har för den demokratiska granskningen, allmänhetens förtroende och för genomförandet av penningpolitiken, anser dock kommittén att övergripande bestämmelser om Riksbankens informations- och redovisningsansvar ska tas in i den nya riksbankslagen.

I fråga om Riksbankens skyldigheter att informera allmänheten gör kommittén följande överväganden. Det framstår som lämpligt att lagfästa de principer för öppenhet i förhållande till allmänheten som Riksbanken tillämpar i dag. Det innebär att Riksbanken ska informera allmänheten om de penningpolitiska beslut som banken har fattat, på ett utförligt sätt redogöra för skälen för dessa och eventuella avvikande meningar inom direktionen. Vidare ska Riksbanken informera om de faktorer som är styrande för penningpolitiken, dvs. prisstabilitetsmålet och realekonomisk hänsyn. Detta innefattar hur prisstabilitetsmålet operationaliseras genom ett inflationsmål eller liknande mål. Det finns också ett behov av att informera om Riksbankens penningpolitiska strategi, vilket bl.a. inne-

fattar frågor om inom vilken tid ett inflationsmål eller liknande mål i normalfallet ska uppnås<sup>56</sup> och hur prisstabilitetsmålet och real-ekonomisk hänsyn förhåller sig till varandra inom ramen för t.ex. en flexibel inflationsmålspolitik. Riksbanken ska också informera om bankens bedömning av dels den framtida prisutvecklingen, dels andra makroekonomiska förhållanden som har betydelse för förutsättningarna att uppnå prisstabilitetsmålet och ta realekonomisk hänsyn.

De nu berörda kraven innebär en väsentligt högre ambitionsnivå än vad som följer av bestämmelserna i 30–32 §§ förvaltningslagen. I fråga om penningpolitiken innebär det en kodifiering av vad Riksbanken redan gör i dag. I fråga om andra protokoll från direktionens sammanträden än de penningpolitiska protokollen är det tillräckligt att dessa utformas som beslutsprotokoll av vanligt slag utan någon utförlig redogörelse för vad varje ledamot har anfört (jfr bestämmelserna i 30–32 §§ förvaltningslagen). I detta avseende krävs således inte några lagstiftningsåtgärder.

Som berörs i avsnitt 33.2.5 har bl.a. finansutskottet anfört att erfarenheterna av räntebanorna behöver utvärderas grundligt. Riksbanken publicerade 2017 en rapport i denna fråga.<sup>57</sup> Frågan om eventuella räntebanor bör dock inte regleras i riksbankslagen. Kommittén lägger därför inte fram något förslag avseende räntebanor.

## Information om andra frågor än penningpolitik

Riksbanken ska även informera allmänheten om verksamheten i övrigt. Det gäller exempelvis Riksbankens arbete med betalnings-avveckling, det finansiella systemet i övrigt, kontanter, krisberedskap och höjd beredskap samt internationell verksamhet. Kravet på information om dessa frågor får bedömas med beaktande av Riksbankens mål och uppgifter på respektive område.

Förutsättningarna för att publicera information om hur stabilt och effektivt det finansiella systemet är skiljer dock sig från förutsättningarna för den penningpolitiska kommunikationen. Dels är målet annorlunda, dels delar Riksbanken ansvaret för det förebyggande arbetet, framför allt med Finansinspektionen.

---

<sup>56</sup> Se avsnitt 15.3.4 för en analys och avsnitt 15.3.8 för kommitténs bedömning beträffande tids-horisont.

<sup>57</sup> Riksbanken (2017).

Riksbanken föreslås dock få ansvar för att verka för att identifiera sårbarheter och risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet och samhällsekonomin, vilket bl.a. berör likviditetsförsörjningen. Riksbanken ska redovisa sina bedömningar beträffande de finansiella riskerna i svensk ekonomi och även påtala om den anser att andra myndigheter bör vidta åtgärder (se avsnitt 24.2). Detta kan liksom tidigare göras i en rapport om finansiell stabilitet eller på annat sätt.

Informationen om det finansiella systemet har också att göra med Riksbankens uppgift att driva viss övervakning av detta system och under vissa förutsättningar ge nödkrediter och generell likviditetsstöd (se vidare kapitlen 21–23). Informationen behöver också anpassas till den rådande situationen. Under normala tider handlar detta dels om den omvärldsbevakning som är nödvändig för Riksbankens verksamhet men också bl.a. om Riksbankens förberedelser och planer för att hantera i kris. Om en kris inträffar och Riksbanken vidtar åtgärder, ska dessa självfallet redovisas och motiveras nog. Behovet av information om det finansiella systemet kan därför öka påtagligt om det finns särskilda risker för det finansiella systemet och i synnerhet vid en finansiell kris.

På ett motsvarande sätt ökar behovet av information om krisberedskap och höjd beredskap mycket påtagligt vid höjd beredskap eller en fredstida krissituation som inte är en renodlad finansiell kris.

Frågor om betalningar och betalningsavveckling kan dock antas vara av stort intresse för allmänheten även då någon kris inte råder. I fråga om kontanter kan det exempelvis finnas ett stort behov av information genom olika kanaler inför t.ex. sedel- eller myntutbyte. Informationen om kontanter till allmänheten kan också behöva anpassas i ljuset av det mål som föreslås för Riksbankens verksamhet inom detta område (se avsnitt 34.3).

## Offentliggörande av protokoll

Finansutskottet har tidigare gjort bedömningen att det inte finns några skäl att reglera frågan om direktionens protokoll i riksbankslagen (se bet. 2003/04:FIU23 s. 51 och 52). Utskottet anförde att en viktig anledning till att Riksbanken inte tvingades att offentliggöra protokollen i den nuvarande riksbankslagen var att en sådan regel

skulle kunna innebära avsteg från de principer som kom till uttryck i den då gällande sekretesslagens (1980:100) principer. En annan anledning var att det fanns en osäkerhet om värdet av innehållet i protokollen om offentliggörandet lagreglerades. För att stärka den demokratiska insynen i Riksbankens och direktionens verksamhet infördes i riksbankslagen en rätt för ordföranden och vice ordföranden i riksbanksfullmäktige att närvara och yttra sig vid direktionens sammanträden. För att denna insyn ska fungera var det, enligt utskottets dåvarande mening, av avgörande betydelse att direktionens möten präglas av en öppen diskussion där olika meningar om ekonomin och penningpolitiken bryts. Ett offentliggörande av protokollen får enligt utskottet inte leda till att diskussionen på direktionens mötena urvattnas genom att ståndpunkter och ställningstaganden formas redan före de beslutande mötena. Liknande invändningar har anförts även mot att utländska centralbanker ska publicera protokoll från penningpolitiska möten.<sup>58</sup> Ett annat argument kan vara att majoritetens syn och skälen bakom de beslut som har fattats blir otydligare om även argument emot besluten förekommer i protokollen, vilket eventuellt skulle kunna skada förtroendet för den förda penningpolitiken.

Med tanke på att Riksbanken under relativt lång tid har publicerat detaljerade protokoll från de penningpolitiska mötena går det dock att dra slutsatsen att detta förhållande inte har hämmat diskussionen på något märkbart sätt. Tvärtom står det klart att det under en rad av år har framförts olika perspektiv på den ekonomiska utvecklingen och på frågan om vilken reporänta som bör gälla (se t.ex. bet. 2015/16:FiU41). Offentliggörandet av protokollen ingår numera i Riksbankens policy för kommunikation av penningpolitiska beslut.<sup>59</sup>

Vad gäller frågan om sekretess kan det nämnas att den beslutade räntesatsen (styrräntan) naturligtvis alltid är offentlig. Dock förhåller det sig givetvis så att uppgifter som efter en sekretessprövning inte hade lämnats ut inte heller ska förekomma i ett offentligt protokoll. Denna problematik torde sällan förekomma vad gäller de penningpolitiska mötena. I vissa fall kan det dock tänkas att känsliga uppgifter om valutainterventioner och vissa köp av värdepapper behandlas på sådana möten. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som

---

<sup>58</sup> BIS (2009), s. 147.

<sup>59</sup> Se Riksbanken (2016).

bl.a. avser uppgifter hos Riksbanken avseende penningpolitik eller valutapolitik. Sekretess kan också gälla för uppgifter om t.ex. valutaåterköpsavtal eller liknande överenskommelser med andra centralbanker eller frågor som kan påverka kronans växelkurs. Vidare kan beslutsunderlag till andra av direktionens sammanträden avseende t.ex. beslut om kontanthanteringsfrågor, internationellt samarbete, säkerhetsfrågor eller RIX-systemet omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § eller 31 kap. § offentlighets- och sekretesslagen.

Sammantaget talar övervägande skäl för att lagfästa de principer som redan tillämpas om att protokollen från de penningpolitiska mötena ska offentliggöras och att de ska innehålla en utförlig redogörelse för vad som har sagts. I likhet med nu rådande ordning ska det finnas utrymme för Riksbanken att publicera protokollen en viss tid efter respektive möte. I fråga om protokoll från andra sammanträden med direktionen är det tillräckligt att bestämmelserna i 30–32 §§ förvaltningslagen tillämpas. Från skyldigheten att offentliggöra protokollen ska undantag göras i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess. I likhet med det vedertagna förfarandet inom domstolarna kan dessa uppgifter t.ex. redovisas i en hemlig bilaga till protokollet.

### **Inte nödvändigt med en lagstadgad skyldighet att förklara målavvikelser i penningpolitiken**

Enligt kommitténs mening finns det skäl att överväga om Riksbanken ska vara skyldig att förklara sig inför finansutskottet om inflationen avviker med t.ex. mer än en procentenhet från inflationsmålet, alternativt om den inte ryms inom ett beslutat variationsband eller toleransintervall. Samma förklaringskyldighet skulle kunna gälla om Riksbanken genom prognoser har gjort bedömningen att inflationen kommer att avvika på så sätt under den närmaste tolv månadersperioden. Särskilda förfaranden vid målavvikelser förekommer i andra länder, dock endast i 15 procent av BIS medlemsländer (se avsnitt 33.5.2).

För en lösning av aktuellt slag talar att målet om låg och stabil inflation är av mycket stor betydelse för samhällsekonomin och att en markant avvikelse från detta kan ha negativa effekter för förtroendet för Riksbanken. Å andra sidan kan avvikelser bero på omständigheter utanför Riksbankens kontroll.

Enligt kommitténs mening är det lämpligast att finansutskottet får möjlighet att självt avgöra när en särskild redogörelse eller förklaring krävs från Riksbankens sida (jfr 10 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen), oavsett om det gäller penningpolitiken eller någon annan uppgift (se nedan angående möjligheten för utskottet att begära upplysningar och yttranden). Någon särskild bestämmelse i lag om förklaringskyldighet avseende inflationsmålet är därför inte nödvändig (se även avsnitt 15.3.8). Det bör dock framhållas att det är naturligt att Riksbanken på eget initiativ berör skälen till en eventuell målavvikelse vilket också normalt görs, exempelvis i den årliga penningpolitiska redogörelsen.

### Redogörelser till finansutskottet

Utöver skyldigheten att informera allmänheten anser kommittén att Riksbanken även ska ha en lagstadgad skyldighet att lämna redogörelser om sitt arbete till sin huvudman, riksdagen. Detta är grunden för den demokratiska förankringen för Riksbankens verksamhet då riksdagen i lag har delegerat vissa delar av den offentliga maktutövningen till Riksbanken. Riksbankens redovisning ska ske regelbundet. Däremot saknas det enligt kommitténs bedömning skäl att i detalj lagfästa exakt när och hur ofta en sådan redovisning ska ske.

I samband med reformen av riksbankslagstiftningen i slutet av 1990-talet tog finansutskottet på eget initiativ upp frågan om riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter och den konflikt med instruktionsförbudet som enligt utskottets mening skulle kunna uppkomma (bet. 1997/98:KU15 s. 14, se avsnitt 33.3.5). Enligt kommitténs mening har Riksbanken numera en sedan länge erkänt självständig ställning som gör att de betänkligheter om självständighet och trovärdighet som fanns i slutet av 1990-talet inte längre framstår som aktuella på samma sätt. Det finns således inget principiellt skäl mot att behandla frågor om Riksbanken i riksdagens kammare eller att möjliggöra motionsrätt. Motionsrätt har också sedan länge gällt för bl.a. Riksbankens årsredovisning, utan att detta har vållat några problem i nu aktuellt avseende.

Varje rapport eller redogörelse från Riksbankens sida behöver dock inte bli föremål för behandling i kammaren. En sådan ordning framstår nämligen inte som effektiv. Huvudregeln bör därför vara

att finansutskottet även fortsättningsvis är mottagare av Riksbankens redovisningar. Övriga rapporter och redogörelser vid sidan av årsredovisningen bör således lämnas till finansutskottet.

I den senaste utvärderingen av Riksbankens penningpolitik rekommenderade utvärderarna att riksdagens finansutskott ska hålla tre utfrågningar om året med Riksbankens direktion efter publiceringen av de penningpolitiska rapporterna. Utöver riksbankschefen bör enligt utvärderarna tre vice riksbankschefer delta vid varje möte för att förklara och försvara hur de har röstat om penningpolitiska beslut.

Kommittén anser dock att lagstiftningen bör ge utrymme för att formerna för redovisningen förändras och utvecklas över tid, såväl vad gäller skriftliga redogörelser som muntliga utfrågningar och andra tillvägagångssätt. Detta möjliggör för finansutskottet att utveckla formerna för redovisningen på ett flexibelt sätt, utan att det krävs lagändringar vid varje sådant tillfälle (se även avsnitt 33.6.4 nedan). Riksbanken bör därför vara skyldig att redovisa sitt arbete på det sätt och vid de tidpunkter som finansutskottet begär, låt vara att granskningen i praktiken går till på detta sätt i dag. Detta innebär att utskottet har en rätt att t.ex. begära en särskild redogörelse i en viss specifik fråga. Det innebär också att det är utskottet som sätter dagordningen för granskningen och t.ex. bestämmer vad som ska redovisas eller diskuteras vid en viss utfrågning. Utfrågningar och andra former av granskning behöver således inte endast begränsas till det som Riksbanken har valt att ta upp i t.ex. en viss rapport (se även avsnitt 33.6.4).

Finansutskottet har redan i dag en möjlighet att begära upplysningar eller yttranden från Riksbanken i en viss fråga (se 10 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen). Någon särskild bestämmelse om detta behöver således inte tas in i den nya riksbankslagen. Däremot finns det skäl att i den nya lagen upplysa om denna bestämmelse.

En begäran från finansutskottet om en särskild redogörelse i en specifik fråga innebär inte att utskottet föreskriver att Riksbanken ska driva en viss penningpolitik eller ens att utskottet tar ställning till hur väl Riksbanken har drivit sin verksamhet på ett visst område. Även om en sådan begäran är inriktad på en viss fråga, är det inte frågan om att utskottet föreskriver vilka slutsatser som Riksbanken ska komma fram till eller på annat sätt styr Riksbankens ställningstaganden. Enligt kommitténs mening finns det inte befogad anledning att befara att en sådan begäran strider mot instruktionsförbudet

i unionsrätten (jfr det som anförs om ECB:s synpunkter i avsnitt 33.5.3). Detta gäller även om begäran t.ex. avser en förklaring till hur det kommer sig att inflationen har avvikit från inflationsmålet under en viss tid. Det är naturligt att Riksbanken ska redogöra för hur väl den når målen för verksamheten, särskilt vad gäller ett så centralt mål som det om låg och stabil inflation.

Även om någon särskild begäran inte framställs bör redogörelser i fråga om samtliga verksamhetsområden lämnas regelbundet, dvs. åtminstone med den frekvens som gäller enligt den nu rådande ordningen.

### Redogörelser om andra uppgifter än penningpolitik

Enligt kommitténs mening står det klart att Riksbanken ska redovisa sitt arbete med det finansiella systemet till huvudmannen, företräd av finansutskottet. Riksbanken ska alltså redogöra för sitt arbete med just sina uppgifter inom området finansiell stabilitet, dvs. på vilket sätt banken har medverkat till att uppnå det aktuella målet. Dessa redogörelser ska innefatta Riksbankens uppgifter avseende betalningsavveckling och övervakningen av den finansiella infrastrukturen. Vid granskningen av hur dessa uppgifter utförs kan det finnas skäl att särskilt beakta att Riksbanken övervakar sin egen verksamhet avseende betalningsavveckling (se avsnitten 21.2 och 21.3). Granskningen bör därför avse både övervaknings- och driftsfunktionen.

Det bör överlåtas till Riksbanken och finansutskottet att avgöra om redogörelser av ovan berört slag ska göras i särskilda stabilitetsrapporter, i årsredovisningen eller på annat sätt. I fråga om Riksbankens redogörelser om övriga uppgifter gör kommittén samma bedömning.

I kommitténs delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42) görs bedömningen att Riksbanken som en del av sitt övergripande ansvar för kontanthanteringen i Sverige, regelbundet ska rapportera till riksdagen om situationen för kontanthanteringen i Sverige. Kommitténs förslag och överväganden angående denna redovisning återfinns i avsnitt 34.4.4 i detta betänkande. Finansutskottet ska vara mottagare av även dessa redogörelser.



### 33.6.4 Granskningen av måluppfyllelse och effektivitet

**Kommitténs förslag:** Hela Riksbankens verksamhet, dvs. alla uppgifter som följer av riksbankslagen, annan författning eller av rättsakter från EU, ska följas upp inom ramen för den demokratiska granskningen av Riksbanken. Granskningen ska avse Riksbankens måluppfyllelse och effektivitet.

Riksbankens verksamhet ska, utöver Riksrevisionens kontrollfunktion, granskas genom finansutskottets försorg. Det tydliggörs i riksdagsordningen att finansutskottet ansvarar för att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet.

**Kommitténs bedömning:** Något fristående granskningsorgan för penningpolitiken bör inte inrättas. Finansutskottets kansli bör tillföras större resurser än i dag för granskningen av Riksbankens verksamhet. Detta bör finansieras genom en omfördelning inom Riksdagsförvaltningens anslag.

En granskning av hur penningpolitiken har drivits i förfluten tid strider normalt sett inte mot instruktionsförbudet eller inkräktar på Riksbankens självständighet i övrigt.

### Utgångspunkter

I avsnitt 33.6.3 behandlas de krav som kommittén anser ska ställas på Riksbanken vad gäller dels att informera allmänheten, dels redovisa sitt arbete till huvudmannen, riksdagen. Kommittén övergår nu till att behandla formerna för granskningen av Riksbankens verksamhet. Här avses inte granskning som sker inom Riksbanken (se avsnitt 33.6.8 nedan angående fullmäktiges roll m.m.). En utgångspunkt för kommitténs överväganden är att Riksbankens självständighet ska säkerställas samtidigt som det ska vara möjligt för riksdagen att ställa Riksbanken till svars för dess beslut och måluppfyllelse genom att Riksbanken får förklara skälen bakom dess ställningstaganden. Det står också klart att det finns ett behov av att tydliggöra i riksdagsordningen att finansutskottet ansvarar för att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet.

## Vilka uppgifter ska granskas?

Som berörs i avsnitt 33.6.3 ska Riksbankens informations- och redovisningsansvar kopplas till Riksbankens hela verksamhet. Mot denna bakgrund bör Riksbanken också granskas på ett motsvarande sätt.

Kommittén föreslår också att bestämmelsen i regeringsformen om Riksbankens oberoende ska utvidgas till att omfatta samtliga s.k. ECBS-relaterade uppgifter. Kopplingen mellan oberoende och demokratisk granskning (se avsnitt 33.2.2) medför att samtliga dessa uppgifter bör utvärderas.

Sammantaget anser kommittén att den nya riksbankslagen ska innebära att hela Riksbankens verksamhet ska granskas och utvärderas regelbundet utifrån måluppfyllelse och effektivitet. Granskningen ska således avse bl.a. i vilken grad som de olika mål som anges i den nya riksbankslagen har uppnåtts. Avseende frågan om Riksbanken agerar inom sitt delegerade mandat (regelefterlevnad) föreslår kommittén att denna granskning sker genom Riksrevisionens i samband med den årliga revisionen (se avsnitt 33.6.6).

## Behovet av flexibilitet i granskningen

Riksdagens roll som huvudman för Riksbanken bör stärkas i förhållande till hur den nuvarande riksbankslagen är utformad. Det är riksdagen som i lag har delegerat beslutanderätt inom vissa områden till Riksbanken och det är genom riksdagen som ansvar bör utkrävas avseende måluppfyllelsen och effektiviteten för hur Riksbanken utför dessa delegerade uppgifter.

Enligt kommitténs uppfattning bör den nya riksbankslagen utformas på ett sådant sätt att finansutskottet har möjlighet att ändra och utveckla formerna för granskningen över tid. Lagstiftningen bör därför ge utrymme för flexibilitet. I avsnitt 33.6.3 föreslås därför att finansutskottet ska kunna begära såväl skriftlig som muntlig redovisning av olika frågor från Riksbanken. Det förhållandet att utfrågningar m.m. ska ske på finansutskottets begäran möjliggör också för utskottet att välja att t.ex. en viss muntlig utfrågning ska handla om en viss fråga eller vissa särskilda aspekter av t.ex. penningpolitiken, snarare än att den utgår från vad Riksbanken har valt att ta upp i en viss rapport.

Att direktionen fungerar som en s.k. individualistisk kommitté (se avsnitt 32.2.2) gör att det även kan finnas ett behov av att fråga ut enskilda direktionsledamöter om skälen bakom deras ställningstaganden, i motsats till vad som gäller för tjänstemän som lyder under t.ex. en generaldirektör.

## Penningpolitik och instruktionsförbud

Riksdagens utvärderingar av penningpolitiken berörs i avsnitt 33.3.5.

Instruktionsförbudet inom penningpolitiken syftar till att undvika att t.ex. politiskt valda organ eller andra myndigheter påverkar innehållet i kommande penningpolitiska beslut, vilket bl.a. har betydelse för tilltron till penningpolitiken på lång sikt. Detta skulle kunna uppfattas som att det inte är en fråga för politiskt valda organ att utvärdera penningpolitiken och att skickligheten i penningpolitiskt hänseende inte är en bedömningsgrund då en direktionsledamot eventuellt ges förnyat mandat. Denna fråga berördes av vissa remissinstanser i samband med den senaste externa utvärderingen av penningpolitiken.<sup>60</sup> Detta är dock en alltför vid tolkning av oberoendet. Kommitténs bedömning är att oberoendet på penningpolitikens område snarare skapar ett större behov av granskning än tvärtom, låt vara att det inte blir frågan om något ansvarsutkrävande i egentlig mening (se avsnitt 33.2.2 och finansutskottets uttalanden i bet. 1998/99:FiU23).

Enligt kommitténs mening finns det anledning att betona att en demokratisk granskning av hur penningpolitiken eller andra centralbanksuppgifter har utförts i förfluten tid normalt sett inte strider mot instruktionsförbudet eller inkräktar på centralbankens eventuella oberoende i övrigt. Exempelvis har instruktionsförbudet inte ansetts utgöra något hinder mot att Riksrevisionen genomför en effektivitetsrevision avseende Riksbanken enligt 2 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Om frågan om att ge en direktionsledamot förnyat förtroende uppkommer är det också, enligt kommitténs uppfattning, rimligt att bedöma dennes kompetens i bl.a. penningpolitiskt hänseende, dvs. i vilken grad de penningpolitiska beslut som hen har medverkat till i förfluten tid har varit väl avvägda och ägnade att bidra till en hög

---

<sup>60</sup> Se bet. 2015/16:FiU41.

grad av måluppfyllelse. Denna bedömning bör baseras på den information som fanns tillgänglig när respektive penningpolitiskt beslut fattades. Att kompetensen vad gäller att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn på detta sätt är en bedömningsgrund när en direktionsledamot eventuellt ges förnyat förtroende är i grunden inte någon annorlunda frågeställning än att skicklighet är en central bedömningsgrund när en direktionsledamot tillsätts eller inför t.ex. regeringsbeslut om domarutnämningar, trots att varken regeringen eller någon annan myndighet har några synpunkter på hur den aktuella domaren ska döma i ett enskilt fall.<sup>61</sup> Det kan också nämnas att skicklighet som huvudregel är den avgörande bedömningsgrunden för offentliga anställningar i allmänhet (se 4 § lagen [1994:260] om offentlig anställning). Vid sidan av skickligheten i eller kompetensen vad gäller att fatta väl avvägda penningpolitiska beslut är givetvis också regelefterlevnaden av betydelse, dvs. att de beslut som har fattats är förenliga med gällande rätt vad gäller Riksbankens uppgifter, mål, befogenheter m.m.

I vissa länder görs utvärderingar av penningpolitik i relativt nära anslutning till beslutstillfället. Ett exempel på detta är de årliga granskningarna från Norges Bank Watch. För svensk del skulle det dock kunna hävdas att offentliga organ bör vara restriktiva med att bedöma lämpligheten i enskilda penningpolitiska beslut kort tid efter beslutstillfället. Anledningen till detta är att sådana bedömningar eventuellt skulle kunna uppfattas som synpunkter också på kommande penningpolitiska beslut, vilket aktualiserar instruktionsförbudet i unionsrätten.

Om granskningen ska avse i vilken grad inflationen systematiskt avviker från målet till följd av olämplig penningpolitik kan det behövas en relativt lång utvärderingsperiod, eventuellt längre än mandat-tiden för direktionsledamöterna och det intervall med vilket de externa penningpolitiska utvärderingarna genomförs. Konjunkturinstitutet har exempelvis anfört att perioden för finansutskottets externa utvärderingar bör förlängas.<sup>62</sup> Enligt Konjunkturinstitutet är det ofta inte möjligt att utkräva ansvar om perioden endast omfattar fem år.

---

<sup>61</sup> Det kan nämnas att det i fråga om domarutnämningar i första hand är en fristående myndighet, Domarnämnden, som bedömer de sökandes skicklighet m.m.

<sup>62</sup> Se Konjunkturinstitutets remissvar på den senaste externa utvärderingen av penningpolitiken, Konjunkturinstitutet (2016).

Måluppfyllelsen inom penningpolitiken är enligt kommitténs bedömning väl lämpad för granskning av externa experter, inom ramen för det som i litteraturen brukar kallas *professional accountability*. Experterna bör vidare ha en viss kunskapsmässig bredd inom olika områden som påverkar och påverkas av den förda penningpolitiken.

En första fråga angående granskningen av penningpolitiken är vilket organ som bör ansvara för den. Enligt kommitténs mening bör Riksrevisionen även fortsättningsvis ha rätt att utföra effektivitetsrevision avseende Riksbanken. Riksrevisionen bedöms dock inte ha den specifika expertkompetens som krävs för att utföra regelbundna och djuplodande utvärderingar av måluppfyllelsen avseende penningpolitiken.

### En utvärderingsfunktion under fullmäktige?

En möjlig form av permanent granskningsorgan skulle kunna vara en utvärderingsfunktion som lyder direkt under fullmäktige och som är fristående från direktionen. The Independent Evaluation Office vid Bank of England skulle kunna tjäna som förebild för en sådan lösning. En sådan ordning skulle innebära att granskningen blir fristående från det organ som beslutar om penningpolitiken, dvs. direktionen. Å andra sidan deltar vanligtvis fullmäktiges ordförande och vice ordförande med yttranderätt vid direktionens penningpolitiska möten. De kan dock inte uteslutas att de skulle kunna upplevas som indirekt delaktiga i de ställningstaganden som görs vid sådana möten.

Under alla förhållanden får fullmäktige huvudsakligen sin information om Riksbankens verksamhet från direktionen och tjänstemän som lyder under direktionen. Ett granskningsorgan utanför Riksbanken bör i högre grad kunna ta hänsyn till andra perspektiv och annan information än Riksbankens egna underlag, än vad som är möjligt med en utvärderingsfunktion under fullmäktige. Mot denna bakgrund kan det anföras att ett externt granskningsorgan har bättre förutsättningar för att göra en självständig granskning och ge bredare perspektiv på penningpolitiken jämfört med ett internt organ. Dessutom skulle ett granskningsorgan inom Riksbanken inte vara direkt kopplat till huvudmannen, riksdagen. Det är därför inte tydligt att ett sådant förslag skulle stärka den demokratiska granskningen i

tillräcklig grad. Sammantaget finner inte kommittén skäl att lägga fram ett förslag av denna innebörd.

### **Ett permanent, fristående granskningsorgan för penningpolitiken?**

Som berörs i avsnitt 33.5 förekommer det i vissa andra länder att ett fristående organ granskar hur väl centralbanken har skött penningpolitiken. Vid remissbehandlingen av den senaste externa utvärderingen av penningpolitiken väckte flera remissinstanser frågan om det finns skäl att inrätta ett svenskt fristående granskningsorgan för penningpolitiken. Som skäl för en sådan ordning kan det för det första anföras att penningpolitiken är ett område som lämpar sig väl för granskning av externa experter. Ett svenskt fristående granskningsorgan skulle för det andra möjliggöra granskningar med tätare intervall än de externa utvärderingarna av internationella experter vilket skulle ge finansutskottet ett underlag till sin årliga utvärdering av penningpolitiken. För det tredje skulle experterna vid ett svenskt granskningsorgan ha en bättre kännedom om svenska institutionella förhållanden än vad som är fallet vid externa granskningar av utländska experter. De förebilder som finns i Sverige avseende ett permanent fristående granskningsorgan är Finanspolitiska rådet och det nyligen inrättade Klimatpolitiska rådet. Det kan också anföras att om det finns ett särskilt granskningsorgan för den ena delen av den ekonomiska politiken, finanspolitiken, så bör det finnas ett sådant organ även för penningpolitiken. Om ett och samma organ ansvarar för att granska hela den ekonomiska politiken kan dessutom ett helhetsperspektiv på svensk ekonomi uppnås, vilket framstår som en förbättring i förhållande till dagsläget.

Finanspolitiska rådet bildades 2007 som en myndighet under regeringen. Rådet består i dag av ett särskilt råd med sex ledamöter, ledda av en ordförande, och av en myndighetsdel (kansli) med en kanslichef och fem anställda. Finanspolitiska rådets uppgift är att oberoende granska finanspolitiken. Enligt rådets instruktion ska det följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politiken (förordningen [2011:446] med instruktion för Finanspolitiska rådet). Rådet bidrar därmed till ökad öppenhet och

tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.<sup>63</sup> Rådet får enligt instruktionen även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna. Slutligen ska rådet även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

I fallet med penningpolitiken skulle granskningsorganet antingen kunna vara en nybildad myndighet som byggs upp från grunden eller en befintlig myndighet som ges ett utvidgat uppdrag. I det första fallet skulle ett särskilt penningpolitiskt råd inrättas som en nämndmyndighet med riksdagsförvaltningen som värdmyndighet. I det senare fallet skulle t.ex. Finanspolitiska rådet eller Konjunkturinstitutet kunna komma i fråga. Med tanke på Riksbankens oberoende och att Riksbanken är en myndighet under riksdagen är det dock en fördel om ett sådant externt granskningsorgan är en myndighet under riksdagen snarare än under regeringen. I fråga om Finanspolitiska rådet skulle denna fråga kunna lösas genom att rådet ombildas till nämndmyndighet under riksdagen med riksdagsförvaltningen eller Riksrevisionen som värdmyndighet. Detta kräver dock en rad överväganden om Finanspolitiska rådets roll i övrigt, vilket inte omfattas av kommitténs uppdrag. Dessutom ansåg Överskottsmålskommittén 2016 att det inte fanns tillräckliga skäl för att göra riksdagen till huvudman för Finanspolitiska rådet.<sup>64</sup>

Mot ett fristående organ för granskning av penningpolitiken talar att Sverige är ett litet land och att det är relativt få personer i Sverige som kan komma på fråga för att utföra en djuplodande granskning av Riksbankens penningpolitik. Under sådana förhållanden kan det vara svårt att försörja ett stående granskningsorgan med rätt kompetens, jämfört med experter som anlitas vid enstaka tillfällen. Det finns också en risk för att penningpolitiken inte blir allsidigt belyst och att utnämningarna till en sådan myndighet skulle kunna tolkas som ställningstaganden på förhand till den genomförda penningpolitiken, om det rör sig om personer som redan har uttalat sig offentligt om Riksbankens penningpolitik. Det framstår dessutom som önskvärt att utnyttja den penningpolitiska kompetens som finns i andra länder, vilket skulle kunna underlättas om granskningen inte genomfördes av ett permanent organ. En sådan ordning ökar förutsättningarna för att de personer som utför granskningen inte har en

---

<sup>63</sup> Se SOU 2016:67, s. 239.

<sup>64</sup> Ibid., s. 268.

förutfattad mening om Riksbankens penningpolitik. Mot denna bakgrund skulle ett fristående granskningsorgan kunna kombineras med att utländska experter anlitas för mer omfattande granskningar. Fördelarna med att inrätta ett fristående granskningsorgan framstår dock som begränsade under sådana förhållanden, jämfört med att anlita utländska experter genom finansutskottets försorg.

Med tanke på att det i princip inte är möjligt för riksdagen att styra Riksbankens verksamhet på annat sätt än genom lag, anser kommittén att dess huvudman, genom finansutskottet, ha kontroll över granskningen av Riksbanken. Den demokratiska förankringen för Riksbankens verksamhet talar således för att det bör vara finansutskottet, som ansvarar för granskningen snarare än ett självständigt organ utanför utskottet.

Sammantaget finner kommittén inte tillräckliga skäl för att föreslå ett särskilt, fristående granskningsorgan med experter för granskningen av penningpolitiken.

## **Finansutskottet och dess kansli**

Vid sidan av möjligheten att inrätta ett permanent granskningsorgan är det också möjligt att anlita expertstöd till finansutskottet när så anses nödvändigt. Detta har förekommit under en längre tid inom ramen för de granskningar som externa experter utför omkring vart fjärde år. Sedan 2007 har det också förekommit expertstöd inför utfrågningar med Riksbanken. Vid utvärderingen av penningpolitiken för 2017 deltog två opponenter som gav sin syn på penningpolitiken vid den öppna utfrågningen. Ett sådant tillvägagångssätt ger en större flexibilitet för utskottet vad gäller att utveckla olika former av granskning. Det kan här nämnas att utskottet ECON i Europaparlamentet bistås av externa experter som tar fram skriftliga underlag i olika frågor inför utskottets granskning av ECB (se vidare avsnitt 33.5.3).

Kommittén bedömer att finansutskottets kansli under alla förhållanden behöver tillföras större resurser för att understödja ledamöterna i att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet. Det blir ännu viktigare med Riksbankens nya uppgifter avseende konstanter och på beredskapsområdet. Dessa resurser bör kunna användas till såväl egna personalresurser, som köp av externa tjänster från t.ex.



forskare inom nationalekonomi, beroende på vad utskottet anser mest ändamålsenligt och i vilken mån det är möjligt att rekrytera personer med rätt kompetens. En större tillgång till interna resurser eller externa expertkunskaper inom Riksbankens verksamhetsområde framstår som angeläget för att i viss mån minska den informations- och kunskapsobalans som föreligger mellan å ena sidan Riksbankens ledning och å andra sidan ledamöterna i finansutskottet.

En annan eller kompletterande lösning är att utskottets kansli skulle kunna förstärkas med ett särskilt sekretariat för riksbanksfrågor, vilket utöver att bistå finansutskottets ledamöter i utvärderingen av penningpolitiken också kan bidra med kunskap om institutionella förhållanden i Sverige till eventuella utländska experter som anlitas för utvärderingar, såväl de som utförs vart fjärde år som eventuellt ytterligare årliga utvärderingar som finansutskottet beställer. Det skulle också kunna inrättas en riksbanksdelegation bland utskottets ledamöter för att, likt ett arbetsutskott, förbereda ärenden om Riksbanken för diskussion i finansutskottet som helhet. En sådan ordning liknar den arbetsgrupp för riksbanksfrågor som har funnit inom finansutskottet sedan 2016. Enligt kommitténs mening överväger dock fördelarna med en mer flexibel ordning jämfört med att lagfästa särskilda organ inom riksdagen. Det krävs inget särskilt lagstöd för att tillsätta en arbetsgrupp eller liknande för beredning av riksbanksfrågor inom finansutskottet. Detta kan alltså, liksom i dag, göras på utskottets initiativ.

Vidare kan det övervägas om finansutskottets ledamöter ska ha en individuell rätt att ställa skriftliga frågor till Riksbanken på ett liknande sätt som det som gäller för skriftliga frågor till statsråd. En sådan ordning gäller t.ex. för ledamöter av Europaparlamentet i förhållande till ECB. Om en sådan ordning infördes i Sverige skulle direktionen vara skyldig att svara på frågorna. Det skulle bidra till att individuella ledamöter i utskottet får möjlighet att inrikta granskningen på en viss fråga. Det avviker dock från vad som gäller för granskningen av myndigheter under regeringen. Det skulle också kunna skifta fokus från finansutskottets och riksdagens roll som huvudman för Riksbanken till enskilda partipolitiska ställningstaganden. Vidare har normalt sett finansutskottets ledamöter en möjlighet att ställa muntliga frågor vid utfrågningar och liknande sammankomster med företrädare för Riksbanken. Mot denna bakgrund lägger inte kommittén fram något förslag om en rätt till att ställa

skriftliga frågor till Riksbanken. Kommittén anser i stället att utskottets möjlighet att enligt 10 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen begära upplysningar eller ett yttrande i en viss fråga är en lämpligare lösning för att ställa riktade, specifika, frågor till Riksbanken.

Mot denna bakgrund anser kommittén att det är tillräckligt att finansutskottets ansvar för utvärdering av Riksbanken tydliggörs i riksdagsordningen och att utskottets kansli tillförs större resurser för granskningen av Riksbankens verksamhet. Kommittén bedömer att utskottets resurser bör ökas med sammantaget cirka 5 miljoner kronor årligen i syfte att möjliggöra ytterligare personalresurser eller att i högre grad än tidigare anlita extern expertis. Det senare kan göras vid enstaka tillfällen eller som ett led i en regelbunden granskning. Detta kan förväntas leda till ett bättre och bredare beslutsunderlag för utskottet, i såväl skriftlig som muntlig form. Resursökningen bör finansieras genom en omfördelning inom Riksdagsförvaltningens anslag.

### **Granskning av måluppfyllelse och effektivitet avseende Riksbankens uppgifter vid sidan av penningpolitiken**

Som konstaterats ovan anser kommittén att det bör ske en demokratisk granskning av måluppfyllelse och effektivitet avseende samtliga de uppgifter som Riksbanken har tilldelats i lag eller rättsakter från EU. Granskningen av måluppfyllelse och effektivitet avseende Riksbankens uppgifter vid sidan om penningpolitiken inom exempelvis finansiell stabilitet, kontanter och bankens internationella verksamhet bör enligt kommitténs mening utföras av Riksbankens huvudman – riksdagen och höra till finansutskottets ansvarsområde. Riksrevisionens iakttagelser inom effektivitetsrevisionen kan i förekommande fall tjäna som underlag för utskottets arbete.

Även när det gäller utvärderingen av måluppfyllelse för Riksbankens uppgifter utanför penningpolitiken bör, enligt kommitténs bedömning, riksdagen och finansutskottet ha en hög grad av flexibilitet för hur denna granskning ska ske. Exempelvis kan nuvarande ordning med öppna utfrågningar avseende arbetet med finansiell stabilitet av finansmarknadsministern, Riksbanken och övriga berörda myndigheter vara tillräcklig när det inte förekommer stora störningar i det finansiella systemet. Under och framför allt efter en

framtida finansiell kris, när olika myndigheter har vidtagit olika åtgärder inom det finansiella stabilitetsområdet, kan det dock finnas skäl för finansutskottet att kräva en mer djuplodande redovisning som grund för granskningen och ansvarsutkrävandet i förhållande till Riksbanken. Den nya riksbankslagen bör ge utskottet rätt att kräva detta. På ett liknande sätt kan regeringen granska och utkräva ansvar av sina förvaltningsmyndigheter inom bl.a. detta område. Riksdagen kan i sin tur utkräva ansvar av regeringen för dess övergripande roll och samordning i arbetet för att värna den finansiella stabiliteten.

Här kan särskilt nämnas rätten att ge nödkrediter till finansiella företag, som enligt kommitténs förslag är en av Riksbankens befogenheter inom det finansiella stabilitetsområdet (se avsnitt 23.7). Sådan kreditgivning är offentlig maktutövning som påminner om myndighetsutövning. Beslut i sådana frågor kan dock inte domstolsprövas, samtidigt som de kan vara av mycket stor betydelse för såväl det finansiella företaget i fråga som för samhället i stort.<sup>65</sup> Även andra beslut och ställningstaganden som rör det finansiella systemet kan få stora konsekvenser för samhället i stort. Mot den bakgrunden bedömer kommittén att Riksbankens åtgärder ska granskas av finansutskottet för att möjliggöra ett ansvarsutkrävande.

När det gäller frågan om kontantutgivning och kontanthantering föreslår kommittén i avsnitt 34.4.4 att Riksbanken ska ta fram en årlig rapport till finansutskottet som kan ligga till grund för granskning av måluppfyllelse och effektivitet avseende Riksbankens kontantverksamhet.

Frågor om Riksbankens andra uppgifter avseende betalningssystemet, t.ex. vad gäller RIX-systemet och beredskapsfrågor, har de senaste åren hamnat alltmer i fokus. Riksdagen bör även på detta område utvärdera måluppfyllelsen och effektiviteten. Kommittén bedömer dock att inte heller hur frekvent detta ska ske eller formerna för det behöver lagfästas, utöver att redogörelser ska lämnas regelbundet (se avsnitt 33.6.3).

Kommitténs anser också att Riksrevisionens effektivitetsrevision (se avsnitt 33.3.6) kan spela en viktig roll för uppgifterna vid sidan om penningpolitiken. Det kan återigen nämnas att Riksrevisionen

---

<sup>65</sup> Nödkrediter bör inte ses som en rättighet för det aktuella finansiella företaget, vilket är skälet till att beslut om sådana krediter inte kan överklagas.

under 2018 publicerade en rapport angående makrotillsynen, som berörde även Riksbankens verksamhet.<sup>66</sup>

### 33.6.5 Granskningen av årsredovisningen (finansiell revision)

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om finansiell revision förs i huvudsak oförändrade över till den nya riksbankslagen. Riksbanken ska dock motivera i de fall avsteg görs från ECB:s riktlinje om redovisning och finansiell rapportering. Riksrevisionen ska också uttala sig vad gäller om vinstdispositionen är korrekt.

Frågan om internrevision och övriga former av intern styrning och kontroll berörs i avsnitt 33.6.8 nedan. Det finns dock också mekanismer för extern kontroll av Riksbanken. Det gäller bl.a. den årliga revision som Riksrevisionen utför i fråga om Riksbankens årsredovisning på ett liknande sätt som den gör för förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Detta är en form av finansiell revision. Med tanke på bl.a. att Riksbanken är ett eget rättssubjekt med en egen balansräkning, är det uppenbart att dess årsredovisning ska granskas av Riksrevisionen. Bestämmelserna om årlig revision i riksbankslagen ska därför föras över till den nya riksbankslagen. Det finns dock skäl att förtydliga att Riksbanken ska motivera eventuella avsteg från ECB:s riktlinje om hur redovisning och finansiell rapportering ska ske och att riktlinjen ska tillämpas i den mån något annat inte följer av bestämmelserna i den nya riksbankslagen (se vidare avsnitt 33.3.4).

Med tanke på förslaget till bestämmelser i lag som styr vinstutdelningen till staten, är det naturligt att Riksrevisionens granskning och uttalanden i revisionsberättelsen även ska avse om vinstdispositionen är korrekt, inför riksdagens beslut om att godkänna eller inte godkänna fullmäktiges beslut (se vidare avsnitten 29.6.5 och 29.7). Kommittén föreslår därför att en bestämmelse av denna innebörd tas in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

För att möjliggöra en bred demokratiskt förankrad debatt om Riksbankens verksamhet åtminstone en gång om året anser kommittén att årsredovisningen liksom i dag ska ges in till riksdagen och

---

<sup>66</sup> Riksrevisionen (2018).

inte finansutskottet (se även avsnitt 33.6.3). Årsredovisningen ger en helhetsbild av Riksbankens verksamhet och är därför ett lämpligt underlag för en sådan debatt, snarare än enskilda rapporter om särskilda ämnen. Detta medför motionsrätt med anledning av årsredovisningen (se 9 kap. 12 § riksdagsordningen). Det kan här erinras om att årsredovisningen redan i dag ligger till grund för beslut i kamraren vad gäller ansvarsfrihet m.m. (se avsnitt 33.3.4).

I avsnitt 33.6.6 nedan berörs ett ytterligare förslag till förändring av bestämmelserna om revisionsberättelse.

### 33.6.6 Granskningen av regelefterlevnaden och JO:s tillsyn

**Kommitténs förslag:** Ett förtydligande görs i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Granskningen av om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut ska i stället avse om denna förvaltning är förenlig med gällande rätt och särskilda beslut.

Riksrevisionen ska i revisionsberättelsen uttala sig särskilt om Riksbankens regelefterlevnad.

Direktionsledamöterna ska stå under JO:s tillsyn. Till följd av detta ska inte några särskilda åtalsregler gälla för dem.

### Behovet av lagstiftningsåtgärder

Enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska den årliga revisionen omfatta bl.a. i vilken mån ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (5 § första stycket). Enligt kommitténs bedömning ger visserligen denna bestämmelse Riksrevisionen en rätt att granska Riksbankens regelefterlevnad (eng. *compliance audit*). Till följd av bl.a. hur uttrycket god revisionssed tolkas har dock bestämmelsen i vissa fall tillämpats på så sätt att Riksrevisionen ska granska endast om beslutsprocesserna gällande en viss fråga har varit lämpliga, om ett tillräckligt beslutsunderlag har funnits m.m. Detta kan ses mot bakgrund av ett uttalande i författningskommentaren till bestämmelsen vad gäller att begreppet god revisionssed i statlig revision motsvarar begreppets innebörd vid privat revision (prop. 2001/02:190 s. 157). Mot bakgrund av denna

tolkning av bestämmelsen görs inte någon fullständig granskning av Riksbankens regelefterlevnad.

I samband med förarbetsuttalandet gjordes dock inte någon närmare analys av den skillnad som finns till följd av att offentlig verksamhet är författningsstyrd i högre grad än privat verksamhet. I övervägandena till bestämmelsen finns det inte heller något uttryckligt stöd för att granskningen av ledningens förvaltning skulle vara begränsad till beslutsprocesser, beslutsunderlag m.m. snarare än frågan om laglighet (samma prop. s. 62–75). Det kan inte ha varit avsikten med förarbetsuttalandet att frågan om en viss åtgärd är förenlig med gällande rätt inte ska kunna beröras av Riksrevisionen. Enligt kommitténs mening talar dessa förhållanden sammantaget för att det finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen.

Det finns inte något krav i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. på att revisionsberättelsen avseende Riksbanken ska innehålla ett uttalande om regelefterlevnaden. Revisionsberättelsen för Riksbanken ska i stället innehålla ett uttalande om balansräkningen och resultaträkningen bör fastställas och om fullmäktige och direktionen i Riksbanken bör beviljas ansvarsfrihet (5 § tredje stycket samma lag). Därutöver uttalar sig också Riksrevisionen om Riksbankens ledning har följt riksbankslagen vad gäller intern styrning och kontroll.

Någon löpande kontroll av Riksbankens regelefterlevnad utförs inte av någon annan myndighet. Ledamöterna i direktionen står inte under JO:s tillsyn (se vidare nedan). Till skillnad från vad som gäller för ECB prövas inte heller några av de beslut som Riksbanken fattar av domstol, annat än i sällsynta undantagsfall.<sup>67</sup> I Sverige finns inte heller någon ordning med domstolsprövning av lagenligheten av statliga förvaltningsmyndigheters beslut oberoende av om klaganden själv kan anses personligen berörd av beslutet.

Avsaknaden av ett tydligt regelverk för granskningen av Riksbankens regelefterlevnad medför att det är svårt att ta ställning till om den konstitutionella legalitetsprincipen är uppfylld i Riksbankens fall, dvs. om dess verksamhet utövas under lagarna och i överensstämmelse med rättsordningen (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § första stycket förvaltningslagen). Att den offentliga maktutövningen sker på ett rättssäkert sätt är också en viktig grund

---

<sup>67</sup> Vissa av Riksbankens beslut i förhållande till enskilda fysiska eller juridiska personer får överklagas till förvaltningsdomstol (se bl.a. 11 kap. 5 § andra och tredje styckena riksbankslagen). Såvitt kommittén kan bedöma är det främst beslut i fråga om inlösen av sedlar som domstolsprövas.

för dess legitimitet (se avsnitt 33.2.1). Regelefterlevnad i nu aktuellt avseende gäller om Riksbanken har agerat inom lagens ramar eller t.ex. överskridit sina befogenheter.

Avsaknaden av ett tydligt regelverk för granskningen av Riksbankens regelefterlevnad har framför allt betydelse för granskningen av Riksbanken som myndighet. Det kan dock också i vissa särskilda fall vara av betydelse för ett beslut om ansvarsfrihet eller ett eventuellt beslut om att skilja en direktionsledamot från anställningen om denne har medverkat till ett beslut som innebär att Riksbanken har agerat utanför sitt mandat. Enligt kommitténs uppfattning är det, inte minst mot bakgrund av betydelsen av Riksbankens verksamhet, dess finansiella oberoende och självständiga ekonomiska förvaltning, en brist i gällande rätt att dess regelefterlevnad inte granskas i särskild ordning.

Ett exempel på en situation då det hade varit till fördel för finansutskottets arbete om en särskild granskning av regelefterlevnaden hade funnits är det sätt på vilket Riksbankens direktion har hanterat frågan om bolagiseringen av Riksbankens kontanthantering (se avsnitt 33.3.4). Finansutskottet anförde bl.a. att riksdagen borde ha beretts tillfälle att pröva Riksbankens planer på att bolagisera kontanthanteringen eftersom den innebar att Riksbankens grundlagsenligt givna rätt att ensam ge ut sedlar och mynt delvis privatiserades (bet. 2003/04:FiU23 s. 1). Även dåvarande Riksdagens revisorer berörde frågan i en särskild granskningspromemoria (bilaga 5 till betänkandet). Den då nybildade Riksrevisionen berörde den dock inte i revisionsberättelsen (redogörelse 2003/04:RRS4). Som berörs ovan finns det inte heller något krav i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. på att behandla frågor om regelefterlevnad i revisionsberättelsen.

## Riksrevisionens roll

Mot ovanstående bakgrund anser kommittén att det finns ett behov av att Riksbankens regelefterlevnad granskas i särskild ordning av en annan myndighet. Det framstår som naturligt att Riksrevisionen anförtros denna uppgift. Det finns åtminstone två skäl för detta. För det första är Riksrevisionen en del av riksdagens kontrollmakt och har således till uppgift att granska andra myndigheters verksamhet

ur olika aspekter. Med tanke på Riksbankens oberoende och att banken lyder under riksdagen är det en fördel i sammanhanget att även Riksrevisionen lyder under riksdagen och inte är en av regeringens myndigheter. För det andra utför Riksrevisionen redan årlig revision av Riksbanken, vilket innebär att Riksrevisionen under ett antal år har samlat på sig kunskap om Riksbankens verksamhet. Detta är av särskild betydelse med tanke på att Riksbankens verksamhet är relativt komplex. Det finns uppenbara samordningsvinster med att den årliga revisionen och granskningen av regelefterlevnaden görs av en och samma myndighet. Det är naturligt att frågan om regelefterlevnad behandlas i revisionsberättelsen, även om den inte nödvändigtvis har betydelse för frågan om ansvarsfrihet ska beviljas vid ett visst tillfälle. De nu anförda skälen innebär enligt kommitténs mening att Riksrevisionen ska anförtros denna uppgift snarare än t.ex. JO eller någon annan myndighet.

Det bör betonas att den nu aktuella granskningen är resurskrävande. Förslaget innebär således en ökad arbetsbörda för Riksrevisionen. En granskning av nu aktuellt slag förutsätter också att Riksrevisionen säkerställer tillgången till kvalificerad juridisk kompetens.

Den mest lämpliga lagtekniska lösningen för att uppnå den eftersträvade granskningen av regelefterlevnaden är enligt kommitténs mening att föreskriva att revisionsberättelsen i fråga om Riksbanken ska innehålla ett uttalande angående om banken, såvitt kan bedömas, har följt gällande rätt. Kommittén föreslår dock också att lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ska ändras på så sätt att det förtydligas att granskningen av regelefterlevnaden ska avse om ledningens förvaltning är förenlig med gällande rätt och särskilda beslut. Granskningen ska inte vara begränsad till vad som i fråga om näringslivet ryms inom uttrycket god revisionssed.

Enligt kommitténs uppfattning är detta att se som ett förtydligande av vad som redan kan anses gälla. Förslaget bedöms därför inte medföra några kostnadsökningar i fråga om revisionen av myndigheter under regeringen. Dessa granskas redan i dag av flera olika myndigheter. Beroende på hur utförlig granskning av regelefterlevnaden som Riksrevisionen väljer att göra, kan det uppkomma ökade kostnader hos Riksrevisionen avseende revisionen av Riksbanken (se vidare konsekvensanalysen i kapitel 38). En sådan kostnadsökning



är motiverad av att det, som berörs ovan, inte finns någon annan myndighet som granskar Riksbankens regelefterlevnad.

### En möjlighet till domstolsprövning?

Kommittén har övervägt om Riksrevisionen bör ha en möjlighet att initiera en domstolsprövning av lagligheten i Riksbankens beslut. En sådan ordning skulle kunna liknas vid den s.k. laglighetsprövning som förvaltningsdomstolarna enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) gör i fråga om vissa kommunala beslut. En laglighetsprövning innefattar inte någon bedömning av om det kommunala organet har fattat det mest lämpliga beslutet.

Riksrevisionen skulle med en sådan ordning t.ex. kunna väcka talan i Högsta förvaltningsdomstolen om att upphäva ett visst beslut från Riksbankens sida. En sådan ordning skulle möjliggöra en begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen vad gäller tolkningen av reglerna om ECBS i fördragen. I fråga om ECB är det EU-domstolen och inte något revisionsorgan som i förekommande fall granskar lagligheten i de beslut som har fattats.

Det framstår dock som olämpligt att ge Riksrevisionen uppgiften att föra talan i domstol mot en annan myndighets beslut. Det skulle också vara främmande från ett svenskt konstitutionellt perspektiv att, som ett annat alternativ, ge allmänheten en rätt att överklaga beslut från statliga förvaltningsmyndigheter oavsett om klaganden i fråga kan anses berörd av beslutet. Vidare skulle varje ordning med domstolsprövning skapa en osäkerhet vad gäller giltigheten i Riksbankens beslut, vilket skulle kunna vara problematiskt t.ex. under en finansiell kris. Kommittén lägger därför inte fram något förslag om domstolsprövning.

### Tillämpningsområdet för JO:s tillsyn

För närvarande är direktionsledamöterna undantagna från JO:s tillsyn, utom vad gäller deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering (2 § tredje stycket 3 JO-instruktionen). Undantag från tillsynen finns också vad gäller personer med vissa politiska uppdrag, bl.a. riksdagens ledamöter, statsråd, riksbanksfullmäktiges ledamöter och

ledamöter av kommunernas beslutande församlingar. Detta har sin grund i att JO i ett parlamentariskt system inte ska ha rollen som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande utan i stället ska tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida (bet. 1975/76:KU22 s. 48). De politiska företrädarna bör alltså med detta synsätt ansvara inför väljarna. Vidare omfattas valda politiska befattningshavare m.fl. av särskilda åtalsregler. Detta gäller även riksbanksfullmäktiges ledamöter (jfr a. bet. s. 68).

Vid ikraftträdandet av riksbankslagen 1989 infördes ett undantag från tillämpningsområdet för JO:s tillsyn i fråga om riksbankschefen och vice riksbankschefer. Detta kan ses i ljuset av att fullmäktige då styrde hela Riksbankens verksamhet och att riksbankschefen utsågs bland fullmäktigeledamöterna. Riksbanken var således i betydligt högre grad än i dag styrd av direkt eller indirekt valda politiker. I samband med reformen av riksbankslagstiftningen i slutet av 1990-talet ersattes begreppen ”riksbankschefen och vice riksbankschefer” med ”ledamöter av direktionen” till följd av den ändrade ledningsstrukturen för Riksbanken, utan att någon egentlig analys gjordes av hur JO:s tillsyn lämpligen bör avgränsas.

I fråga om omfattningen av JO:s tillsyn finns det enligt kommitténs synsätt numera inte anledning att skilja mellan å ena sidan den verkställande ledningen inom myndigheter under regeringen, såsom generaldirektörer, och å andra sidan ledamöter av riksbankens direktion. I båda fall rör det sig om ledande befattningshavare för statliga förvaltningsmyndigheter. I Riksbankens fall rör det sig dessutom om självständig förvaltning av mycket betydande offentliga medel och offentlig maktutövning som har stor betydelse för Sveriges ekonomi.

Det är inte något politiskt förtroendeuppdrag att vara ledamot av Riksbankens direktion. Dessa ledamöter kan inte heller avsättas till följd av att de inte har riksdagens eller allmänhetens förtroende. Det finns därför inte skäl att upprätthålla samma undantag från JO:s tillsyn som gäller för t.ex. statsråd. Kommittén föreslår därför att direktionsledamöterna ska stå under JO:s tillsyn. Till följd av detta föreslår kommittén att den särskilda bestämmelsen i 13 kap. 24 § riksdagsordningen om åtalsregler för vissa befattningshavare ändras så att ledamöter av Riksbankens direktion inte omfattas av den.

## Granskning och oberoende

Som berörs ovan avser granskningen av regelefterlevnaden om Riksbanken har agerat inom lagens ramar. Det handlar inte om att ta ställning till om t.ex. den mest lämpliga penningpolitiska åtgärden har vidtagits eller om styrräntan har varit väl anpassad i förhållande till prisstabilitetsmålet och realekonomisk hänsyn. I viss mån kan en jämförelse göras med den s.k. laglighetsprövning som förvaltningsdomstolarna gör i fråga om vissa kommunala beslut (se ovan).

Enligt kommitténs mening står det klart att varken en granskning av regelefterlevnaden inom Riksbanken eller tillsyn från JO:s sida hotar oberoendet i fråga om penningpolitik m.m. Tvärtom är en utförlig granskning och ansvarsutkrävande en förutsättning för ett långtgående oberoende (se avsnitt 33.2.1 ovan).

I förarbetena till bestämmelserna om revision av Riksbanken anförs att instruktionsförbudet för ledamöterna i Riksbankens direktion att söka eller ta emot instruktioner som rör frågor om penningpolitiken ska beaktas av Riksrevisionen (prop. 2001/02:190 s. 70 och 71). Vilka eventuella begränsningar detta innebär i förhållande till en årlig revision av vanligt slag framgår dock inte av förarbetena.

Som berörs i avsnitt 33.4.2 har Riksrevisionen en långtgående självständighet i fråga om bl.a. granskningens drivande och bedömningen av granskningens resultat. Riksrevisorerna har enligt kommitténs bedömning ett oberoende som är jämförbart med vad som gäller för ordinarie domare.

Även om justitieombudsmännen har en lägre grad av formell anställningstrygghet än riksrevisorerna (se avsnitt 33.4.3) är deras självständighet av tradition mycket stark. Det ter sig främmande att föreställa sig att t.ex. ett politiskt organ skulle kunna påverka deras slutsatser. Således saknar utomstående organ, t.ex. regeringen, möjlighet att påverka inriktningen eller slutsatserna av de granskningar som JO respektive Riksrevisionen gör. I dessa avseenden bör JO:s respektive Riksrevisionens ställning jämföras med domstolarnas.

Enligt kommitténs bedömning kan således varken en granskning av Riksbankens regelefterlevnad från Riksrevisionens sida eller tillsyn från JO:s sida anses strida mot instruktionsförbudet. Det gäller såväl bestämmelsen i regeringsformen som artikel 130 i EUF-fördraget.

En jämförelse kan här göras med ECB:s ställning enligt unionsrätten. Unionsrätten ger visserligen ECB ett mycket långtgående oberoende, men trots detta står inte ECB utanför EU:s kontrollmekanismer. EU-domstolens roll nämns ovan. Därutöver följer det av ett rättsfall från EU-domstolen att även ett EU-organ som ansvarar för att bekämpa korruption m.m. har rätt att granska verksamhet inom ECB (dom den 10 juli 2003 i mål C-11/00, det s.k. OLAF-målet). Vidare står ECB även under tillsyn från EU:s ombudsman (se vidare avsnitt 35.5.3).

### 33.6.7 Utredning inför ett eventuellt beslut om att skilja en direktionsledamot från anställningen

**Kommitténs förslag:** Finansutskottet ska ha rätt att besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en direktionsledamot från uppdraget. JO ska vara skyldig att biträda utskottet med en sådan utredning. JO ska inte få överlämna en sådan utredning till en annan myndighet för handläggning.

En direktionsledamot får skiljas från anställningen endast om hen har gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse (se avsnitt 33.3.7). Ett motsvarande krav gäller även för riksrevisorer.

Konstitutionsutskottet får numera besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Lagändringar av denna innebörd har genomförts mot bakgrund av händelser som har förevarit inom Riksrevisionen och som uppmärksammades under sommaren 2016 (13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen och 10 § andra stycket JO-instruktionen, se även framställning 2017/18:RS4). I förarbetena till dessa lagändringar anfördes bl.a. följande. Det är ett mycket ingripande beslut att skilja en revisor från uppdraget i förtid och det är därför viktigt att omständigheterna blir noga utredda. Konstitutionsutskottet bör därför få besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget. Eftersom en utredning av detta slag kan vara omfattande är det naturligt att JO ska kunna få i uppdrag av konstitutionsutskottet att genomföra en särskild utredning av omständigheterna.

JO har redan sedan tidigare haft till uppgift att på uppdrag av riksdagsutskottet utföra undersökningar av omständigheter som kan leda till straffansvar för vissa befattningshavare hos riksdagen eller dess organ. Detta gäller bl.a. ledamöter av riksbankens fullmäktige och direktion. Beslut om åtal mot sådana befattningshavare fattas av finansutskottet (13 kap. 24 § första stycket 1 riksdagsordningen). En ombudsman är också skyldig att väcka och utföra ett sådant åtal och ansvara för förundersökningen (10 § JO-instruktionen).

Av de nya bestämmelserna följer att JO även ska ansvara för att utföra en sådan utredning som avser att klarlägga de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut att skilja en riksrevisor från uppdraget, även i sådana fall då något brott inte har begåtts. Det är naturligtvis tänkbart att en sådan utredning kan genomföras med utskottets egna kansliresurser i vissa fall. Att en oberoende myndighet tar fram ett underlag till ett sådant för den enskilda riksrevisorn mycket ingripande beslut innebär dock sannolikt att processen upplevs som mer öppen. Den särskilda utredning som konstitutionsutskottet numera har möjlighet att begära är endast en utredning för att klargöra vad som faktiskt har inträffat. Det är inte frågan om en sådan ordinär JO-utredning under vilken domstolar, myndigheter och befattningshavare har en konstitutionellt förankrad upplysningsplikt. Därför ska inte JO:s utredning heller avslutas med ett uttalande från JO:s sida i fråga om huruvida direktionsledamoten bör skiljas från uppdraget (se riksdagsstyrelsens framställan 2017/18:RS4). Ansvaret för att bedöma om det finns grund för att skilja ledamoten från anställningen ska i stället åvila utskottet/fullmäktige.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ett behov av att kunna genomföra en undersökning som underlag för bedömningen av frågan om en direktionsledamot ska skiljas från anställningen eller inte, på motsvarande sätt som följer av riksdagsstyrelsens förslag avseende riksrevisorerna. Erfarenheterna från händelserna avseende Riksrevisionen under sommaren 2016 talar för att en sådan möjlighet bör finnas. För närvarande finns det inte någon möjlighet för finansutskottet att begära att ett fristående organ genomför en undersökning av sådant slag om det inte är fråga om förundersökning med anledning av misstänkt brott. Enligt kommitténs uppfattning bör även andra former av allvarlig försummelse kunna utredas i särskild ordning. När kriteriet allvarlig försummelse infördes i lagstiftningen förutsattes också att frågan om allvarlig försummelse kunde behöva

utredas, dock utan att formerna för detta lagreglerades (prop. 1997/98:40 s. 74).

På samma sätt som gäller för konstitutionsutskottet i fråga om riksrevisorer kan det naturligtvis tänkas att finansutskottet i vissa fall genomför en särskild utredning med egna kansliresurser. I vissa fall kan det dock tänkas att det är mer lämpligt att ett fristående organ genomför utredningen. På motsvarande sätt som föreslås för riksrevisorerna bör det vara JO som utför detta.

En särskild fråga är vilket organ som ska få befogenhet att besluta om en särskild utredning. Med tanke på riksdagens roll som huvudman för Riksbanken är det naturligt att finansutskottet har denna befogenhet. Ett annat skäl är att det bör förbehållas riksdagsutskott, och inte t.ex. riksbanksfullmäktige, att ge JO i uppdrag att genomföra utredningar av nu aktuellt slag.

Om det i samband med en särskild utredning skulle uppstå omständigheter som talar för att direktionsledamoten gjort sig skyldig till en brottslig gärning får finansutskottet i stället begära att JO biträder utskottet med en förundersökning. En sådan särskild utredning som det nu är fråga om bör vidare enligt kommittén hanteras av JO och inte kunna delegeras eller överlämnas till en annan myndighet med stöd av 18 § JO-instruktionen. Detsamma följer av de nya bestämmelserna om riksrevisorerna. Eftersom en särskild utredning av nu aktuellt slag kan övergå till en förundersökning är det svårt att tänka sig att ansvaret för att utföra sådana utredningar skulle anförtros någon annan myndighet än JO.

### 33.6.8 Fullmäktiges kontrollerande funktion

**Kommitténs förslag:** Fullmäktiges kontrollerande funktion ska förtydligas. Det ska anges i den nya riksbankslagen att fullmäktige ansvarar för att följa direktionens arbete och Riksbankens verksamhet i övrigt. Fullmäktige ska hålla finansutskottet underrättat om frågor av större betydelse. Fullmäktige ska regelbundet och på finansutskottets begäran redovisa sina iakttagelser till utskottet.

Mandatet för fullmäktiges särskilda, externa, revisionsfunktion tydliggörs och breddas till att omfatta revision av direktionens arbete.

Nuvarande bestämmelser om internrevision förs över till den nya riksbankslagen.

I avsnitt 32.8.1 har kommittén gjort bedömningen att riksbanksfullmäktige bör finnas kvar som ledningsorgan i Riksbanken. Dess främsta funktion är fortsatt utnämningen av direktionsledamöter. Den andra centrala funktionen är att möjliggöra insyn och kontroll för huvudmannens, dvs. riksdagens, del. I detta avseende kan fullmäktige i viss mån jämföras med de insynsråd som finns i flera andra statliga förvaltningsmyndigheter. Insynsråd finns framför allt inom s.k. enrådsmyndigheter, dvs. myndigheter i vilka någon styrelse inte finns och som inte heller är nämndmyndigheter. Enligt Regeringskansliets synsätt är ett insynsråd ett rådgivande organ utan beslutsfunktion som kan vara motiverad med tanke på verksamhetens karaktär.<sup>68</sup> Även i sådana situationer då myndighetens övriga ledningsfunktioner innehåller nödvändig kompetens för den löpande verksamheten och dess utvecklingsbehov kan ett insynsråd behövas. Enligt regeringen tillgodoser ett insynsråd behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande i vissa verksamheter. Polismyndigheten, Migrationsverket, Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten är några exempel på myndigheter som har insynsråd. De myndigheter som har insynsråd omfattas dock även av andra kontrollfunktioner som saknas för Riksbankens del, bl.a. genom att ledningen måste ha regeringens förtroende.

Som berörs i avsnitt 33.3.3 framgår det inte tydligt i nuvarande riksbankslagen att fullmäktige har en kontrollerande funktion i förhållande till direktionen och Riksbankens verksamhet i övrigt. Kommittén anser att detta förhållande bör förtydligas i den nya riksbankslagen, särskilt med tanke på att denna funktion är viktig för den demokratiska insynen i Riksbankens verksamhet. Vid de intervjuer som kommittén gjort med ledande personer inom Riksbanken och fullmäktige har det anförts att fullmäktiges kontrollerande funktion vara viktig men att uppdraget är otydligt (se vidare avsnitt 32.5.1).

Kommittén konstaterar också att det, förutom ett tydligt uppdrag, också i stor utsträckning saknas verktyg för att fullmäktige ska kunna utöva denna kontrollfunktion. Den externa revisionsfunktion som fullmäktige har till sitt förfogande har i dag ett mycket begränsat

<sup>68</sup> Se Regeringskansliet (2008).

uppdrag och det finns en otydlighet vad fullmäktiges revisionsfunktion kan och ska granska. Den är därför i dag av liten betydelse för den demokratiska granskningen av Riksbanken (se avsnitt 33.3.3). För att fullmäktiges kontrollerande funktion ska stärkas och tydliggöras föreslår kommittén att mandatet för den externa revisionsfunktion som finns till fullmäktiges förfogande breddas. Denna revision ska omfatta *direktionens arbete*. Detta mandat är bredare än den tolkning som gjorts inom Riksbanken mot bakgrund av gällande riksbankslag enligt vilken fullmäktiges revision ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde (9 kap. 2 § andra stycket). Tolkningen av detta har varit att fullmäktiges externa revisionsfunktion i huvudsak ska granska direktionsledamöternas tjänsteutövning i snäv bemärkelse. Att fullmäktiges revisionsfunktion enligt kommitténs förslag i stället ska granska direktionens arbete innebär att bl.a. följande företeelser kan granskas:

- hur samarbetet fungerar inom direktionen, avseende informationsspridning, dialog och beredning av de ärenden som direktionen fattar beslut om
- direktionssammanträdenas effektivitet och ändamålsenlighet
- arbetsfördelningen inom direktionen, och hur eventuell delegering av arbetet inom direktionen fungerar
- direktionsledamöternas tjänsteutövning (liksom i dag).

Att fullmäktiges revisionsfunktion fokuserar sin granskning på direktionens arbete har en logisk koppling till fullmäktiges viktiga uppgift att rekrytera och utnämna direktionsledamöter. Hur direktionens arbete fungerar är ett viktigt underlag inför fullmäktiges beslut att utnämna direktionsledamöter eller att förlänga befintliga direktionsledamöters förordnanden. När det gäller revision av Riksbankens verksamhet i stort granskas denna av Riksbankens befintliga internrevisionsfunktionen som rapporterar till direktionen. Den externa granskningen föreslås vidare utföras av Riksrevisionen (Finansiell revision och regelefterlevnad) samt finansutskottet (måluppfyllelse och effektivitet i Riksbankens verksamhet). Kommittén bedömer att utökningen av mandatet för fullmäktiges externa revisionsfunktion innebär en ökad kostnad på cirka en miljon kronor per år.



Internrevisionen i Riksbanken är av stor betydelse för den interna kontrollen. I s.k. styrelsemyndigheter rapporterar internrevisionen till styrelsen och inte endast till generaldirektören. I vissa sådana myndigheter finns ett särskilt revisionsutskott inom styrelsen, i vilket generaldirektören inte ingår. Detta möjliggör för styrelseledamöter som står utanför den dagliga verkställande ledningen att utöva en viss kontroll över att internrevisionen fungerar väl. Denna ordning fungerar således som en kontrollmekanism i förhållande till generaldirektören och den övriga verkställande ledningen i en styrelsemyndighet. Motsvarande gäller i förhållande till en verkställande direktör och övrig verkställande ledning i ett aktiebolag. Det åligger direktionen att vidta lämpliga åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. I likhet med andra åtgärder från direktionens sida åligger det fullmäktige att följa upp även dessa frågor, dvs. att säkerställa att tillräckligt omfattande och kraftfulla åtgärder vidtas med anledning av internrevisionens iakttagelser. Det bör även fortsättningsvis åligga direktionen att besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen. Bestämmelserna om internrevision ska således föras över till den nya riksbankslagen.

Enligt kommitténs mening finns det behov av ett tätare och mer omfattande informationsutbyte mellan fullmäktige och finansutskottet vad gäller frågor av större vikt i Riksbankens verksamhet. Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige träffar finansutskottet i dag cirka två gånger per år. Vid dessa tillfällen är, enligt vad kommittén erfar, den information som fullmäktige lämnar i viss mån begränsad. Kommittén vill betona att fullmäktige fyller en central funktion för den demokratiska granskningen av Riksbanken då det är det enda organ som löpande följer Riksbankens verksamhet för huvudmannen, riksdagens, räkning. Det är endast fullmäktige som har denna insyn i Riksbankens verksamhet i allmänhet och i direktionens arbete i synnerhet. Av de intervjuer kommittén genomfört med personer som har eller haft ledande positioner inom Riksbanken och fullmäktige framgår att det formella informationsutbytet inte bedöms vara tillfredsställande mellan fullmäktige och utskottet. Samtidigt framhålls det att för vissa partier i stället finns fungerande informella kontaktvägar mellan fullmäktigeledamöter och ledamöter i finansutskottet (se avsnitt 32.5.1).

Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén att informationsöverföringen mellan fullmäktige och finansutskottet är otillfredsställande i dagsläget. Det gäller både frekvensen på mötena och den typ av information fullmäktige vidarebefordrar till finansutskottet. Fullmäktige ska därför vara skyldigt att regelbundet och på finansutskottets begäran redovisa sina iakttagelser till utskottet (jfr vad som gäller för Riksbanken i stort enligt avsnitt 33.6.3).

### 33.7 Referenser

- Amttenbrink, F. (1999), *The democratic accountability of central banks, a comparative study of the European Central Bank*, London: Hart Publishing.
- Andersson, M.K. och T. Aranki, (2009), ”Prognosmakares förmåga – vad brukar vi utvärdera och vad vill vi utvärdera?”, *Penning- och valutapolitik* 2009:3, s. 26–51. Riksbanken.
- Andersson, M. K., T. Aranki och A. Reslow (2017), ”Adjusting for information content when comparing forecast performance”, *Journal of Forecasting*, vol 36, nr 7, s. 784–794.
- BIS (2009), *Issues in the governance of central banks*, Central Bank Governance Group, Bank for International Settlements.
- Braun, B. (2017), *Two sides of the same coin? Independence and accountability of the European Central Bank*, Transparency International EU, Harvard University och Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dawson M., A. Bobić och A. Maricut-Akbik (2019), ”Reconciling independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of proceduralism” i *European Law Journal*, vol 25(1), s. 75–93.
- Dincer, N. N. och B. Eichengreen (2014), ”Central bank transparency and independence: Updates and new measures”, *International Journal of Central Banking*, vol 10, nr 1, s. 189–253.
- Eijffinger, S. C. W. och P. M. Geraats (2006), ”How Transparent are Central Banks?”, *European Journal of Political Economy*, vol 22, nr 1, s. 1–21.
- Elster, J. (1988), ”Introduction”, s. 1–17 i J. Elster och R. Slagstad (reds.) *Constitutionalism and democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2001), ”Konstitutionalism och demokrati”, s. 225–240 i *Idéer om demokrati*, vol 5, Tidens idéserie.
- Fratianni, M., J. von Hagen och C. Waller (1997), ”Central banking as a political principal-agent problem”, *Economic Inquiry* vol 35(2), s. 378–393.

- Gjredrem, S. (2016), "Central banks' role, objectives and accountability", i *Penning- och valutapolitik* 2016:3, s. 104–108. Riksbanken.
- Goodfriend, M. och M. King (2016), *Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015*, Rapport från riksdagen, 2015/16:RFR6.
- Högenauer, A-L, och D. Howarth (2016), "Unconventional monetary policies and the European Central Bank's problematic democratic legitimacy", *Journal of Public Law* 17(2), s. 1–24.
- Högenauer, A-L, och D. Howarth (2018a), "The parliamentary scrutiny of Euro area national central banks". Artikel presenterad vid the 25th International Conference of Europeanists, Chicago, USA, den 28–30 mars.
- Högenauer, A-L, och D. Howarth (2018b), "The European Central Bank's accountability in a multilevel European", Artikel presenterad vid Maastricht University Workshop den 29 och 30 maj 2018.
- Konjunkturinstitutet (2016), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015", *Remissvar*, Dnr 2016-015-3.5.1.
- Kydland, F. och E. Prescott (1977), "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans" i *Journal of Political Economy*, vol 85 (3), s. 473–492.
- Meyersson, P. och P. Petrelius Karlberg (2012), *En resa i kommunikation: fallet Sveriges riksbank*, Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, O. (2005), *Statsbyggnad – Den offentliga maktens organisation*, 5 upplagan, Stockholm: SNS Förlag.
- Regeringskansliet (2008), *Ledamot av insynsråd*. Informationsbroschyr.
- Reserve Bank of New Zealand (2001), "Independent review of the operation of monetary policy in New Zealand" i *Reserve Bank of New Zealand Bulletin* vol 64, nr 1.
- Riksbanken (2013), *Riksbanken och finansiell stabilitet*, februari.
- Riksbanken (2016), *Riksbankens kommunikationspolicy*, Riksbanken, Dnr. 2016-00103.
- Riksbanken (2017), "Riksbankens erfarenheter av att publicera repo-ränteprognoser", *Riksbanksstudier*, juni.
- Riksrevisionen (2007), *Krisberedskap i betalningssystemet*. RiR 2007:28.
- Riksrevisionen (2011), *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007*. RiR 2011:9.

- Riksrevisionen (2018), *Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt?* RiR 2018:2.
- Rothstein, B. (2009), "Creating political legitimacy – electoral democracy versus quality of government", *American Behavioral Scientist*, vol 53 (3), s. 311–330.
- Rothstein, B. och J. Teorell (2008), "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance* vol 21(2), s. 165–190.
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe – effective and democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2003), "Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU", *MPIfG working paper*, nr 03/1.
- Schmidt, V. (2013), "Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'", *Political Studies* 61 (1) s. 2–22.
- SOM-institutet (2019), *Svenska trender 1986–2018*. Martinsson, J. och U. Andersson (reds.). Göteborgs Universitet.
- SOU 1993:20, *Riksbanken och prisstabiliteten*.
- SOU 2016:67, *En översyn av överskotts målet*.
- SOU 2018:42, *Tryggad tillgång till kontanter*.
- Svensson, L. E. O. (2012), "Evaluating monetary policy", i Koenig, Evan F., Robert Leeson, and George A. Kahn (red.), *The Taylor rule and the transformation of monetary policy*, Stanford: Hoover Institution Press, s. 245–274.



Del 7:

Kontanter och beredskap





# 34 Kontanter

## 34.1 Inledning

I flera århundranden var kontanter det enda betalningsmedel som förekom i Sverige.<sup>1</sup> I dag finns en rad olika elektroniska betalningsmedel vid sidan av kontanter. Kontanter har dock fortfarande en särställning, speciellt genom att det är det enda betalningsmedel som gör det möjligt att omedelbart och slutligt reglera en skuld utan några mellanhänder.

Det är kontanternas fysiska form som gör detta möjligt eftersom någon kontoföring eller clearing inte krävs. Den fysiska formen innebär också en högre användbarhet jämfört med vissa elektroniska betalningsmedel, särskilt för personer med funktionsvariationer. För personer som av någon anledning inte har tillgång till banktjänster kan kontanter i praktiken vara det enda betalningsmedel som de har tillgång till. Den fysiska formen möjliggör också att kontanter kan transporteras och lagras på en mängd platser och användas, även när någon elektricitet eller elektronisk kommunikation inte finns att tillgå. De ovan beskrivna egenskaperna medför också vissa fördelar ur ett beredskapsperspektiv, jämfört med elektroniska betalningsmedel. Kontanternas användbarhet för alla i samhället och för betalningar vid frestida kriser och höjd beredskap kan också anföras som skäl för kontanternas ställning som ett s.k. lagligt betalningsmedel (se avsnitt 35.7.10).

Kontanternas bristande spårbarhet, dvs. att en kontantbetalning är anonym och inte kan spåras till en viss person, kan anföras som en fördel ur ett integritetsperspektiv. Integritetsargumenten för kontanter är ofta mer närvarande i andra länder än i Sverige. Det är bl.a. ett skäl som framförts av Yves Mersch, direktionsledamot i ECB

---

<sup>1</sup> Se vidare Wetterberg (2009), s. 15 och 16.

angående vikten av att bevara kontanters ställning som lagligt betalningsmedel.<sup>2</sup> Slutligen kan det också anföras att möjligheten att omvandla privata bankpengar (fordringar på en bank) till riskfria centralbankspengar (för närvarande kontanter) kan vara av betydelse för förtroendet för hela det monetära systemet.<sup>3</sup>

Ansvar för en fungerande kontanthantering och den därtill kopplade kontantinfrastrukturen i Sverige är i dag otydligt. Ingen myndighet har ett utpekat övergripande ansvar för kontanthantering. Genom åren har det gjorts olika tolkningar av Riksbankens ansvar för de olika delarna i kontantkedjan enligt nuvarande riksbankslag. Kommittén bedömer därför att det är nödvändigt att i den nya riksbankslagen göra förtydliganden och gränsdragningar avseende ansvarsförhållandena i kontantkedjan. I detta kapitel lämnar kommittén därför förslag till bestämmelser i riksbankslagen avseende Riksbankens roll i kontantkedjan och de mål, uppgifter och befogenheter som följer av denna roll.

Förslagen i detta kapitel tar sin utgångspunkt i de bedömningar som gjordes i kommitténs delbetänkande avseende Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen och kontanthantering. I vissa delar ligger kommitténs förslag även nära de förslag som lämnades av Kontanthanteringsutredningen i betänkandet *Svensk kontanthantering*.<sup>5</sup>

### 34.1.1 Kommitténs delbetänkande

Kommittén föreslog i sitt delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42) att vissa banker och utländska kreditinstitut som erbjuder betalkonton ska vara skyldiga att tillhandahålla rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering i hela landet. Kommittén föreslog också ett system för att följa upp de angivna kraven och sanktionera de berörda instituten om kraven inte uppfylls. Kraven och systemet för uppföljning och sanktioner föreslogs bli

---

<sup>2</sup> Mersch (2018).

<sup>3</sup> Se kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 149.

<sup>4</sup> SOU 2018:42, s. 215–224.

<sup>5</sup> SOU 2014:61.

införda i ett nytt kapitel i lagen (2010:751) om betaltjänster.<sup>6</sup> Vidare föreslog kommittén att staten, genom länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen, ska intensifiera insatserna för att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. I begreppet *grundläggande betaltjänster* ingår kontanttjänsterna kontantuttag, dagskassehantering, och betalningsförmedling.<sup>7</sup>

I delbetänkandet gjorde kommittén också bedömningen att Riksbankens roll i kontantkedjan behöver tydliggöras i den nya riksbankslagen. Enligt kommittén gäller det inte minst mot bakgrund av att kontantkedjan i Sverige är sårbar, bl.a. till följd av den snabbt minskande kontantanvändningen, att Sverige är ett glesbefolkat land och att kontantkedjan i dag är beroende av ett fåtal systemviktiga privata aktörer. Kommittén konstaterade att i en situation där kontantanvändningen minskar snabbt och de främsta drivkrafterna för de privata aktörerna är att fortsätta att öka den ekonomiska effektiviteten, kan Riksbankens nuvarande roll för kontantförsörjning och kontanthantering i relation till marknadsaktörerna behöva omvärderas.

Kommittén bedömde i delbetänkandet att Riksbanken även fortsatt bör ha ansvar för *kontantförsörjningen* i Sverige genom att Riksbanken ska ge ut och makulera sedlar och mynt. Vidare bedömde kommittén att Riksbanken borde ges ett övergripande ansvar för *kontanthantering* i Sverige. Med kontanthantering avses depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter samt försäljning av kontanter till slutkunder såsom handeln och banker. Det övergripande ansvaret för kontanthantering skulle enligt kommitténs bedömning bestå i att

- övervaka, analysera och följa kontanthantering i sin helhet
- regelbundet rapportera till riksdagen om situationen för kontanthantering i Sverige
- ansvara för att driva ett råd om kontanthantering.

Enligt kommitténs bedömning i delbetänkandet borde Riksbanken, utöver det övergripande ansvaret för kontanthantering i sin hel-

---

<sup>6</sup> Regeringen lämnade i september 2019 en proposition till riksdagen med förslag till krav på kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster (prop. 2019/20:23) som baseras på kommitténs delbetänkande.

<sup>7</sup> I enlighet med definitionen av grundläggande betaltjänster i prop. 2006/07:55, s. 10–13.

het, även tilldelas ett särskilt utpekat ansvar för att säkerställa en välfungerande depåverksamhet som bidrar till att kontanter kan användas i hela Sverige. Detta ansvar förelåg redan, enligt kommitténs tolkning av gällande rätt, men det framstod som ändamålsenligt att förtydliga detta i lagstiftningen.

Kommittén bedömde slutligen att Riksbanken *inte* borde ha ett särskilt utpekat ansvar för att säkerställa tillgången till kontanttjänster i samhället i form av möjligheten till kontantuttag eller dagskassehantering för företag och föreningar. Att tillhandahålla tjänsterna insättning och uttag av medel från bankers betalkonton för individer, föreningar och företag är ingen naturlig centralbanksuppgift.<sup>8</sup> Kommittén betonade att även om Riksbanken inte bör ges ett ansvar för att säkerställa tillgången till kontanttjänster påverkar dess verksamhet inom kontantförsörjningen och kontanthantering i hög grad förutsättningarna för övriga aktörer att kunna säkerställa tillgången till kontanttjänster i samhället. Det beror på att de olika delarna av kontantkedjan är nära sammankopplade och ömsesidigt beroende av varandra. Detta gäller hela vägen i kedjan: från kontantförsörjningen i form av Riksbankens utgivning av sedlar och mynt, depåverksamheten, uppräkningsverksamheten, värdetransporter, tillgången till kontanttjänsterna kontantuttag och dagskassehantering, och, slutligen, möjligheten att betala kontant och ta emot kontanta betalningar. Denna uppdelning av ansvaret för olika delar av kontantkedjan förutsätter en nära dialog och samarbete mellan de olika myndigheterna, och med de privata företag som är centrala aktörer i kontantkedjan.

### 34.1.2 Återstående frågor efter delbetänkandet

Enligt direktiven ska kommittén överväga

- hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering bör tydliggöras i lag
- Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna

---

<sup>8</sup> Vissa av remissvaren på kommitténs delbetänkande kan tolkas som att insättningar och uttag av kontanter på privata bankkonton borde vara ett statligt åtagande. Kommittén anser i stället att bankerna har ett ansvar för att deras kunder har rimlig tillgång till kontanttjänster.

- innebörden av Riksbankens monopol på att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter har ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner.

Angående Riksbankens roll och ansvar för kontantförsörjningen, kontanthantering och kontanttillgången i samhället gjorde kommittén en analys i delbetänkandet och lämnade ett antal bedömningar.<sup>9</sup> Där emot lämnades inga förslag till ändringar av den nuvarande riksbankslagen. Det bedömdes mer lämpligt att ta upp dessa i samband med det förslag till ny riksbankslag som kommittén lämnar i detta slutbetänkande.

I detta kapitel lämnar kommittén därför förslag till reglering av Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter avseende kontanter i den nya riksbankslagen. Förslagen kompletterar den proposition som regeringen lämnade till riksdagen i september 2019 som bygger på kommitténs delbetänkande när det gäller krav på kreditinstitut att tillhandahålla kontantjänster (prop. 2019/20:23). Sammantaget innebär kommitténs förslag att Riksbanken, vissa större banker och utländska kreditinstitut, samt Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna alla på olika sätt ska bidra till att stärka förutsättningarna för kontantkedjan i dess olika delar. Syftet med förslagen är att säkerställa en tryggad tillgång till kontanter i Sverige under en tid framöver och därigenom möjliggöra att riksdagen och regeringen i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag kan ta ställning till vilka betalningsmedel som ska tillhandahållas av Riksbanken i framtiden. Frågeställningen är av stor principiell betydelse då det rör statens framtida roll i betalningssystemet och på betalningsmarknaden. Kommittén bedömer, i linje med vad riksdagen anför i sitt tillkännagivande till regeringen (bet. 2018/19:FiU44), att frågan om statens roll på betalningsmarknaden och i betalningssystemet bör utredas i särskild ordning. I en sådan utredning ingår frågan om kontanters roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv.

---

<sup>9</sup> Se kapitel 14 i SOU 2018:42, s. 215–224.

### 34.1.3 Disposition

Detta kapitel är strukturerat på följande sätt. I avsnitt 34.2 beskrivs gällande rätt avseende Riksbankens ansvar för kontantförsörjning och kontanthantering. Där avhandlas även kort Riksbankens kontantverksamhet i relation till Riksbankens institutionella oberoende. I avsnitt 34.3 föreslår kommittén ett mål för Riksbankens kontantverksamhet. I avsnitt 34.4 lämnas förslag till de uppgifter Riksbanken ska ha inom kontantverksamheten. De befogenheter Riksbanken föreslås tilldelas behandlas i avsnitt 34.5. Vissa ytterligare bestämmelser i den nuvarande riksbankslagen avseende sedlar och mynt behandlas i avsnitt 34.6. I avsnitt 34.7 beskrivs kontanters roll som lagliga betalningsmedel, skälen till att ha ett lagligt betalningsmedel samt förslag till förtydliganden i lagstiftningen avseende sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel. Kapitlet avslutas med avsnitt 34.8 där kommittén anger några viktiga övergripande utgångspunkter för den utredning som riksdagen har givit regeringen till känna som sin mening att tillsätta (bet. 2018/19:FiU44).

## 34.2 Riksbankens ansvar för kontanter

### 34.2.1 Gällande rätt

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt. Vidare ska Riksbanken enligt 5 kap. 3 § riksbankslagen svara för landets försörjning med sedlar och mynt. Enligt förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen innebär den, enligt kommitténs bedömning att Riksbanken ska ansvara för dels kontantförsörjningen, i form av att producera, ge ut, lösa in och makulera sedlar och mynt, dels att driva depåverksamhet runtom i landet.<sup>10</sup> Kontanthanteringsutredningen ansåg i sitt betänkande *Svensk kontanthantering* (SOU 2014:61) att distributionen av sedlar och mynt generellt sett var att betrakta som en naturlig del av kontantförsörjningsuppdraget. Utredningen gjorde sin rättsliga bedömning utifrån förarbetsuttalanden till riksbankslagen där följande angavs:

---

<sup>10</sup> Se SOU 1986:22, s. 108 och 110. Se även kommitténs analys av gällande rätt i delbetänkandet SOU 2018:42, s. 69–71.

När det gäller distributionen av sedlar och mynt skall Riksbanken alltså jämt ansvara för denna och det är som förut framhållits här som bankens kontorsnät har sin främsta uppgift.<sup>11</sup>

Kontantheringsutredningen tolkade begreppet *distribution* relativt brett och innefattade i detta begrepp flera olika tjänster inom kontantheringen såsom depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning till slutkunder på kontantmarknaden (såsom handeln, banker, ägare av uttagsautomater och postkontor). Kommittén har dock valt att inte inkludera distributionen i definitionen av kontantförsörjningen utan i stället definiera distributionen som en del av kontantheringen i samhället.<sup>12</sup> Kommittén anser vidare att det enligt gällande rätt och mot bakgrund av hur Riksbankens verksamhet historiskt bedrivits inte är rimligt att utsträcka tolkningen av Riksbankens ansvar inom kontantdistributionen till att exempelvis innefatta kontanttransporter och försäljning av kontanter till slutkunder. Det är uppgifter som normalt bedrivits av privata företag, företrädesvis s.k. värdetransportbolag.<sup>13</sup> Eftersom distributionsansvaret enligt förarbetena till nuvarande riksbankslag kopplas till det regionala kontorsnätet är det rimligare att anta att det i gällande rätt är depåverksamhet som avses.

Mot bakgrund av de skilda slags uppgifter som ryms inom begreppet kontanthering är det enligt kommittén vidare ändamålsenligt att dela upp kontantheringen i två olika delar. Den ena delen av kontantheringen är depåverksamheten (grossistledet) som avser lagring av kontanter, samt in- och utlämning till övriga aktörer på kontantmarknaden. Enligt kommitténs tolkning av den nuvarande riksbankslagens förarbeten bör depåverksamheten ses som Riksbankens ansvar. Det är också den del av kontantheringen som historiskt främst har bedrivits av Riksbanken och som normalt är den verksamhet som andra centralbanker runtom i världen bedriver. Den andra delen av kontantheringen avser kontanttransporter, uppräkningsverksamhet och försäljning till slutkund (detaljistledet i

<sup>11</sup> SOU 1986:22, s. 110.

<sup>12</sup> För definitioner av centrala begrepp, se SOU 2018:42, s. 59–62.

<sup>13</sup> Riksbanken erbjöd under 1980- och 1990-talen uppräkning av dagskassar, förpackning av sedlar, äkthetskontroll m.m. vid sidan av depåverksamheten. Detta ansågs dock alltmer problematiskt och 1998 skiljdes den verksamheten från övriga uppgifter inom kontantheringen i ett separat bolag som hette Pengar i Sverige AB. Det var verksamt fram till 2004. Under 2001–2004 bedrevs också ren värdetransportverksamhet i det av Riksbanken helägda bolaget Pengar i Sverige Värdetransport AB (se vidare kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 85–87).

kontanthanteringen).<sup>14</sup> Detta är verksamhet som såväl i Sverige som i jämförbara länder huvudsakligen bedrivits och drivs av privata aktörer.<sup>15</sup>

Kontanthanteringsutredningen bedömde, till skillnad från kommittén, att Riksbanken hade ett ansvar för alla delar av kontanthanteringen, såväl grossistledet som detaljistledet, eftersom den gjorde en bred tolkning av begreppet *distribution*. Kontanthanteringsutredningens tolkning av hur långt Riksbankens distributionsansvar sträckte sig var dock att det endast var ett *ansvar i snäv mening*, dvs. att ett distributionsansvar endast uppstod om ingen annan distribuerar kontanter.<sup>16</sup>

Kommittén bedömde i sitt delbetänkande, mot bakgrund av gällande rätt och förarbeten till riksbankslagen, att Riksbanken har ett ansvar för kontantförsörjningen i samhället genom att ge ut och makulera kontanter. Kommitténs tolkning av gällande rätt var vidare att Riksbanken, enligt den nuvarande riksbankslagen, har ett tydligt utpekad ansvar för en fungerande depåverksamhet i Sverige. Det föreligger dock inget egentligt ansvar, enligt gällande rätt, för Riksbankens när det gäller den verksamhet som värdebolagen traditionellt bedrivit, dvs. uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning av kontanter till slutkund. Kommittén gjorde i sitt delbetänkande bedömningen att Riksbanken enligt gällande rätt bör anses ha ett ansvar för depåverksamheten i Sverige, vilket i sin tur utgör *kontanthanteringsens grossistled*.<sup>17</sup> Kommittén bedömde att detta ansvar föreligger trots de lagändringar som beslutades 2005 genom vilka Riksbanken fick möjlighet att utföra kontantförsörjningsuppdraget i samarbete med annan och möjlighet gavs att betala räntekostnadsersättning till privata depåägare som drev depåer.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Uppdelningen mellan grossistled och detaljistled i kontanthanteringen är hämtad från Riksbankens framställning i 2004/05:RB3 *En effektivare kontantdistributionsverksamhet*.

<sup>15</sup> Se genomgång av kontantkedjan i andra länder i SOU 2014:61, s. 281–321

<sup>16</sup> Kontanthanteringsutredningen framhåller dock att det utifrån förarbetena är långt ifrån självklart att uppdraget angående distribution ska tolkas på det viset (SOU 2014:61, s. 165).

<sup>17</sup> För kommitténs definitioner av centrala begrepp, se SOU 2018:42, s. 59–62.

<sup>18</sup> SOU 2018:42, s. 70.



### 34.2.2 Inget instruktionsförbud inom kontantverksamheten

Inom Riksbankens uppgifter och befogenheter avseende kontanter omfattas inte Riksbanken av det unionsrättsliga instruktionsförbudet för penningpolitiken och övriga ECBS-relaterade uppgifter (se avsnitt 12.6). Detta är något som även finansutskottet har påpekat (bet. 2003/04:23, s. 40).<sup>19</sup> Detta faktum kan, enligt kommitténs bedömning, underlätta Riksbankens samverkan med andra förvaltningsmyndigheter och regeringen vid utförande av de uppgifter inom kontantutgivningen och kontanthantering som Riksbanken föreslås få.<sup>20</sup>

Om Riksbanken skulle anse att det är nödvändigt att vidta extraordinära åtgärder avseende kontanter och dessa åtgärder inte framgår av dess mandat, kan Riksbanken göra en framställning till riksdagen. Denna utgångspunkt avseende förhållandet till riksdagen inom kontantområdet ligger i linje med vad som angavs av finansutskottet avseende Riksbankens verksamhet inom kontanthantering i början av 2000-talet. Finansutskottet framförde att det faktum att ett privaträttsligt subjekt (Pengar i Sverige AB) skulle hantera Riksbankens myndighetsuppgifter innehöll sådana offentligrättsliga aspekter att ett förslag med konsekvensbeskrivningar borde underställs riksdagens prövning (bet. 2003/04:FiU23, s. 40–44).

### 34.3 Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter

**Kommitténs förslag:** Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter är att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

<sup>19</sup> Kontantutgivningen styrs numera av efterfrågan på kontanter och är inte en del av de penningpolitiska instrumenten, som baseras på räntestyrning. Att kontantutgivningen inte är en del av penningpolitiken medför att den inte omfattas av instruktionsförbudet som regleras i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen och det oberoende för nationella centralbanker som följer av artikel 130 i EUF-fördraget (se även avsnitt 12.6). Inte heller sådana kontanthandlingsfrågor som depåverksamhet, kontanttransporter etc. omfattas av instruktionsförbudet.

<sup>20</sup> Förvaltningsmyndigheter, inklusive Riksbanken, åtnjuter dock ett grundlagsfäst oberoende vid myndighetsutövning och tillämpning av lag enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Vissa av Riksbankens beslut i fråga om sedlar och mynt, särskilt vad gäller inlösen av sedlar och mynt, kan utgöra myndighetsutövning mot enskild och därför omfattas av bestämmelsen.

Kontanthanteringsutredningen föreslog att Riksbanken fortsatt skulle ha ansvar för kontantförsörjningen genom att ge ut sedlar och mynt. Riksbanken skulle också, enligt utredningens förslag, ges ett övergripande ansvar för kontanthanteringen i Sverige. Ansvaret för kontanthanteringen skulle, enligt utredningen, ses som en del av den övergripande uppgiften att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende (se 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen).<sup>21</sup> Kommittén föreslår dock att begreppet *betalningsväsende* utmönstras ur riksbankslagen (se avsnitt 13.1). Det innebär också att målet (eller uppdraget) att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende inte ingår i kommitténs förslag till ny riksbankslag.<sup>22</sup>

En annan utgångspunkt för kommittén är att Riksbankens uppgifter även fortsättningsvis ska anges på ett uttömmande sätt. Riksbanken får således endast utföra sådana uppgifter eller ta del i sådan verksamhet som anges i lag eller i rättsakter från EU Kommittén föreslår att Riksbanken tilldelas mål, uppgifter och befogenheter inom sina olika verksamhetsområden (se avsnitt 13.4). I linje med denna övergripande inriktning föreslår kommittén att det i riksbankslagen införs ett eget kapitel om Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter avseende kontanter och andra betalningsmedel.

Kommittén föreslår att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter ska vara att *bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige*. Att bidra innebär att Riksbanken när den utför sina uppgifter avseende kontanter behöver analysera och väga in hur utförandet påverkar kontanthanteringen och tillgången till kontanttjänster och hur det bidrar till att kontantkedjan upprätthålls i hela Sverige. Att målet betonar tillgången till kontanter *i hela Sverige* pekar vidare på att särskild uppmärksamhet bör riktas mot förutsättningarna i områden där det är svårt att upprätthålla tillgången till kontanter på kommersiell grund, exempelvis i glesbygden i norra och mellersta Sverige och på vissa öar till vilka det saknas fast vägförbindelse.

I förhållande till det mål (eller uppdrag) som Riksbanken har i den nuvarande riksbankslagen (att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende) innebär det föreslagna målet att en tydligare in-

---

<sup>21</sup> SOU 2014:61, s. 162–163.

<sup>22</sup> I förarbetena till nuvarande riksbankslag har bestämmelsen om att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende beskrivits som ett uppdrag i stället för ett mål (prop. 1997/98:40 s. 54). Kommittén bedömer dock att detta uppdrag i allt väsentligt motsvarar ett mål för Riksbankens verksamhet.

riktning pekas ut för Riksbankens verksamhet avseende kontanter. Tillgången till kontanter som betalningsmedel i hela Sverige ska vägas in i Riksbankens verksamhet. I Riksbankens tolkning av den nuvarande riksbankslagen har det inte sällan framhållits att Riksbanken varken kan eller ska särbehandla kontanter som betalningsmedel utan bara se dem utifrån deras övergripande roll i att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende.<sup>23</sup> Kommitténs utgångspunkt är dock, som också framgår av delbetänkandet, att Riksbankens åtgärder ska bidra till att kontanternas ställning som betalningsmedel stärks i Sverige. Vidare har kommittén betonat att staten bör verka för att den fortsatta utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Tillgången till kontanter ska, åtminstone, upprätthållas till dess att samhället kan göra ett informerat och aktivt val i frågan om kontanternas roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv. Detta ställningstagande bör göras utifrån ett fullständigt beslutsunderlag. Kommittén ställer sig därför positiv till riksdagens tillkännagivande att regeringen ska tillsätta en utredning avseende statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden (bet. 2018/19:FiU44) En sådan utredning utgör ett centralt beslutsunderlag när beslut ska fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv. Kontanterna och kontantinfrastrukturen får inte tillåtas försvinna innan ett ställningstagande görs om kontanters roll i framtiden.

Mot bakgrund av dessa utgångspunkter är det rimligt att även målet för Riksbankens kontantverksamhet återspeglar ambitionen att bidra till en betryggande tillgång till kontanter i hela landet. Det föreslagna målet för Riksbankens kontantverksamhet innebär också att det framgår tydligare än i dagsläget att Riksbanken i sin verksamhet ska bidra till det av riksdagen beslutade målet att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. De grundläggande betaltjänsterna kontantuttag och dagskassehantering är beroende av en fungerande kontanthantering i hela landet.

Målet för Riksbankens kontantverksamhet har ett nära samband med kommitténs förslag till krav på vissa banker och kreditinstitut att säkerställa en rimlig tillgång till kontanter i hela Sverige (se kom-

---

<sup>23</sup> Se exempelvis Riksbanken (2015).

mitténs delbetänkande SOU 2018:42 och prop. 2019/20:23<sup>24</sup>). I kommitténs delbetänkande lämnades även förslag och bedömningar angående behovet av intensifierade statliga insatser för att ge stöd till privata aktörer som erbjuder grundläggande betaltjänster i glesbygd.

Sammantaget innebär förslagen i delbetänkandet och det föreslagna målet för Riksbankens kontantverksamhet att statliga insatser stärker kontantkedjan i flera led i förhållande till en situation där inga åtgärder vidtas.

#### 34.4 Riksbankens uppgifter avseende kontanter

Kommittén bedömer att uppgiften i nuvarande riksbankslag att ”svara för landets försörjning med sedlar och mynt” i stället bör bestå i ett ansvar för *kontantutgivning* respektive *kontanthantering*. Kontantutgivning innebär att ge ut och lösa in sedlar och mynt, vilket även förutsätter produktion och makulering. I delbetänkandet använde kommittén begreppet *kontantförsörjning* för att beteckna verksamheterna utgivning, inlösen och makulering av kontanter.<sup>25</sup> Uttrycket kontantförsörjning som kopplas till Riksbankens uppgift att enligt 5 kap. 3 § i den nuvarande riksbankslagen svara för landets försörjning med sedlar och mynt har dock getts olika innebörd över tid (se avsnitt 34.2.1). Därför anser kommittén att det blir tydligare att använda begreppet *kontantutgivning* i den nya riksbankslagen. Gränsen gentemot Riksbankens övergripande ansvar för kontantthanteringen blir också tydligare. Kontanthantering avser i sin tur depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning och köp av kontanter till och från slutkunder (som exempelvis handeln, banker och ägare av uttagsautomater) i enlighet med definitionen i delbetänkandet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår kommittén att Riksbankens ska ha följande tre uppgifter avseende sin kontantverksamhet.

---

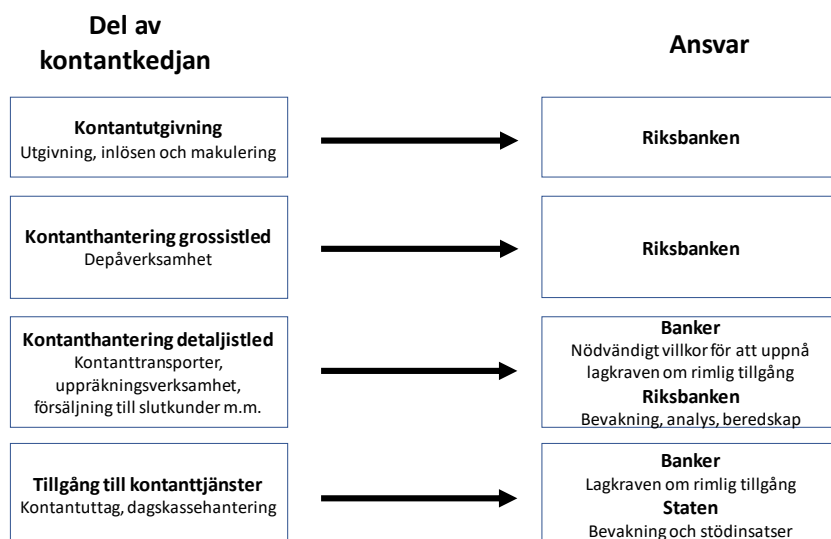
<sup>24</sup> I prop. 2019/20:23 formuleras kravet som att kreditinstituten ska ”vara skyldiga att tillhandahålla kontantjänster i betryggande utsträckning i hela landet.”

<sup>25</sup> Se även SOU 2018:42, s. 59–62.

- Riksbanken ska ansvara för kontantutgivningen i Sverige genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt i kronor (se avsnitt 34.4.1)
- Riksbanken ska ansvara för att det drivs depåverksamhet i Sverige (se avsnitt 34.4.2)
- Riksbanken ska ha ett övergripande ansvar för att kontanthantering i Sverige fungerar. I denna uppgift ingår att följa och analysera situationen för kontanthantering i Sverige, regelbundet rapportera till riksdagen, samt vid behov ha en koordinerande roll i kontanthantering (se avsnitten 34.4.4 och 34.4.5).

Kommitténs förslag till hur Riksbankens ansvar i kontantkedjan ska se ut och hur det förhåller sig till övriga aktörer framgår av Figur 34.1.

Figur 34.1 Fördelning av ansvaret i kontantkedjan



Anm. Lagkraven som avses är de som föreslås i kommitténs delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42) och som ingår i prop. 2019/20:23 som regeringen lämnade i september 2019.

Riksbanken tilldelas ett antal befogenheter för att den ska kunna utföra sina uppgifter avseende kontanter och i syfte att uppnå målet för kontantverksamheten. Dessa behandlas i avsnitt 34.5. Genom det mål och de uppgifter och befogenheter som Riksbanken ges för kontantverksamheten, bedömer kommittén att Riksbanken i högre

grad än vad som är fallet i dag kommer att kunna understödja kontantkedjan och bidra till att stärka tillgången till kontanter i Sverige, till dess beslut fattas om kontanternas roll i ett längre tidsperspektiv

### 34.4.1 Uppgiften att ansvara för kontantutgivningen

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska ha till uppgift att ansvara för kontantutgivningen i Sverige genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt i kronor.

Kommittén bedömer liksom Kontanthanteringsutredningen att uppgiften att ge ut sedlar och mynt är den centrala komponenten i kontantförsörjningen enligt gällande rätt. Kommittén föreslår därför att uppgiften ska framgå av den nya riksbankslagen.<sup>26</sup> Det är en uppgift som direkt följer av Riksbankens monopol att ge ut sedlar och mynt enligt 9 kap. 14 § regeringsformen. I snäv mening avses med uttrycket *ge ut* den bokföringstekniska åtgärden när kontanter valutas, dvs., övergår från lagervara till en skuld på Riksbankens balansräkning medan det institut som köper kontanterna av Riksbanken samtidigt minskar sina reserver.<sup>27</sup> När kontanter ges ut ökar mängden kontanter i cirkulation, vilket återspeglas av en ökning av posten utestående sedlar och mynt på skuldsidan av Riksbankens balansräkning.

Att ge ut sedlar och mynt är det ena benet i kontantutgivningen. Utöver detta anser kommittén att kontantutgivning även ska inkludera en skyldighet för Riksbanken att lösa in sedlar och mynt. Inlösen har motsatt effekt på balansräkningen jämfört med utgivning, dvs. den omfördelar Riksbankens skuld och ökar bankernas reserver.<sup>28</sup>

Genom dessa förslag tydliggörs i lagen Riksbankens uppgift att fungera som start- och slutpunkt för kontantkedjan. Utgivning av kontanter förutsätter att Riksbanken dessförinnan antingen själv har tryckt sedlarna eller präglat mynten eller har låtit annan göra detta.

<sup>26</sup> SOU 2014:61.

<sup>27</sup> Om en bank köper kontanter av Riksbanken minskar dess reserver (inlåning) i Riksbanken i motsvarande mån, varvid någon förändring på tillgångssidan i Riksbankens balansräkning inte sker.

<sup>28</sup> För inlösen av skadade, förslitna eller förstörda sedlar framgår av 5 kap. 4 § riksbankslagen att dessa får lösas in av Riksbanken. Det framgår även att Riksbanken får lösa in sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel om det finns särskilda skäl. Dessa bestämmelser föreslås föras över till den nya riksbankslagen, se avsnitt 34.6.

För att kunna utföra uppgiften att lösa in sedlar och mynt behöver också Riksbanken, i egen eller annans regi, makulera sedlar och mynt som inte kan ges ut igen. Produktion och makulering av sedlar och mynt är därför nödvändiga förutsättningar för att Riksbanken ska kunna utföra uppgiften att ansvara för kontantutgivningen i samhället.

De bokföringstekniska transaktionerna att ge ut respektive att lösa in sedlar och mynt hänger i dag nära samman med den fysiska utlämningen och inlämningen av sedlar från Riksbankens kontor eftersom det är vid den fysiska inlämningen och uthämtningen som bokföringstransaktionerna sker. Loomis Sverige AB (Loomis) sköter dock i dag mynthanteringen som ombud för Riksbanken. I Riksbankens myntuppdrag till Loomis ingår lagerhållning av mynten samt mottagning och utlämning från och till Riksbankens kunder samt inventering. Denna verksamhet är upphandlad i sedvanlig ordning.

Loomis utför således ett antal tjänster för Riksbankens räkning. Det är dock Riksbankens eget myntlager och Riksbanken som står för själva *utgivningen* av mynten. När Loomis lämnar ut mynten till kunder bokförs dessa som en skuld på Riksbankens balansräkning. Riksbanken har alltså utkontrakterat mynthanteringen till Loomis, men Riksbanken svarar ändå för verksamheten på samma sätt som om det var Riksbanken själv som bedrev den.<sup>29</sup> Som kommittén föreslår i avsnitt 34.4.3 får Riksbanken driva verksamhet inom såväl kontantutgivningen som depåverksamheten i samarbete med annan.

Som framgår av avsnitt 34.3 är det övergripande målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige. Riksbankens verksamhet inom kontantutgivningen ska bidra till att detta övergripande mål uppnås. En fungerande kontantutgivning är ett nödvändigt villkor för att kontanter över huvud taget ska finnas tillgängliga som betalningsmedel. Andra aspekter av en kontantutgivning som bidrar till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela landet är att den behöver vara säker och robust. Produktionen och utgivningen av kontanter måste vara säker ur flera aspekter. Det handlar för det första om att de sedlar och mynt som Riksbanken ger ut ska vara svåra att förfalska och ha lång hållbarhet. Det handlar för det andra om att Riksbanken ska kunna ge ut och lösa in kontanter även vid elavbrott, störningar i elektroniska kom-

---

<sup>29</sup> 29 § Riksbankens föreskrifter om kontantförsörjning (RBFS 2013:2).

munikationer m.m. Slutligen måste Riksbanken ha kontroll över produktionen i alla lägen. Det innebär att Riksbanken måste säkerställa krav på en mycket hög grad av leveranssäkerhet när tillverkningen av sedlar och mynt, liksom är fallet i dag, utkontrakteras till en fristående aktör. Säkerhetskraven bör ställas så att säkerheten är hög även vid en eventuell förändrad säkerhetspolitisk situation (se vidare avsnitt 35.7.1).

### 34.4.2 Uppgiften att ansvara för depåverksamheten

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ansvarar för att det drivs depåverksamhet. Med depåverksamhet avses driften av depåer, dvs. fysiska platser för lagring samt ut- och inlämning av kontanter. Om inte riksdagen beslutar något annat ska det finnas minst fem depåer i Sverige där de företag som Riksbanken föreskriver får hämta ut och lämna in sedlar av samtliga valörer. Minst en depå ska ligga i Norrbottens län eller Västerbottens län och minst en depå ska ligga i Jämtlands eller Västernorrlands län.

Riksbanken får ta ut avgifter från den som hämtar ut eller lämnar in kontanter hos Riksbanken. Avgifterna får differentieras geografiskt.

**Kommitténs bedömning:** Villkoren för in- och utlämning i depåerna avseende priser, tillgänglighet för olika aktörer, service m.m. ska bidra till att uppnå Riksbankens mål att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige.

Kommittén bedömde i delbetänkandet att Riksbanken bör agera för att upprätthålla en välfungerande depåverksamhet som bidrar till att kontantkedjan fungerar tillfredställande även vid extraordinära händelser som fredstida kriser och vid höjd beredskap. I delbetänkandet och i avsnitt 34.2 konstaterar kommittén att Riksbanken redan enligt gällande rätt har ett ansvar för depåverksamheten i Sverige. Detta ansvar gäller, enligt kommittén, oavsett om den drivs i egen regi eller i samarbete med någon annan aktör enligt den nuvarande möjlighet som Riksbanken har enligt 5 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen. Kommittén bedömde i delbetänkandet också att Riksbankens ansvar för depåverksamheten behöver förtydligas mot bakgrund av att det



beträffande gällande rätt har gjorts olika tolkningar av vad ansvaret består i och hur långt det sträcker sig.<sup>30</sup>

Vidare behövs en anpassning av bestämmelserna i riksbankslagen till följd av att förutsättningarna för Riksbankens verksamhet avseende kontanter förändrats avsevärt sedan den nuvarande riksbankslagen trädde i kraft 1989. En viktig förändring som påverkat förutsättningarna är den minskade kontantanvändningen i samhället. En annan viktig förändring är det faktum att Riksbanken, inte minst mot bakgrund av den minskade kontantanvändningen, har avvecklat samtliga sina regionala kontor där det tidigare bedrevs depåverksamhet.

Med depåverksamhet avses driften av depåer, dvs. platser där kontanter lagras och där andra aktörer som så önskar kan hämta ut och lämna in kontanter. Inlämning och uthämtning av kontanter i depåer kan vara gratis eller avgiftsbelagd. Depåverksamhet kan sägas utgöra grossistledet i kontanthantering. En önskvärd förutsättning för att driva en depå är dock att det finns en uppräkningsverksamhet i anslutning till depån eftersom såväl inlämning som uthämtning i depån kräver att det genomförs uppräknings- och kvalitetskontroll av kontanterna. Det finns därför en samhällsekonomisk logik att depåer samlokaliseras med uppräkningscentraler.

Sedan år 2005 sköts depåverksamheten helt av privata aktörer då Riksbanken endast lämnar ut kontanter till privata depåägare som tecknat kontantförsörjningsavtal med Riksbanken i enlighet med Riksbankens föreskrifter om kontantförsörjning (RBFS 2013:2). Syftet med förändringarna som Riksbanken genomförde 2005 var att förstärka incitamenten till ökad effektivitet i kontanthantering, exempelvis genom att undvika onödiga kontanttransporter till och från Riksbankens dåvarande kontor. Det bedömdes också att marknadsaktörerna var mer lämpade att effektivisera depåverksamheten än Riksbanken.<sup>31</sup> Den verksamhet som i dag drivs av Riksbanken vid sitt kontor utanför Stockholm fungerar därför *inte* fullt ut som en depå enligt kommitténs definition. Detta beror på att endast banker och bankägda bolag som har ingått avtal om räntekostnadsersättning

<sup>30</sup> Se SOU 2018:42, s. 216–221.

<sup>31</sup> Riksbankens framställning till riksdagen 2004/05:RB3, s. 8–14. Framställningen innehöll förslag till ändringar av riksbankslagen för att möjliggöra en effektivare kontantdistribution genom att samarbeta med andra aktörer och att kunna betala räntekostnadsersättning till företag som avskiljer och lagrar sina kontanter enligt Riksbankens anvisningar. Riksdagen beslutade i enlighet med Riksbankens förslag (bet. 2004/05:FiU19).

och kontantförsörjning kan hämta ut och lämna in kontanter vid Riksbankens kontor. Det är i dag endast Bankomat AB som har ingått ett kontantförsörjningsavtal och ett avtal om att erhålla räntekostnadsersättning med Riksbanken och är därför den enda aktör som i dag kan hämta ut och lämna in kontanter hos Riksbanken.<sup>32</sup>

Depåverksamheten, utöver den verksamhet som bedrivs vid Riksbankens kontor, är i dag i praktiken ett privat monopol och sannolikheten för att någon ytterligare bank, eller bankägt bolag, skulle vilja driva depåverksamhet förefaller mycket liten, inte minst till följd av de tydliga stordriftsfördelar som finns i verksamheten. Riksbanken ställer i dag inte några krav på hur Bankomat AB lokaliserar sina depåer och vilka priser de sätter. Kommittén konstaterade också i delbetänkandet mot bakgrund av jämförelser med de nordiska grannländerna, att Riksbanken har en av de mest tillbakadragna rollerna i kontanthanteringens bland jämförbara centralbanker.

Kommittén konstaterade vidare i delbetänkandet att modellen för depåverksamheten i Sverige i hög grad har prioriterat effektivitetsaspekten ur ett snävt perspektiv. Detta kommer till uttryck genom att uthämtning av kontanter hos Riksbanken för närvarande endast kan göras vid en anläggning utanför Stockholm och bara av banker eller bankägda bolag som har ingått avtal om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning. Inlämningen av kontanter till Riksbankens kontor är vidare begränsad till makulatur och säsongsoverskott.

Effektivitetsfokus är även ett dominerande inslag för lokalisering, prissättning m.m. i de depåer som drivs av depåägaren Bankomat AB. När besluten om att överlämna depåverksamheten till marknadsaktörerna fattades av Riksbanken fanns det skäl för de förändringar som genomfördes, bl.a. att undvika onödiga transporter av kontanter till och från riksbankskontoren i syfte att undvika räntekostnaden för att lagerhålla kontanterna. Förändringarna ökade med största sannolikhet effektiviteten i den svenska kontantkedjan.

År 2013 fanns det 16 stycken depåer i Sverige. I oktober 2019 finns det endast fem stycken kvar.<sup>33</sup> Under hösten 2018 lade Bankomat AB ner sin depå i Härnösand i samband med att Loomis stängde ner sin därtill samlokaliserade uppräkningscentral. Bankomat AB

---

<sup>32</sup> Det finns dock inget som formellt hindrar andra banker att ingå avtal om räntekostnadsersättning och kontantförsörjningsavtal med Riksbanken och därmed bli depåägare. Fram till år 2010 drev tre lokala sparbanker egna depåer. Se vidare SOU 2014:61, s. 88.

<sup>33</sup> Utöver dessa depåer finns det även platser där värdebolagen lagrar kontanter för sitt eget bruk. Dessa är dock inte depåer i den betydelse som här avses.

öppnade sedan en depå i Umeå, återigen lokaliserad i Loomis uppräkningscentral. I denna depå hanteras dock endast sedelvalörerna 100, 200 respektive 500 kronor, dvs. de valörer som används i uttagsautomater. I februari 2019 lades vidare depån i Örebro ner.

Nuvarande modell för hur depåverksamhet drivs och regleras i Sverige innebär, enligt kommittén, tydliga risker för ytterligare nedläggningar av depåer, prisökningar och andra förändringar som gör övriga tjänster inom kontantkedjan dyrare och försämrar de kommersiella förutsättningarna för andra aktörer att erbjuda kontanttjänster och i förlängningen möjliggöra kontanta betalningar för varor och tjänster. Det ökar därmed sårbarheten i kontantkedjan ytterligare utöver det som redan följer av den pågående processen med minskande kontantanvändning i samhället som drivs av vikande efterfrågan på kontanter bland konsumenter och handlare. Som kommittén konstaterade i delbetänkandet präglas hela kontantkedjan av stordriftsfördelar och nätverkseffekter vilket ger upphov till samordningsfördelar och försvårar konkurrensen. Det skulle kunna finnas ekonomiska incitament för Bankomat AB att minska ägarnas nettokostnader för kontanter genom att fördyra tjänsterna för värdebolagen och i förlängningen även för exempelvis handeln, sparbanker och företag som tillhandahåller uttagsautomater. Trots att detta innebär en fördyrning för den del av Bankomat AB som driver uttagsautomater kan det ändå vara rationellt eftersom kontanttjänster genererar större kostnader än intäkter för ägarna till Bankomat AB, dvs. ett antal större banker. Bankomat AB:s nuvarande ställning som enda depåägare har dock av andra aktörer beskrivits som ett kostnadsdrivande mellanled i kontanthantering mellan Riksbanken och värdebolagen.<sup>34</sup>

Det som talar emot att depåer avvecklas och att priserna fortsätter att höjas i snabb takt är det krav som enligt förslag i kommitténs delbetänkande (SOU 2018:42) och prop. 2019/20:23 föreslås ställas på vissa banker och vissa utländska kreditinstitut att tillhandahålla tillgång till tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering i betryggande utsträckning i hela Sverige. De banker och kreditinstitut som omfattas av kraven är beroende av ett fungerande grossistled i form av sedeldepåer för att kunna leva upp till lagkraven. Mot detta argument kan dock anföras att Bankomat AB skulle kunna skraddarsy depåverksamheten utifrån de behov som följer av Bankomat AB:s

---

<sup>34</sup> Se exempelvis Nokas Värdehantering AB (2018).

egna uttags- och insättningsautomater. Om placeringen av depåer och tjänsteutbudet i form av exempelvis sedelvalörer helt anpassas för Bankomat AB:s uttags- och insättningsautomater skulle det ge sämre förutsättningar för övriga aktörer i kontantkedjan. Det riskerar i sin tur att leda till högre priser och att fler och fler näringsidkare och mindre banker slutar acceptera kontanter när värdebolagen för vidare dessa kostnader till sina kunder inom framför allt handeln.

Kommittén föreslår att det införs en bestämmelse som anger att Riksbanken ansvarar för att det drivs depåverksamhet för lagring samt ut- och inlämning av kontanter. Detta tydliggör Riksbankens ansvar för depåverksamheten i Sverige. Kommittén föreslår att målet för Riksbankens uppgifter inom kontantverksamheten i den nya riksbankslagen ska vara att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige (se avsnitt 34.3). Detta mål förändrar inriktningen i Riksbankens kontantverksamhet från att främst fokusera på effektivitets- och säkerhetsaspekter till att tydligt även väga in tillgången till kontanter för olika aktörer i hela Sverige. Givetvis ska Riksbanken även fortsättningsvis hushålla väl med statens medel, givet de mål man har för sin verksamhet, och vidta åtgärder som står i rimligt förhållande till de kostnader och risker för Riksbankens och statens finanser som åtgärden kan medföra (se avsnitt 13.5). Detta innebär att Riksbanken behöver göra en avvägning mellan att det ska finnas tillgång till kontanter i hela landet och effektiviteten i kontanthantering. Målformuleringen bör ha konkret betydelse för hur Riksbanken praktiskt tar sitt ansvar för depåverksamheten i Sverige. Några viktiga aspekter av en depåverksamhet som bidrar till målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige är

- det totala antalet depåer i Sverige
- depåernas geografiska lokalisering
- vilka företag som kan driva egna depåer och erhålla räntekostnadsersättning
- prissättningen och övriga villkor för tjänsterna ut- och inlämning av kontanter i depåer, inklusive vilka aktörer som kan hämta ut och lämna in kontanter
- förutsättningarna för andra aktörer att driva uppräkningsverksamhet i anslutning till depåerna så att depåerna faktiskt används.

Det finns enligt kommittén skäl för Riksbanken att överväga en förändring av avgiftsstrukturen för att hämta ut och lämna in sedlar i depåerna. Bankomat AB:s nuvarande prissättningsmodell har baserat sig på principen om kostnadstäckning och en transaktionsavgift per sedelbunt som lämnas in och hämtas ut. Intäkterna av dessa avgifter ska täcka kostnaderna för Bankomat AB:s depåverksamhet. En generellt minskad kontantanvändning har därför inneburit att priserna för in- och utlämning ökat snabbt eftersom det är svårt att minska de fasta kostnaderna förknippade med att driva depåer. Dessutom har Bankomat AB:s villkor för att finansiera sina kontantlager hos sina ägare blivit mindre fördelaktigt sedan 2014. Då ökade den ränta som Bankomat AB betalar till sina ägare<sup>35</sup> för att kunna hålla och finansiera kontantlagren, från en räntesats motsvarande repo-räntan till en s.k. marknadsmässig ränta. Samtidigt steg priserna och gick från ett enhetspris på fyra kronor per sedelbunt före den 1 januari 2014 till högre och differentierade belopp. För 20-kronors-sedlar ökade priset per bunt med 23 procent, för 100-kronorssedlar med 48 procent och för en bunt femhundrakronorssedlar med 148 procent.<sup>36</sup> Sedan engångshöjningen av priserna genomfördes 2014 har priserna för inlämning och uthämtning ökat med ytterligare 40–45 procent per sedelbunt mellan 2014 och 2019.<sup>37</sup> Som procent av det nominella värdet för en bunt motsvarar det i dag som lägst 0,03 procent för femhundrakronorssedlar och som högst 0,4 procent för 20-kronorssedlar. Denna kostnad uppkommer varje gång en sedelbunt köps eller säljs i en av Bankomat AB:s depåer. Kraftiga prisökningar tillsammans med nedläggningen av depåer har med största sannolikhet skyndat på processen mot minskad kontantanvändning eftersom värdebolagen har fått högre kostnader för att hämta ut och lämna in sedlar, vilket i slutändan påverkat priserna mot slutkunder som handeln, banker, och företag som driver uttagsautomater.

När Riksbanken, i exempelvis ett avtal om depåverksamhet eller föreskrifter, reglerar prissättning och övriga villkor för uthämtning och inlämning i depåerna behöver Riksbanken göra en avvägning mellan tillgänglighet och effektivitet. Att uppnå målet – att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela

<sup>35</sup> Bankomat AB ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank med Sparbankerna.

<sup>36</sup> Se SOU 2014:61, s. 89 och 90.

<sup>37</sup> Enligt prisuppgifter som kommittén fått från Bankomat AB.

Sverige – behöver vägas mot effektivitetsaspekten i kontanthanteringen där kontanttransporter av små belopp ska undvikas av både effektivitets- och miljöskäl. En låg fast kostnad för in- och utlämning skulle kunna vara ett möjligt alternativ för Riksbanken att överväga.

Det finns sammanfattningsvis en logik i att Riksbanken ansvarar för depåverksamheten. Staten ansvarar därigenom för en grundläggande infrastruktur för kontanterna. Bankernas ansvar blir en skyldighet att erbjuda kontanttjänster till kunder, ett ansvar som är nära kopplat till de betalkonton som kunderna har i bankerna. Staten, genom Riksbanken, har ansvar för att producera, ge ut kontanter och för grossistrollen i kontanthanteringen i form av sedel- och myntdepåer. Detta är något som flera remissinstanser som yttrat sig om kommitténs delbetänkande pekat ut som önskvärt och rimligt när kontantanvändningen minskar samtidigt som det, ur ett bredare samhällsperspektiv, bedöms nödvändigt att upprätthålla kontantinfrastrukturen under en tid framöver.<sup>38</sup>

### **Ytterligare specificering av uppgiften att ansvara för depåverksamheten**

Kommittén bedömer att det behövs vissa ytterligare specifikationer avseende Riksbankens uppgift att se till att det drivs depåverksamhet för att banken ska anses kunna uppnå målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige. Det bör finnas en rimlig tillgång till depåer i hela landet där viktiga aktörer i kontantkedjan kan hämta ut och lämna in kontanter. I dagsläget finns det fem sedeldepåer i Sverige vilket kan jämföras med 16 stycken depåer 2013. Utvecklingen har, liksom när det gäller t.ex. minskningen av kontanthantering bankkontor, gått väldigt fort.

I delbetänkandet var en av kommitténs utgångspunkter att insatser skulle säkerställa att tillgången till kontanttjänster sker så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Utvecklingen bör inte heller gå snabbare än att staten i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag kan ta ställning till statens roll i betalningssystemet och betalningsmarknaden. Syftet är därmed att bromsa den nuvarande snabba och marknadsdrivna processen mot

---

<sup>38</sup> Se exempelvis Bankomat AB (2018), Bankföreningen (2018) samt Finansinspektionen (2018).

att kontanter och kontantinfrastrukturen försvinner. Depåverksamheten är viktig för att kontantkedjan ska fungera eftersom den är ett led mellan kontantutgivningen och den övriga kontantkedjan i samhället. Det är, enligt kommittén, naturligt att stärka förutsättningarna för kontantkedjan via grossistledet genom att staten, via Riksbanken, går in och säkerställer en miniminivå av antalet kontantdepåer.

Kommittén anser att det finns skäl att i lag ange ett lägsta antal depåer i Sverige och en viss geografisk spridning för dessa. Precis som när det gäller de överväganden som gjordes i delbetänkandet angående tillgången till kontanttjänster kan nuvarande situation med fem depåer utgöra en utgångspunkt för de överväganden som görs. Lokaliseringen av depåer följer i dag framför allt affärslogiken för värdebolagen Loomis och Nokas Värdehantering AB (Nokas) då Bankomat AB av kostnadsskäl väljer att lokalisera sina depåer i värdebolagens uppräkningscentraler. I grunden är lokaliseringen samhällsekonomiskt motiverad eftersom depåer som samlokaliseras med värdebolagens uppräkningscentraler i högre grad kommer att användas. Den snabba avvecklingstakten av depåer innebär dock att ett samhällsekonomiskt perspektiv måste vägas mot tillgången till kontanter i hela landet. Kommittén anser, givet Sveriges geografiska förutsättningar och nuvarande kontantmängd i cirkulation, att det minsta antalet sedeldepåer i landet ska vara fem stycken. Detta bör därför framgå av den nya riksbankslagen. Det skulle vara mer ändamålsenligt att en sådan detaljerad bestämmelse reglerades i en annan typ av föreskrift, exempelvis en förordning. Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen innebär dock att denna typ av reglering inte är möjlig. För att upprätthålla en viss flexibilitet och anpassning efter snabbt förändrade omständigheter bör riksdagen därför enligt kommittén kunna ändra kravet på minst fem sedeldepåer och deras lokalisering med ett separat riksdagsbeslut utan att det krävs ändringar i riksbankslagen.

De fem sedeldepåerna bör vidare ha en viss geografisk spridning. I enlighet med det föreslagna målet för Riksbankens kontantverksamhet – att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige – anser kommittén att minst en sedeldepå ska ligga i antingen Norrbottens län eller Västerbottens län. En andra sedeldepå ska vidare ligga i antingen Västernorrlands eller Jämtlands län. Anledningen till att kommittén anser att det behövs en tydlig specificering i lag avseende depåernas lokalisering är fram-

för allt att de kommersiella förutsättningarna för att upprätthålla kontantkedjan i de norra delarna av Sverige är betydligt sämre än i södra Sverige. Långa avstånd och glest befolkade områden gör det dyrare med kontanttransporter och att tillhandahålla kontanttjänster till allmänheten i dessa delar av Sverige. Det behövs därför depåer för uthämtning och inlämning av kontanter i de norra delarna av Sverige så att transportkostnaderna och lagringskostnader för aktörerna i kontantkedjan kan begränsas.

De fem depåer som föreslås utgöra miniminivån ska vara fullservicedepåer för sedlar, dvs. att samtliga sedelvalörer ska kunna hämtas ut och lämnas in i depåerna.

Avseende inlämning och uthämtning av mynt, som i dag sköts av Loomis för Riksbankens räkning, anser kommittén att det inte behövs några geografiska specifikationer av samma slag som gäller för sedeldepåer. Cirkulationen av mynt i samhället skiljer sig från vad som gäller för sedlar. Den är mycket mer lokal och i hög grad fokuserad på växelkassor varför efterfrågan på depåer för in- och utlämning av mynt är mindre än den för sedlar. Värdena i myntlagret eller depån är också betydligt lägre än i sedeldepåerna vilket innebär att behovet av exempelvis att göra sig av med mynten för att minska finansieringskostnaderna generellt är mindre än vad som gäller för sedlar.

Kommitténs förslag om att införa ett specifikt krav på ett lägsta antal sedeldepåer och lokalisering ligger i linje med kommitténs respektive regeringens förslag till krav på banker och vissa utländska kreditinstitut i delbetänkandet att tillhandahålla rimlig tillgång till kontanttjänsterna kontantuttag och dagskassehantering (se SOU 2018:42 och prop. 2019/20:23). Det förslaget syftade främst till att trygga tillgången till dessa kontanttjänster i glesbygden i de mellersta och norra delarna av Sverige. Vidare är Länsstyrelsernas arbete med att stödja betaltjänstombud med stöd av Post- och telestyrelsen inriktade på områden där marknaden inte tillhandahåller grundläggande betaltjänster (där tjänsterna dagskassehantering och kontantuttag ingår). Detta är betydligt vanligare i glesbygden i de norra och inre delarna av Sverige än i resten av landet. De preciseringar avseende uppgiften att driva depåer som kommittén föreslår innebär därmed att fokus framför allt läggs på att understödja kontantkedjan i de delar av Sverige där de kommersiella förutsättningarna för att erbjuda tjänster inom kontantkedjan är svaga.



## Hur ska Riksbanken praktiskt lösa uppgiften att ansvara för depåverksamheten?

Hur Riksbanken väljer att se till att kraven avseende depåer uppfylls bör inte regleras i lag. Kommittén bedömer att Riksbanken själv är bäst lämpad att bestämma om den exakta kostnads- och ansvarsfördelningen för depåverksamheten i relation till bankerna och värdebolagen. Däremot anser kommittén att Riksbanken bör bidra till att servicenivån i depåerna inte försämras i förhållande till i dagsläget och att kostnaden för inlämning och uthämtning av kontanter i depåerna tydligt minskar. Riksbanken kommer att behöva avsätta mer resurser för sin kontantverksamhet än vad som är fallet i dag. Kommittén bedömer att det framför allt av effektivitets- och kostnadsskäl inte bör ställas krav på att Riksbanken ska driva depåer *i egen regi* utan att ansvaret består i att det drivs minst fem sedeldepåer i Sverige. Att utnyttja befintlig infrastruktur, i form av nuvarande privata depåer, ligger i linje med den utgångspunkt om att åtgärderna ska vara samhällsekonomisk effektiva som kommittén betonade i delbetänkandet.<sup>39</sup> Om Riksbanken skulle driva alla depåer i egen regi skulle säkerhetskraven i dessa med stor sannolikhet bli högre och kräva stora investeringar i antingen uppgradering eller nybyggnation. Dessutom skulle den typen av investeringar i anläggningar ge upphov till mindre flexibilitet i förhållande till en föränderlig betalningsmarknad. Det skäl som Riksbanken dock kan och bör väga in i sina överväganden om det behövs fler platser där Riksbanken driver kontantverksamhet i egen regi är Riksbankens beredskapssansvar. Ur ett beredskapsperspektiv kan det finnas fördelar med att Riksbanken bedriver operativ kontanthantering i egen regi på mer än en plats i Sverige (se vidare avsnitt 35.7.1).

Utöver att driva depå/depåer i egen regi bedömer kommittén att en möjlighet är att Riksbanken ingår avtal med bankerna, exempelvis via Bankomat AB, om att driva depåer mot ersättning enligt en lämplig ersättningsmodell som bör tas fram i förhandlingar mellan Riksbanken och Bankomat AB eller i ett upphandlingsförfarande. En komplicerande aspekt i en sådan förhandling är att depåverksamhet är nära kopplad till uppräkningsverksamhet. För att det ska vara ekonomiskt rationellt med en sedeldepå bör det därför finnas en uppräkningscentral eller uppräkningsverksamhet i anslutning till depån.

---

<sup>39</sup> Se SOU 2018:42, s. 141.

Av den anledningen kan det vara önskvärt att även inkludera värdebolagen i en sådan förhandling för att i en avtalslösning på bästa sätt kombinera effektivitet och tillgång till kontanter i depåverksamheten. Kostnaden för Riksbanken med en avtalslösning mot bakgrund av Bankomat AB:s nuvarande kostnader och intäkter för depåverksamheten skulle enligt kommitténs bedömning ligga i intervallet 10–30 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 38.4.2 för denna kostnadsbedömning). Beloppsintervallet är behäftat med stor osäkerhet och beror på Riksbankens förhandlingsposition och vilka avtal som behöver ingås.

En annan möjlighet är att Riksbanken genom föreskrifter ställer krav på att banker (eller bankägda företag) driver depåer. Bankerna kan då fortsätta med de depåer som finns i dag och som ligger vid uppräkningscentraler. Även om denna lösning väljs bör Riksbanken dock se till att servicenivån inte försämras och att kostnaderna tydligt sänks för inlämning och uthämtning av kontanter i depåerna. Riksbanken bör bidra till att täcka intäktsbortfallet som nya lägre avgifter leder till. Även i detta fall kan nettokostnaden beräknas till någonstans i intervallet 10–30 miljoner kronor baserat på uppskattade kostnader för depåverksamheten. Detta förfarande innebär, enligt kommitténs bedömning, inte något problem ur ett statsstödsperspektiv eftersom eventuellt stöd bör kunna baseras på EU:s regler som avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI). En fungerande depåverksamhet i Sverige utgör ett villkor för att kontantkedjan ska fungera och därigenom för att grundläggande betaltjänster i form av kontantuttag och dagskassehantering ska finnas tillgängliga. Att eventuellt stöd till depåverksamhet baseras på det s.k. SGEI-beslutet<sup>40</sup> innebär att det högsta tillåtna stödbeloppet är motsvarande 15 miljoner euro per år och företag. Eventuella nivåer för stödinsatser från Riksbanken kommer, mot bakgrund av kostnaderna för depåverksamheten, att understiga 15 miljoner euro per år och företag. Kommittén bedömer därför att de nivåer på stödbelopp till depåägare som kan komma att betalas ut inte bör vara problematiska ur ett statsstödsperspektiv. Kostnaden för depåverksamheten beror på servicenivån i depåerna och prissättningen för inlämning och uthämtning av kontanter i depåerna. Prissättningen och övriga

<sup>40</sup> Europeiska kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

villkor för att lämna in och hämta ut kontanter i depåerna är centralt för hur depåverksamheten påverkar den övriga kontantkedjan. Villkoren bör därför bestämmas av Riksbanken i föreskrifter. Priser och övriga villkor bör reflektera Riksbankens övergripande mål för kontantverksamheten – att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige.

Andra faktorer som behöver övervägas i en eventuell avtalslösning eller föreskrifter är ägandet av kontanterna i depåerna. Detta påverkar finansieringskostnader och kostnader för försäkringar m.m. Dessutom är det nödvändigt för Riksbanken att analysera hur den affärsmässiga relationen mellan Bankomat AB och värdebolagen påverkas av olika lösningar för depåverksamheten. Framför allt Bankomat AB och Loomis har i dag flera olika avtalsförhållanden när det gäller driften av depåer, kontanttransporter mellan depåer och för att fylla på och tömma Bankomat AB:s uttags- och insättningsautomater. Bankomat AB har ett intresse av ett partnerskap med ett värdebolag som har verksamhet i hela landet.

Det som kan underlätta en avtalslösning mellan Riksbanken, Bankomat AB och värdebolagen är att alla aktörer har intresse av en fungerande depåverksamhet. Bankerna och Bankomat AB har intresse av en fungerande depåverksamhet och värdebolagen har ett intresse av att uppfylla de krav som, enligt kommitténs delbetänkande, föreslås ställas på vissa banker och utländska kreditinstitut att tillhandahålla tillgång till kontanttjänster. Även värdebolagen har ett intresse av en fungerande depåverksamhet i hela landet för att kunna undvika höga finansieringskostnader för sina egna kontantlager. Värdebolagen kommer också i flera fall att sköta den operativa verksamheten i depåerna (om inte Riksbanken driver dem i egen regi) vilket innebär intäkter för bolagen. Slutligen innebär de lägre priser i grossistledet som eftersträvas med kommitténs förslag fördelar för värdebolagen eftersom det om det leder till lägre priser i detaljhandelsledet bör öka viljan att fortsatt acceptera kontanta betalningar i sin verksamhet.

Kommittén konstaterar att ett sätt för staten att stödja kontantkedjan är att verka för en prissättning i grossistledet som leder till lägre kostnader för bl.a. handeln. Därigenom förbättras förutsättningarna för att vissa handlare väljer att fortsätta erbjuda kontant betalning. Riksbanken bör bevaka att eventuella sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter i så hög utsträckning som möjligt förs vidare i detaljhandelsledet till slutan-

vändare så att handlare och mindre banker med kontanthantering också möter lägre priser för kontanter. Syftet med eventuella pris-sänkningar i depåerna är att understödja kontantkedjan i sin helhet, inte att subventionera bankernas, Bankomat AB:s eller värdebolagens verksamhet.

### **Riksbanken får ta ut avgifter för inlämning och uthämtning av kontanter**

För att ge flexibilitet och möjliggöra för Riksbanken att kunna driva depåverksamhet i egen regi föreslår kommittén att Riksbanken får ta ut avgifter från den som hämtar ut eller lämnar in kontanter hos banken. Riksbanken får vidare tillämpa olika avgiftsnivåer för inlämning och uthämtning av kontanter i olika delar av landet om det anses befogat. Ett syfte med en sådan differentiering kan vara att understödja kontantkedjan i glest befolkade delar av landet där de kommersiella förutsättningarna för kontanttransporter och kontantjänster är sämre än i mer tätbefolkade delar. Det kan handla om att det är stora avstånd från en depå till bankomater och andra platser där det behövs kontanter. Riksbanken får även differentiera avgifterna för olika sedelvalörer.

#### **34.4.3 Kontantutgivning och depåverksamhet får bedrivas i samarbete med annan**

**Kommitténs förslag:** Nuvarande bestämmelse i 5 kap. 3 § andra stycket i riksbankslagen, som anger att Riksbankens uppgift att svara för landets försörjning med sedlar och mynt får drivas i samarbete med annan, ska överföras till den nya riksbankslagen. Uppgifterna att ansvara för kontantutgivningen och depåverksamheten får utföras i samarbete med annan.

Riksbankens uppgifter att ansvara för kontantutgivningen och för att det drivs depåverksamhet innebär inga hinder mot att Riksbanken, om det bedöms som ändamålsenligt, fortsatt kan utkontraktera eller överlåta den operativa driften av hela eller delar av den verksamhet som följer med dessa uppgifter till privata aktörer. Det görs i dag

exempelvis avseende sedel- och myntproduktion samt lagerhållning och utlämning av mynt. Eftersom Riksbanken är en förvaltningsmyndighet i regeringsformens mening (se kapitel 11) torde denna möjlighet följa av 12 kap. 4 § regeringsformen enligt vilken förvaltningsuppgift som inte avser myndighetsutövning får överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Kontantutgivning är inte uppenbart att betrakta som myndighetsutövning och depåverksamhet är tydligt inte myndighetsutövning. Om inte annat anges i lag eller annan författning bör därför kontantutgivningen och driften av depåer även fortsatt kunna utföras av annan även om ansvaret för att den drivs i linje med det lagstadgade målet för verksamheten i slutändan åligger Riksbanken. Kontanthanteringsutredningen ansåg att uppgiften att svara för landets försörjning med sedlar och mynt kan bedrivas i samarbete med annan (5 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen) kan framstå som oklar i förhållande till regeringsformen. Oklarheten förelåg, enligt utredningen, dels i förhållande till Riksbankens monopol att ge ut sedlar och mynt enligt 9 kap. 14 § regeringsformen, dels i förhållande till bestämmelserna om överlämnande av förvaltningsuppgift enligt 12 kap. 4 § regeringsformen.<sup>41</sup> I kommitténs förslag till ny riksbankslag är dock Riksbankens uppgifter inom kontantverksamheten tydligt specificerade. Regleringen som föreslås framstår därmed inte som oklar i förhållande till regeringsformen på samma sätt som är fallet för gällande riksbankslag. Kommittén anser därför att det är ändamålsenligt att det direkt framgår av riksbankslagen att uppgifterna att ansvara för kontantutgivningen och depåverksamheten kan bedrivas i samarbete med annan.

#### 34.4.4 Uppgiften att ha ett övergripande ansvar för kontanthanteringen

**Kommitténs förslag:** Riksbanken har det övergripande ansvaret för att kontanthanteringen i Sverige fungerar. Med kontanthantering avses, utöver den depåverksamhet som Riksbanken ansvarar för, även uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning av kontanter till bl.a. handeln, ägare av uttagsautomater m.fl. Riksbankens ansvar består av att följa, analysera och regel-

<sup>41</sup> SOU 2014:61, s. 165 och 166.

bundet redogöra för situationen för kontanthantering i Sverige till finansutskottet.

**Kommitténs bedömning:** Som en del i uppgiften att ha ett övergripande ansvar för kontanthantering bör Riksbanken driva ett råd för kontanthantering.

Kommittén delar Kontanthanteringsutredningens slutsats att ingen i dag har det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige och att detta inte är tillfredställande. Kommittén instämmer även i utredningens förslag att i lag tydligt peka ut Riksbanken som den myndighet som ska ha detta ansvar. Riksbanken utgör start- och slutpunkten för kontantkedjan och är den enda offentliga aktör som har tillräcklig kunskap om och överblick över hela kedjan.

I enlighet med kommitténs bedömning i delbetänkandet är det ändamålsenligt att i analysen dela upp kontanthantering i två separata delar på det sätt som även Riksbanken har gjort i sin analys. Depåverksamheten kan sägas utgöra "grossistledet" i kontanthantering och övriga delar i form av uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning till slutkunder utgör ett "detaljstled". I avsnitt 34.4.2 föreslår kommittén att Riksbanken ges uppgiften att ansvara för "grossistledet" dvs. att det drivs depåverksamhet i Sverige.

Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering innebär att följa, analysera kontanthantering i sin helhet. Inom det övergripande ansvaret ingår också att kontinuerligt följa och analysera förutsättningarna för hela kontantkedjan i Sverige.

### Riksbanken bör driva ett råd för kontanthantering

Riksbanken bedriver i dag ett Kontanthanteringsråd tillsammans med övriga berörda myndigheter på frivillig basis. Kontanthanteringsutredningen ansåg att det skulle införas krav på att ett råd för kontanthantering ska finnas. I ett sådant råd kan erfarenheter och information utbytas mellan några av de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet. Dessa myndigheter skulle enligt Kontanthanteringsutredningens förslag vara Riksbanken, Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, Länsstyrelsen Dalarna

och någon eller några av de länsstyrelser som bedriver tillsyn över bevakningsföretag enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag.<sup>42</sup>

Kommittén anser att nuvarande Kontanthanteringsråd är ett bra forum som underlättar för Riksbanken i sin uppgift att ha ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige. Det främsta skälet för ett sådant råd är att öka möjligheten att på ett tidigt stadium uppmärksamma de problem eller svagheter som kan finnas på kontanthanteringsområdet och studera sambandet mellan kontantförsörjningen, kontanthanteringens olika delar och tillgången till kontanttjänster. Kommittén anser dock inte att det behöver lagfästas att Riksbanken ska driva ett sådant råd. Det övergripande ansvaret för kontanthantering som Riksbanken tilldelas innebär att ett kontanthanteringsråd är en lämplig konstruktion i dag. När det uppstår nya utmaningar eller problem i kontanthantering kan det dock finnas andra former för informations- och erfarenhetsutbyten. För att inte i onödan begränsa Riksbankens flexibilitet anser kommittén att ett krav på ett sådant råd inte behöver finnas i riksbankslagen.

Det bör också framhållas att det inte finns något som hindrar att Riksbanken bjuder in också andra aktörer än myndigheter till Kontanthanteringsrådets sammanträden. Det framstår snarare som önskvärt att centrala aktörer i kontantkedjan som privata depåägare, värdetransportbolag betaltjänstleverantörer och banker bjuds in.

I fråga om kontanter finns det ett antal myndigheter som är verksamma i olika delar av kontantkedjan. Kommitténs förslag i delbetänkandet och regeringens förslag i prop. 2019/20:23 innebär att Post- och telestyrelsen (PTS) och Tillväxverket får viktiga roller för uppföljningen av kravet på rimlig tillgång till kontanttjänster. Kommittén anser att det finns ett behov av förstärkt samverkan mellan myndigheterna PTS, Tillväxverket, länsstyrelserna och Finansinspektionen avseende de olika uppgifter myndigheterna tilldelats i kontantkedjan. Det finns annars risk för överlappningar i skärningspunkterna mellan exempelvis det övergripande ansvaret för kontanthantering, som är Riksbankens ansvar och tillgången till kontanttjänster som faller på PTS och länsstyrelserna, samt uppräkningsverksamheten som ligger under Finansinspektionens tillsyn. Ett råd för kontanthantering är ett lämpligt forum för samverkan för att undvika risker för eventuell dubbelreglering samt att företag riskerar att behöva rapportera samma uppgifter till olika myndigheter.

---

<sup>42</sup> Ibid., s. 171.

## Redogörelse till riksdagen avseende kontanthanteringen

I delbetänkandet bedömde kommittén att det i Riksbankens övergripande ansvar för kontanthanteringen bör ingå att regelbundet rapportera till riksdagen om situationen för kontanthanteringen i Sverige och att ett särskilt krav på sådan redovisning bör införas i riksbankslagen.

Kontanthanteringsutredningen föreslog att Riksbanken ska följa utvecklingen och minst en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om kontanthanteringen i landet. Enligt utredningen skulle det åligga Riksbanken att inhämta information om kontanthanteringen och i skriftlig form beskriva och analysera den samt dessutom – i förekommande fall – redogöra för problem. Utredningen tillade att det är lämpligt att Riksbanken redovisar internationella förhållanden om de på något sätt kan anses ha betydelse för kontanthanteringen i Sverige.<sup>43</sup> Kommitténs förslag ligger i linje med det förslag som lämnades av Kontanthanteringsutredningen och som remissinstanserna generellt stödde eller inte hade något att erinra mot. Redogörelser bör enligt kommittén lämnas till finansutskottet regelbundet och minst en gång per år. Rapporteringen kan ingå som en del i årsredovisningen, i annan återkommande rapport eller i en separat rapport om kontanthantering. I avsnitt 33.6.3 behandlas Riksbankens ansvar för redogörelser till riksdagen i sin helhet.

Rapporten bör beskriva situationen för kontanthanteringen i Sverige när det gäller depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning till slutkunder som banker och handeln. När det gäller tillgången till kontantjänster i samhället är det fortsatt länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen som har huvudansvaret för bevakning och rapportering till regeringen. Länsstyrelsernas och Post- och telestyrelsens rapporter utgör därmed ett underlag för Riksbankens bevakning och analys.

Rapporten bör även innehålla en analys av Riksbankens geografiska närvaro i Sverige och operativa roll i kontanthanteringen, exempelvis avseende depåverksamheten. Vid behov bör Riksbanken även föreslå nödvändiga förändringar av regelverket för kontantkedjan som skulle bidra till att uppnå målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige.

---

<sup>43</sup> Ibid., s. 169.



### 34.4.5 Riksbankens ansvar vid problem i kontanthantering

**Kommitténs förslag:** I det övergripande ansvaret för kontanthantering ingår även att Riksbanken vid behov ska ha en koordinerande roll inom kontanthantering.

**Kommitténs bedömning:** Om Riksbanken vid större problem inom kontanthantering bedömer att det är nödvändigt att vidta mer långtgående åtgärder, exempelvis att ta över och driva viss kontanthanteringsverksamhet eller att upphandla vissa tjänster inom kontanthantering, bör Riksbanken göra en framställning till riksdagen om detta. Syftet med sådana åtgärder ska vara uppnå målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Riksbanken föreslås i avsnitt 34.4.4 få det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige. Det bör påpekas att Riksbankens ansvar för kontanthantering *inte* innefattar tillgången till kontanttjänsterna dagskassehantering och kontantuttag. Ansvaret för tillgången till kontanttjänster i hela landet åligger, enligt kommitténs förslag i delbetänkandet och regeringens förslag i prop. 2019/20:23 vissa banker och utländska kreditinstitut samt statliga insatser från Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna. När det gäller depåverksamheten föreligger redan ett ansvar för Riksbanken enligt kommitténs förslag i avsnitt 34.4.2.

Kommittén föreslår att det i det övergripande ansvaret ingår, utöver uppgifterna att bevaka, analysera och rapportera till riksdagen, att vid behov agera som koordinerande aktör vid problem i kontanthantering och i kontantkedjan. Denna koordinerande roll bör Riksbanken exempelvis ta när det uppstår problem i kontanthantering i Sverige som hotar en fungerande kontantkedja och tillgången till kontanter i hela landet. Problemen kan exempelvis avse att något av de systemviktiga företagen Bankomat AB eller Loomis lägger ner sin verksamhet i hela eller i delar av landet. Kommitténs förslag ligger i denna del i linje med de förslag som lämnades av Kontanthanteringsutredningen.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ibid., s. 167–169.

Det finns gränsdragningsproblem mellan Riksbankens ansvar i förhållande till vissa bankers och kreditinstituts samt länsstyrelsernas och Post- och telestyrelsens ansvar för tillgången till kontanttjänster i enlighet med förslagen i kommitténs delbetänkande och regeringens förslag i prop. 2019/20:23. Riksbankens koordinerande ansvar bör ses som ett *systemansvar* för kontanthantering i sin helhet. Post- och telestyrelsens samt länsstyrelsernas ansvar är i stället kopplade till tillgången till grundläggande betaltjänster på en viss plats. Om Bankomat AB upphör med sin depåverksamhet eller Loomis helt avvecklar sin verksamhet i Sverige är det exempel på händelser som innebär att Riksbanken bör ta ett koordinerande ansvar för att i samarbete med offentliga och privata aktörer försöka hitta en lösning för att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige. Om i stället möjligheterna att ta ut kontanter eller lämna in dagskassor försvinner i ett område, trots att bankerna uppfyller kraven på tillgång till kontanttjänster, är det en situation som snarare bör hanteras av Post- och telestyrelsen och berörd länsstyrelse. I alla händelser innebär det delade offentliga ansvaret för kontantkedjan vissa gränsdragningar. Ett nödvändigt villkor för att ansvarsfördelningen ska fungera är en nära dialog och samverkan mellan de berörda myndigheterna, inom ramen för exempelvis Kontanthanteringsrådet.

Vid stora problem som allvarligt hotar tillgången till kontanter ska Riksbanken, utöver en koordinerande roll i kontanthantering, överväga att vidta ytterligare åtgärder eller påtala behov av ny lagstiftning. Om det bedöms lämpligt för att nå målet för Riksbankens kontantverksamhet bör en framställning göras till riksdagen för att göra det möjligt att vidta sådana åtgärder eller föreslå sådan lagstiftning. Det kan handla om huruvida staten bör ta över och driva verksamhet, exempelvis uppräkningsverksamhet som i dag drivs av Loomis och Nokas.

Den typ av situationer som här avses ska skiljas från beredskapsansvaret för kontantutgivning och kontanthantering som behandlas i avsnitt 35.7. Ansvaret och eventuella åtgärder för kontanthantering vid normala marknadsproblem eller strukturförändringar på kontantmarknaden kan dock i vissa fall hänga nära samman med åtgärder förknippade med beredskapsansvaret för kontanter vid fredstida kriser och höjd beredskap.

## 34.5 Riksbankens befogenheter avseende kontantutgivning och kontanthantering

En central befogenhet för Riksbanken inom kontantutgivningen och kontanthantering är dess sedelutgivningsmonopol. Det framgår av 9 kap. 14 § regeringsformen. Sedelutgivningsmonopolet ska, enligt kommitténs förslag, inte ändras i förhållande till nuvarande reglering.

Nedan beskrivs de befogenheter som Riksbanken föreslås tilldelas i den nya riksbankslagen utöver sedelutgivningsmonopolet.

### 34.5.1 Uppgiftsskyldighet

**Kommitténs bedömning:** En skyldighet att lämna uppgifter till Riksbanken bör tas in i instruktionerna för Post- och telestyrelsen, länsstyrelserna, Tillväxtverket, Finansinspektionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 36.1 tillgodoser Riksbankens behov av uppgifter.

Kontanthanteringsutredningen konstaterade att för att Riksbankens analyser av kontanthantering i Sverige ska vara tillförlitliga och aktuella måste Riksbanken ha tillgång till uppgifter från de flesta aktörer som är inblandade i kontanthantering. Kommittén delar denna bedömning. Väl underbyggda analyser är beroende av aktuella och tillförlitliga uppgifter. Det är därför centralt att Riksbanken ges rätt att samla in uppgifter från en tämligen vid krets av aktörer som är verksamma inom området, i de fall Riksbanken anser att uppgifterna är nödvändiga för att följa kontanthantering i landet. Riksbankens inhämtning kommer främst att riktas mot företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Det finns dock ett behov av uppgifter från även andra juridiska personer och näringsidkare. Den uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 36.1 tillgodoser dessa behov.

Även vissa myndigheter bör vara skyldiga att förse Riksbanken med uppgifter. Dessa myndigheter är Post- och telestyrelsen (PTS), länsstyrelserna, Tillväxtverket, Finansinspektionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. De flesta av dessa myndigheter deltar redan i dag i arbetet i det Kontanthanteringsråd som drivs av

Riksbanken. Dessa myndigheter har uppgifter, i form av bl.a. analys och statliga stödinsatser, kopplade till det av riksdagen beslutade målet att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.<sup>45</sup>

I syfte att minska den administrativa bördan för såväl myndigheter som företag bör Riksbanken efter samråd med berörda uppgiftslämnarnas organisationer göra avvägningar rörande nytta och kostnader avseende vilken information som behövs och på vilket sätt Riksbanken mest effektivt kan erhålla informationen. Denna inhämtning kan också av samma skäl behöva samordnas med t.ex. PTS och Tillväxtverket.

### 34.5.2 Räntekostnadsersättning

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska fortsatt kunna betala räntekostnadsersättning eller ge räntefri kredit till företag som driver depåverksamhet genom att avskilja och lagra kontanter enligt Riksbankens anvisningar.

I 5 kap. 3 § tredje stycket riksbankslagen anges att Riksbanken får utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som har avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar. Kommittén föreslår att den bestämmelsen ska föras över till den nya riksbankslagen. Möjligheten att betala räntekostnadsersättning är en viktig förutsättning för att det ska vara möjligt för någon annan aktör att driva depåer eftersom det är förknippat med en finansieringskostnad att lagrhålla kontanter. Kommittén föreslår i avsnitt 34.4.2 att Riksbanken ges ansvaret för att det drivs depåverksamhet på fem platser i Sverige. På Riksbankens egna kontor eller eventuella egna framtida depåer kommer de lagrhållna sedlarna att ägas av Riksbanken. De har därmed inte givits ut och är inte i cirkulation utan de utgör vad som brukar kallas för blanketter. De kontanter som Bankomat AB i dag lagrhåller i sina depåer ägs dock av Bankomat AB precis som andra aktörer som håller lager av kontanter, exempelvis värdebo-lagen. För att möjliggöra för andra aktörer än Riksbanken att bedriva

---

<sup>45</sup> Se SOU 2018:42, s. 63, 64 och 109–116.

depåverksamhet (som kräver ett visst värde på kontantlager) har det ansetts nödvändigt för Riksbanken att kunna betala räntekostnadsersättning motsvarande reporäntan.<sup>46</sup> Om Riksbankens ansvar för att det drivs depåverksamheten förtydligas enligt förslaget i avsnitt 34.4.2 är det sannolikt att privata aktörer kommer att driva vissa depåer inom ramen för exempelvis ett avtal med Riksbanken där ersättning motsvarande räntekostnadsersättningen kan vara en del. Kommittén anser att möjligheten för Riksbanken att betala ut räntekostnadsersättning till privata företag som avskiljer och lagrar kontanter fortsatt bör finnas kvar för att ge Riksbanken flexibilitet att välja hur den praktiskt lever upp till sitt ansvar för att det drivs depåverksamhet i Sverige.

I 5 kap. 3 § tredje stycket riksbankslagen anges att räntekostnadsersättning kan utges i syfte att effektivisera kontantcirkulationen. Kommittén anser dock att det kan finnas andra syften än effektivisering av kontantcirkulationen för att låta något annan aktör bedriva depåverksamhet och att något skäl därför inte behöver anges i lag. Mot bakgrund av att Riksbankens mål inom kontantverksamheten ska vara att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning hela Sverige kan andra syften än effektivitet i kontantcirkulationen behöva vägas in när Riksbanken väljer hur den ska utföra uppgiften att ansvara för depåverksamheten. Exempelvis kan tillgänglighets- och säkerhetsaspekter vara relevanta. Därför anser kommittén att det inte är nödvändigt att i den nya riksbankslagen fastslå specifikt i vilket syfte räntekostnadsersättning kan utbetalas.

### 34.5.3 Normgivningsbemyndigande

**Kommitténs förslag:** Riksbanken får meddela föreskrifter om

1. utformningen av sedlar och mynt och förutsättningarna för inlösen av dem,
2. depåverksamhet,
3. räntekostnadsersättning,
4. beredskapspengar, och

<sup>46</sup> Se SOU 2014:61, s. 148.

5. skyldighet för finansiella företag som driver verksamhet av betydelse för tillgången till kontanter i Sverige att underrätta Riksbanken en viss tid före det att verksamheten ska upphöra.

Riksbanken har enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket riksbankslagen rätt att utfärda föreskrifter såvitt avser verksamhet med anknytning till Riksbankens betalningssystem eller kontantförsörjningsuppdrag. Kommittén föreslår i avsnitt 34.4 att Riksbanken tilldelas tre olika men relaterade uppgifter avseende kontanter. För att kunna lösa dessa uppgifter bör föreskriftsrätten omfatta kontantutgivningen, dvs. under vilka förutsättningar Riksbanken ger ut och löser in sedlar och mynt. Det bör också framgå av lagen att Riksbanken ges föreskriftsrätt inom vissa delar av kontanthantering.

Kommittén har betonat kontantkedjans sårbarhet och Riksbankens möjlighet att agera som koordinerande aktör i kontanthantering och dess möjlighet att göra en framställning till riksdagen för att kunna vidta ytterligare åtgärder i syfte att uppnå målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige. Mot bakgrund av detta bör det i föreskriftsrätten även ingå möjligheten att från värdebolag och sådana bolag som bedriver depåverksamhet begära att de upprättar en avvecklingsplan och underrättar Riksbanken viss tid före det att verksamheten upphör. För att det ska vara möjligt för Riksbanken att analysera situationen och vidta lämpliga åtgärder behöver värdetransportbolag avisera en nedläggning av verksamheten avseende uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning till slutkunder skriftligt till Riksbanken så långt tid i förväg som Riksbankens bestämmer. Även företag som bedriver depåverksamhet behöver skriftligt avisera en nedläggning av verksamheten i förväg så långt i förväg som Riksbanken bestämmer.

Kommittén bedömer vidare att Riksbanken genom bemyndigande bör tilldelas föreskriftsrätt kopplat till dess beredskapsansvar (se vidare avsnitt 35.7 för befogenheter kopplade till Riksbankens beredskapsansvar).

Riksbanken ges inte rätt att meddela föreskrifter specifikt inom s.k. uppräkningsverksamhet i övrigt då det avser verksamhet där tillståndsprovning, tillsyn och föreskriftsrätt finns hos Finansinspektionen efter de förändringar i lagen om betaltjänster som trädde i kraft den 1 maj 2018 (SFS 2018:175).

Kommittén vill i samband med den föreskriftsrätt som föreslås betona att det på detta område finns ett behov av förstärkt samverkan mellan myndigheterna Riksbanken, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, länsstyrelserna och Finansinspektionen för att bl.a. undvika dubbelreglering.

## 34.6 Övriga bestämmelser om betalningsmedel

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna i nuvarande riksbankslagen om att penningenheten i Sverige är krona, tillåtna valörer för sedlar och mynt, regler om inlösen av sedlar och mynt, förbud mot att sprida förändrade sedlar och mynt och Riksbankens befogenhet att besluta om åtgärder för att hindra sådan spridning, förs i huvudsak över till den nya riksbankslagen. Även bestämmelsen om att Riksbanken får tillverka sedlar och mynt, förs i huvudsak över till den nya riksbankslagen.

Riksdagens godkännande krävs för att Riksbanken ska få ge ut eller omsätta elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar eller på annat sätt tillhandahålla andra betalningsmedel avsedda för allmänheten än sådana som följer av bestämmelserna i den nya riksbankslagen.

I 5 kap. i den nuvarande riksbankslagen finns ett antal bestämmelser angående kontantförsörjningen, dvs. utgivning och inlösen av sedlar och mynt, som inte behandlas närmare ovan:

- I 5 kap. 1 § tredje stycket anges att penningenheten i Sverige kallas krona. Kronan delas i etthundra öre.
- Av 5 kap. 2 § framgår de valörer för sedlar och mynt som Riksbanken får ge ut. Dessutom framgår av tredje stycket att minnes- och jubileumsmynt får ges ut.
- Av 5 kap. 4 § framgår att sedlar och mynt som är skadade eller förslitna får lösas in av Riksbanken. För sedlar som blivit helt förstörda får Riksbanken betala ersättning. Av andra stycket framgår att Riksbanken får lösa in sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel om det finns särskilda skäl. Närmare

bestämmelser om detta finns i föreskrifter från Riksbanken (RBFS 2017:1).

- I 5 kap. 5 § anges att sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats inte får spridas.

Kommittén anser att de ovan nämnda bestämmelserna i huvudsak fortfarande behövs för en fungerande kontantutgivning i Sverige. Därför föreslår kommittén att de överförs till den nya riksbankslagen, med undantag för möjligheten att ersätta helt förstörda sedlar. Den bestämmelsen fyller i dag ingen praktisk funktion och bör därför utgå.

Enligt 11 kap. 2 a § riksbankslagen får Riksbanken meddela föreläggande eller förbud som behövs för att bestämmelsen om ett förbud mot att sprida förändrade eller bearbetade sedlar och mynt ska efterlevas och dessutom besluta om att utsätta vite. Kommittén föreslår att även denna bestämmelse överförs till den nya riksbankslagen, men med en begränsning. Befogenheten ska bara avse rätten att besluta om föreläggande, inte förbud, för att förhindra spridning av sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats.

Det framgår av 8 kap. 3 § riksbankslagen att Riksbanken själv eller genom bolag som ägs av banken får driva tryckerirörelse, papperstillverkning och tillverkning av sedlar samt tillverkning av mynt, medaljer och liknande föremål. Kommittén föreslår att denna bestämmelse förs över till den nya riksbankslagen för att möjliggöra för Riksbanken att själv driva tillverkning av kontanter om det i framtiden anses lämpligt. Bestämmelsen bör dock inte omfatta tillverkning av medaljer och liknande föremål, utan endast sedlar och mynt.

I samband med arbetet med att se över förutsättningarna för att införa en s.k. e-krona har frågan uppkommit om Riksbanken har rätt att göra detta enligt den nuvarande riksbankslagen. Det står klart för kommittén att det inte finns någon uttrycklig befogenhet av denna innebörd i den nuvarande riksbankslagen och att lagstiftaren inte har förutsett denna möjlighet. Det ligger utanför kommitténs uppdrag att överväga för- och nackdelarna med att införa en e-krona. Med tanke på e-kronans potentiellt stora effekter på betalningssystemet, finansiell stabilitet och samhället bör ett beslut att ge ut en e-krona fattas av riksdagen i särskild ordning efter en analys av statens framtida roll på betalningsmarknaden, digitala centralbankspengar och



innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning med det uppdraget (bet. 2018/19:FiU44). Kommittén stödjer detta tillkännagivande. (se vidare avsnitt 34.8 nedan). Det finns därmed skäl att i den nya riksbankslagen förtydliga att en så stor förändring på betalningsmarknaden, som ett nytt elektroniskt betalningsmedel för allmänheten, kräver ett medgivande av Riksbankens huvudman, riksdagen (se även det som sägs om ramarna för Riksbankens verksamhet i avsnitt 13.4).

### 34.7 Kontanter som lagligt betalningsmedel

I kommittédirektiven ingår att kommittén ska ”överväga innebörden av Riksbankens monopol att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner”. Kommittén behandlade delvis denna frågeställning i sitt delbetänkande genom de förslag som syftade till att stärka kontanternas ställning i samhället. I detta kapitel har kommittén lämnat förslag för att tydliggöra Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter avseende kontantutgivning och kontanthantering. Även dessa förslag har som syfte att trygga tillgången till kontanter och stärka kontanternas ställning i samhället.

I detta avsnitt behandlas ytterligare en fråga som har samband med Riksbankens sedelutgivningsmonopol, nämligen frågan om kontanters ställning som lagligt betalningsmedel. Kontanter som ges ut av Riksbanken är enligt 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen lagliga betalningsmedel. Enligt regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt (9 kap. 14 §). Riksbankens sedelutgivningsmonopol är historiskt nära sammankopplat med kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel. Regleringen av sedlar utgivna av Riksbanken som lagliga betalningsmedel har funnits i svensk rätt i mer än 150 år. Anledningen till detta är att det har funnits ett behov av att särskilja de betalningsmedel som staten eller Riksbanken då gav ut från konkurrerande betalningsmedel som andra stater eller banker gav ut.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Segendorf och Wilbe (2014), s. 2.

Innebörden av ett lagligt betalningsmedel är främst civilrättslig, dvs. att var och en har rätt att med befriande verkan betala med det aktuella betalningsmedlet. Vanligtvis förutsätts också att betalning med befriande verkan sker till hela det nominella beloppet på den aktuella sedeln eller myntet.

I fråga om svensk rätt och överföringar mellan konton kan det nämnas att betalning med befriande verkan anses ske då beloppet har bokförts på betalningsmottagarens konto, om inte annat följer av särskilda föreskrifter.<sup>48</sup> Överföringar mellan konton och andra elektroniska betalningar har dock inte ställning som lagliga betalningsmedel utan följer i stället vanligtvis av avtal (jfr 7 § skuldebrevslagen [1936:81]).

### 34.7.1 Skäl för att ha ett lagligt betalningsmedel

Kontanter som ges ut av Riksbanken har i 5 kap. 3 § riksbankslagen getts en särställning i förhållande till andra betalningsmedel. Det saknas dock såväl i lagen som i förarbetena resonemang *varför* kontanter ska ha status som lagligt betalningsmedel och den närmare innebörden av begreppet. Frågan om vad det innebär att kontanter är lagliga betalningsmedel har aktualiserats under det senaste decenniet i takt med att allt fler näringsidkare och vissa andra aktörer har slutat att acceptera kontanter som betalningsmedel. Frågan har uppkommit om detta är förenligt med riksbankslagen.

Det finns flera olika skäl för staten att peka ut ett särskilt betalningsmedel som *lagligt* betalningsmedel. Följande skäl kan nämnas:

1. *Intäktskälla för staten:* Genom ett sedelutgivningsmonopol kombinerat med att sedlar och mynt får en utbredd användning uppkommer ett s.k. seignorage för Riksbanken som ökar de offentliga intäkterna (se vidare avsnitt 4.3.1). Om sedlar och mynt ges ställning som lagliga betalningsmedel ökar det sannolikt användningen och därmed storleken på seignoraget.
2. *Samhällsekonomisk effektivitet:* Att peka ut ett betalningsmedel som lagligt betalningsmedel innebär en betalningsstandard som säkerställer att det finns minst ett betalningssätt som kan användas över hela landet. Det innebär att stordrifts- och samordnings-

---

<sup>48</sup> NJA 1988 s. 312. Se även Mellqvist och Persson (2015), s. 248.

fördelar som generellt präglar betalningsmarknaden kan utnyttjas och att transaktionskostnaderna för utbytet av varor och tjänster kan hållas nere.

3. *Betalning som rättighet*: Ett annat syfte med att särskilt peka ut ett lagligt betalningsmedel är att säkerställa att alla i samhället ska ha möjlighet att göra betalningar eftersom det kan ses som en grundläggande rättighet. Detta betalningsmedel ska då vara allmänt accepterat.
4. *Beredskapsskäl*: Säkerställa att det finns ett allmänt accepterat betalningsmedel som även fungerar vid större fredstida kriser, höjd beredskap eller krig. Detta innebär att tekniken som betalningarna baseras på måste vara robust.

Kommittén har genom sina förslag i delbetänkandet velat trygga tillgången till kontanter i samhället för individer och företag. Det skäl som angavs för detta var att staten i nuvarande situation bör verka för att den fortsatta utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Utvecklingen bör inte gå snabbare än att staten i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag kan ta ställning till vilka betalningsmedel som bör finnas i framtiden, särskilt vad gäller betalningsmedel som tillhandahålls av Riksbanken.

Frågan om kontanter som lagligt betalningsmedel bör ses mot bakgrund av kommitténs ställningstagande i delbetänkandet. De främsta skälen till att, i likhet med vad som gäller enligt 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen, ange att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel är dels rättighetsskäl, dels beredskapsskäl. Det ska vara en rättighet att betala för varor och tjänster även om en individ saknar möjlighet att använda digitala betalningslösningar. Vidare måste det finnas beredskap för att betalningar ska kunna ske i fredstida kriser och i situationer med höjd beredskap. Kontanter och kontantinfrastrukturen ska inte tillåtas försvinna innan deras framtida roll för beredskapen i betalningssystemet har analyserats och beslutats. I avsnitt 34.8 anger kommittén några viktiga utgångspunkter för den utredning, som riksdagen i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att tillsätta, för att utreda förutsättningarna för statens och den privata sektorns roller på den framtida betalnings-

marknaden. I detta ingår att utreda innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel och hur det eventuellt behöver anpassas till dagens digitala betalningsmarknad (bet. 2018/19:FiU44). Kommittén stödjer riksdagens tillkännagivande.

Den nuvarande riksbankslagen trädde i kraft för 30 år sedan och det har skett omfattande förändringar av lagens innehåll sedan dess, t.ex. avseende Riksbankens oberoende och dess uppgifter. Bestämmelsen om sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel har dock inte ändrats sedan lagens ikraftträdande 1989. Sedan slutet av 1980-talet har samtidigt kontantmängden som andel av BNP minskat betydligt och förekomsten av elektroniska betalningar har ökat kraftigt. Den relativa kostnaden för att utföra elektroniska betalningar relativt kontanta betalningar har sjunkit avsevärt, även för mindre belopp. Denna utveckling pekar på att det behöver förtydligas varför kontanter fortsatt ska vara lagliga betalningsmedel och vad detta innebär.

### 34.7.2 Gällande rätt

I förarbetena till nu gällande riksbankslag anges att innebörden av uttrycket lagligt betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64). Att detta fortfarande gäller, som huvudregel, bekräftades i ett beslut från Svea hovrätt 2011 (ÖÄ 1269-11). Som hovrätten gav uttryck för har dock bestämmelsen i praktiken ansetts vara dispositiv, dvs. det är möjligt för en avtalspart att ställa upp ett villkor om att betalning ska ske på annat sätt. Hovrätten anförde bl.a. följande:

Betydelsen av uttrycket kan emellertid inte vara så begränsad att en betalning anses gjord med befriande verkan endast för det fall borgenären godtar betalningen. Att en godtagen betalning har skett med befriande verkan gäller nämligen oberoende av vilket betalningsmedel som har använts och någon särställning för lagliga betalningsmedel blir det därmed inte fråga om. Betydelsen av uttrycket lagliga betalningsmedel får anses vara den som framgår av förarbetena. En annan sak är att avtal kan träffas beträffande vilket betalningsmedel som ska användas och att en part för att ingå avtal kan ställa villkoret att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt (jfr 7 § lagen [1936:81] om skuldebrev).

Till följd av att bestämmelsen kan avtalas bort i t.ex. förhållandet mellan en näringsidkare och en konsument, har det i rättspraxis gjorts en åtskillnad mellan civilrättsligt respektive offentligrättsligt präglade rättsförhållanden. Kontanthanteringsutredningen konstaterade följande beträffande rättsläget avseende kontanter som lagligt betalningsmedel.<sup>49</sup>

[...] att myndigheter inte på samma sätt som verksamheter i övrigt kan vägra att ta emot sedlar och mynt som betalning. I privat verksamhet synes det dock stå parterna fritt att i avtal och avtalsformulär som styr över avtalen införa kontantfrihet. Exakt vilken verksamhet som är sådan att ”myndighetsregler” tillämpas och vilken som är sådan att det finns möjlighet att använda avtalsmodellen står dock inte helt klart.

Efter Kontanthanteringsutredningens genomgång av rättspraxis har det tillkommit ytterligare några avgöranden som vidareutvecklat praxis angående sedlars och mynts ställnings som lagligt betalningsmedel.<sup>50</sup> När det gäller offentlig sjukvård har bestämmelsen om kontanter som lagligt betalningsmedel ansetts innebära rättigheter för individer att använda kontanter (HFD 2015 ref. 49). Kammarrätten i Stockholm har å andra sidan i ett annat avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot betalning i kontanter som annars följer av den aktuella bestämmelsen (kammarrättens dom den 13 april 2017 i mål nr 4350–16).

Mot bakgrund av den rättspraxis som utvecklats har alltså innebörden av uttrycket lagligt betalningsmedel i Sverige blivit beroende av gränsdragningen mellan rättsförhållanden av huvudsakligen offentligrättsligt respektive civilrättsligt slag. Denna gränsdragning har i sin tur blivit mindre tydlig under de senaste decennierna eftersom vissa offentligt finansierade tjänster (exempelvis skola, äldreomsorg och sjukvård) som tidigare uteslutande tillhandahölls av offentliga aktörer i dag till del utförs av privata aktörer, antingen genom upphandlingar eller valfrihetssystem i välfärden.

---

<sup>49</sup> SOU 2014:61, s. 157.

<sup>50</sup> Se kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 67 och 68.

### 34.7.3 En internationell utblick

I unionsrätten finns regler och rekommendationer om kontanters rättsliga ställning. Inom euroområdet gäller att endast sedlar som har getts ut av ECB eller de nationella centralbankerna inom detta område ska vara lagliga betalningsmedel (artikel 128 i EUF-fördraget). Kommissionen har i en rekommendation om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel anfört att sedlar och mynt i euro som huvudregel bör tas emot i detaljhandeln. Det finns dock i rekommendationen vissa möjligheter till begränsningar men att vägra kontanta betalningar kan endast göras undantagsvis och enligt principen om ”god tro”.<sup>51</sup> Att neka kontant betalning enligt ”god tro” handlar om att kunna hänvisa till bristande tillgång till växel, värdet på sedeln som erbjuds i förhållande till det belopp som ska betalas m.m. I kommissionens och ECB:s tolkning av unionsrätten görs inte som i svensk rättspraxis en tydlig distinktion mellan civilrättsliga respektive offentlig-rättsliga rättsförhållanden när det gäller rätten att inte acceptera kontanter som betalning. Frågan har dock nyligen aktualiserats då Tysklands högsta förvaltningsdomstol – Bundesverwaltungsgericht – den 27 mars 2019 begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående ett fall där en tysk medborgare krävt att få betala TV- och radioavgifter kontant. EU-domstolens utlåtande kan ha effekt på huruvida offentliga institutioner kan vägra att ta emot kontanta betalningar.<sup>52</sup>

Den nationella regleringen av kontanter som lagliga betalningsmedel skiljer sig mycket åt mellan de olika euroländerna. Detta framgår av den rapport som nationella experter från centralbanker och finansdepartement i euroområdet arbetade fram inför att kommissionen antog sin rekommendation. Exempelvis påminner gällande rätt i Nederländerna, Finland, Tyskland och Irland om gällande rätt i Sverige, såvitt avser att rätten att ingå avtal mellan en näringsidkare och en kund innebär att euromynt och eurosedlars status som lagligt betalningsmedel som huvudregel kan avtalas bort. I andra euroländer är det tydligt lagstridigt att inte acceptera betalningar med euromynt

---

<sup>51</sup> Se Kommissionens rekommendation av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (2010/191/EU).

<sup>52</sup> Bundesverwaltungsgericht (2019).

och -sedlar. Exempel på sådana länder är Frankrike, Grekland, Italien, Slovakien och Slovenien.<sup>53</sup>

Även utanför EU pågår det politiska och rättsliga processer avseende kontanters roll som lagliga betalningsmedel. I Norge har Norges Bank bl.a. föreslagit till finansdepartementet att det ska införas sanktionsmöjligheter vid överträdelse av lagen och att det inte ska gå att avtala bort konsumenters rätt att betala med kontanter i standardvillkor.<sup>54</sup> Även i ett antal amerikanska delstater pågår lagstiftningsprocesser för att införa en skyldighet för handeln att acceptera kontanter för varor eller tjänster.<sup>55</sup> ECB har också de senaste åren lämnat yttranden på lagförslag i EU-länder som i huvudsak rör nya lagförslag angående beloppsbegränsningar för kontanta betalningar.<sup>56</sup>

Sammanfattningsvis skiljer sig regleringen av sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel i hög grad åt mellan jämförbara länder, inte minst i hur långt rätten att ingå avtal innebär att en borgenär kan neka att ta emot kontanta betalningar och under vilka förutsättningar det kan göras.

Sverige är troligtvis det land i världen där kontantanvändningen minskat snabbast de senaste tio åren och där andelen kontanta betalningar är lägst. Frågan om vad det innebär att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel aktualiseras därför i Sverige när fler och fler aktörer, såväl privata som offentliga, har slutat eller överväger att sluta ta emot kontanta betalningar. I stora delar av världen (med undantag för Skandinavien och Nederländerna) accepteras kontanter fortfarande i princip överallt i samhället som betalningsmedel vid vanliga transaktioner med mindre belopp.

#### 34.7.4 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Innebörden av detta är att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt om inte annat följer av någon annan författning än riksbankslagen

<sup>53</sup> Se ELTEG (2009).

<sup>54</sup> Norges Bank (2019).

<sup>55</sup> Se State of New Jersey (2019).

<sup>56</sup> Se exempelvis följande yttranden från ECB: CON/2019/04 avseende Spanien, CON/2017/40 avseende Cypern, CON/2017/27 avseende Bulgarien, CON/2017/20 avseende Belgien och CON/2017/18 avseende Portugal.

eller avtalsvillkor. I avsnitt 35.7.10 föreslås dock att var och en har rätt att med befriande verkan betala med vanliga sedlar och mynt och beredskapspengar vid höjd beredskap, oavsett vad som föreskrivs i avtal, om inte annat följer av någon annan författning än riksbankslagen.

**Kommitténs bedömning:** I privaträttsliga sammanhang kan även fortsättningsvis rätten att betala med kontanter komma att avtalas bort i många fall. Eventuell ytterligare reglering av möjligheterna till kontant betalning inom offentligrättsliga rättsförhållanden bör ske sektorsvis och inte i den nya riksbankslagen. Offentliga aktörer och sådana privata aktörer som utför offentligt finansierade tjänster bör möjliggöra för personer som har behov av det att kunna betala för tjänster och varor med kontanter om inte särskilda skäl talar emot det.

Behovet att klargöra vad det innebär att sedlar och mynt enligt den nuvarande riksbankslagen är lagliga betalningsmedel har påtalats av flera aktörer. I den allmänna debatten har det framförts synpunkter att det faktum att sedlar och mynt enligt riksbankslagen är lagliga betalningsmedel bör innebära att det går att betala med dem överallt och alltid.<sup>57</sup>

Det har vidare framförts argument för att lagstiftaren bör överväga om det ska finnas en skyldighet att acceptera kontanta betalningar i vissa specifika situationer där det anses nödvändigt. I lagstiftningsprocessen kan dessa situationer definieras och hänsyn tas till olika samhällsintressen och dessa kan vägas mot varandra. En skyldighet att ta emot kontanter bör införas genom lag och inte genom domstolspraxis.<sup>58</sup> Riksbanken har i sitt remissvar till kommitténs delbetänkande pekat på behovet att i lag klargöra vad det innebär att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel.<sup>59</sup>

En ännu mer grundläggande fråga är huruvida det över huvud taget behövs en särställning för sedlar och mynt i förhållande till övriga betalningsmedel. I avsnitt 34.7 listades fyra skäl att ha ett lagligt betalningsmedel: intäktskälla för staten, samhällsekonomisk effektivitet, betalning som rättighet och beredskapsskäl. De skäl som i nuvarande situation talar för att staten pekar ut sedlar och mynt som

<sup>57</sup> Eriksson (2014).

<sup>58</sup> Segendorf och Wilbe (2014), s. 5.

<sup>59</sup> Riksbanken (2018).



lagligt betalningsmedel är främst rättighetsskäl och beredskapsskäl. Alla i samhället behöver kunna göra betalningar och vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Vidare bör det av beredskapsskäl finnas ett betalningsmedel som fungerar trots omfattande störningar i elförsörjningen eller elektroniska system. Ett mer robust betalningssystem kan också ha ett samhälls-ekonomiskt värde eftersom det möjliggör ekonomisk aktivitet även i tider av kris och krig (se vidare avsnitt 38.6.4 för en analys av samhälls-ekonomiska konsekvenser av kommitténs förslag).

I delbetänkandet betonade kommittén att utvecklingen av tillgången till kontanttjänster ska ske under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Utvecklingen för kontanter bör vidare inte gå snabbare än att staten i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag kan ta ställning till vilka statliga betalningsmedel som bör finnas i framtiden. De förslag som kommittén lämnade i delbetänkandet och lämnar i detta kapitel har som utgångspunkt att trygga tillgången till kontanter och möjliggöra en kontantkedja i hela landet. I linje med det och att allmänhetens och samhällets behov av kontanter ska tillgodoses, anser kommittén att det under nuvarande omständigheter inte är lämpligt att ta bort sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel.

Kommittén bedömde i delbetänkandet att ett generellt krav på näringsidkare att acceptera kontanter, likt den reglering som finns i vissa andra länder, inte ska införas i Sverige. En sådan reglering riskerar för det första att gå emot kommitténs övergripande utgångspunkt att inte motarbeta den tekniska utvecklingen på betalningsmarknaden. Det sker många innovationer inom betaltjänstområdet som bidrar till ökad effektivitet. Det skulle vidare vara förknippat med höga kostnader för vissa näringsidkare att återgå till att hantera kontanta betalningar. För det andra bedömde kommittén att en plikt att ta emot kontanter är ett ingrepp i näringsfriheten för handlare och övriga näringsidkare som inte är proportionerlig givet nuvarande situation. Även om kommittén mot bakgrund av ovanstående skäl ansåg att det för närvarande inte bör ställas krav på handeln konstaterade den att handeln har en nyckelroll och kan bidra till att utvecklingen av kontantanvändningen i Sverige sker mer kontrollerat än i dagsläget.

Bestämmelsen om lagligt betalningsmedel i den nya riksbankslagen föreslås vara dispositiv, vilket innebär att avtalsvillkor av annan innebörd har företräde. Detta är i linje med gällande rättspraxis i privaträttsliga rättsförhållanden. Avtalsvillkor som gäller i förhållande till en konsument ska dock vara skäliga. Om en näringsidkare i förhållande till konsumenter tillämpar avtalsvillkor som är oskäliga, kan näringsidkaren förbjudas att använda dem (3 § första stycket lagen [1994:1512] om avtalsvillkor i konsumentförhållanden). Den civilrättsliga påföljden av att ett avtalsvillkor är oskäligt i den mening som avses i 36 § första stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, är att villkoret jämkas eller lämnas utan avseende. Dessa bestämmelser medför sammantaget att framför allt en näringsidkare i förhållande till konsumenter behöver väga de skäl som en konsument kan ha för att betala kontant mot de eventuella nackdelar och kostnader som det medför för näringsidkaren att hantera kontanta betalningar. Om nackdelarna och kostnaderna t.ex. är ringa, kan det således vara oskäligt att vägra att ta emot kontanta betalningar från konsumenter som har starka skäl för att betala med kontanter. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet om en person som med anledning av en funktionsvariation har svårt att använda elektroniska betalningsmedel vill betala ett mindre belopp i kontanter för livsmedel.

Vidare ska bestämmelsen vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan lag eller i förordning och således möjliggöra att formerna för vissa betalningar regleras i annan författning. Det är inte lämpligt eller ens möjligt att i riksbankslagen reglera alla gränsdragningar som uppstår och kan komma att uppstå mellan offentligrättsliga och civilrättsliga förhållanden när det gäller frågan om avtalsfrihet. Av rättspraxis angående sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel framgår att det i hög utsträckning ska finnas möjlighet att betala kontant i rättsförhållanden som har en övervägande offentligrättslig prägel. En sådan princip är dock mycket svår att lagfästa utan att räkna upp en lång rad av olika offentligfinansierade verksamheter och göra ett stort antal gränsdragningar. Den nya riksbankslagen bör medge avtalsfrihet även inom offentligrättsligt präglade rättsförhållanden. Om det inte finns särskilda skäl emot bör det dock i offentligrättsliga förhållanden vara möjligt att betala kontant i likhet med den rättspraxis som utvecklats för sjukvård (se exempelvis HFD 2015 ref. 49). Kommittén anser att mer detaljerade och

tvingande regleringar angående möjligheten att betala kontant för offentligrättsliga avgifter och offentligfinansierade tjänster vid behov bör prövas och regleras sektorsvis inom olika områden, genom krav i författningar, upphandlingar eller på annat sätt. Om det finns ett behov av en tvingande bestämmelse om rätten att betala kontant inom t.ex. sjukvården kan den alltså tas in i den aktuella sektorslagstiftningen. Är det så att t.ex. patientavgifter eller receptbelagda läkemedel utan undantag ska kunna betalas kontant bör detta framgå av föreskrifter eller avtal inom detta område. Likaså när det gäller offentligrättsliga avgifter för exempelvis pass eller körkort.

Om det inom ett annat område anses direkt olämpligt att betalningar sker kontant, av andra tungt vägande samhällskäl, bör detta enligt samma logik regleras i en särskild författning för detta område på samma sätt som gjorts avseende skattebetalningar 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) av vilken det framgår att skattebetalningar ska göras till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Att i riksbankslagen slå fast vad som ska gälla avseende eventuella undantag från bestämmelsen att sedlar och mynt utgör lagliga betalningsmedel på olika områden är varken önskvärt eller ändamålsenligt. En lagreglering av exempelvis kommuners skyldigheter att ta emot kontanta betalningar för sina tjänster riskerar även att komma i konflikt med grundlagsregleringen om den kommunala självstyrelsen enligt 1 kap. 1 § samt 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Kommittén vill dock betona offentliga aktörers ansvar för att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Riksdagen har, i enlighet med inriktningen i kommitténs delbetänkande och regeringens proposition 2019/20:23 ansett att utvecklingen för kontanter behöver ske mer kontrollerat än i dagsläget. Därför har en enig kommitté, och även regeringen, föreslagit lagstiftningsåtgärder för att trygga tillgången till kontanter. I det läget är det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter å sin sida bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar. Kommittén vill därför betona att det i offentligrättsliga rättsförhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant. Kommittén vill sända en signal till centrala samhällsaktörer att inte ytterligare driva på utvecklingen där kontant betalning accepteras i allt lägre grad. Uppmaningen riktar sig huvudsakligen till offentliga aktörer, men även till privata aktörer som bedriver

offentligfinansierad verksamhet och lyder under ett offentligrättsligt regelverk, som exempelvis privata vårdcentraler m.m. Stat, landsting och kommuner bör göra det möjligt att de olika tjänster de erbjuder och avgifter som de tar ut av allmänheten kan betalas kontant av de personer som fortsatt har behov av det om inte särskilda skäl talar emot det. Kommittén anser att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningsfrågan än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar tills dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv. När offentliga aktörer och privata aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster överväger att sluta att ta emot kontanta betalningar bör dessa aspekter vägas mot de eventuella besparingar som görs i verksamheten genom att neka sådana betalningar. Att möjliggöra för människor att betala kontant innebär dock inte nödvändigtvis att varje serviceenhet inom exempelvis en kommun eller en myndighet behöver ta emot kontanta betalningar. Det behöver inte heller vara kommunen eller myndigheten själva som hanterar betalningen utan detta kan ske genom ombud som accepterar kontanta betalningar. Statliga myndigheter eller kommuner kan även ingå avtal med ett företag om att ta emot kontanta betalningar via en fakturalösning.

Det som angetts ovan avser kontanter som lagligt betalningsmedel i en situation när det inte föreligger en kris eller råder höjd beredskap. När det råder höjd beredskap behöver regleringen av lagligt betalningsmedel vara mer tvingande än vad som är fallet under normala omständigheter. Detta gäller även i privaträttsliga sammanhang, exempelvis i handeln där kontanter eller eventuella beredskapspengar i ett sådant läge ska accepteras som betalningsmedel (se vidare avsnitt 35.7.10 angående lagliga betalningsmedel vid höjd beredskap). Att regleringen om lagligt betalningsmedel inte går att avtala bort när det råder höjd beredskap innebär att även centrala privata aktörer kan behöva överväga om de har möjlighet att leva upp till detta krav om de helt har avvecklat möjligheten att ta emot kontanta betalningar under normala omständigheter.

### 34.8 Utredning om statens roll i betalningssystemet och på betalningsmarknaden

**Kommitténs bedömning:** Kommittén stöder riksdagens tillkännagivande om att regeringen ska tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden, konsekvenserna av ett eventuellt införande av en digital centralbanksvaluta, och innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel.

Mot bakgrund av de snabba och omfattande förändringar som pågår på betalningsmarknaden och i betalningssystemet är kommittén positiv till riksdagens tillkännagivande till regeringen att tillsätta en utredning om statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden mot bakgrund av den starka digitaliseringen och den kraftigt minskade användningen av kontanter i den svenska ekonomin (bet. 2018/19:FiU44).

Som en utgångspunkt för utredningen anser kommittén att betalningssystemet i sin helhet bör analyseras. Ett välfungerande betalningssystem bör enligt kommittén vara

- effektivt och snabbt
- tillgängligt för alla
- robust mot störningar.

Utredningen bör analysera vad statens roll ska vara för att uppnå ett sådant betalningssystem när det gäller såväl regleringar som deltagande från statens sida.

## 34.9 Referenser

- Bankföreningen (2018), *Remissyttrande om betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)*. Regeringskansliets dnr Fi2018/02359/B.
- Bankomat AB (2018), *Remissyttrande om betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)*. Regeringskansliets dnr Fi2018/02359/B.
- Bundesverwaltungsgericht (2019), *EuGH soll Fragen zur Annahmeverpflichtung für Euro-Banknoten klären*. Bundesverwaltungsgericht Pressemitteilung nr 2019/23. Tillgänglig på följande webbplats: [www.bverwg.de/pm/2019/23](http://www.bverwg.de/pm/2019/23).
- ELTEG (2009), *Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins*, Bryssel.
- Eriksson, B. (2014), *Korten på bordet. Därför vill bankerna avskaffa kontanterna*. Utgiven av nätverket Kontantupproret.
- Finansinspektionen (2018), *Remissyttrande om betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)*. Regeringskansliets dnr Fi2018/02359/B.
- Mellqvist, M. och I. Persson (2015), *Fordran och skuld*, 10 uppl. Uppsala: Iustus förlag.
- Mersch, Y. (2018), *The role of euro banknotes as legal tender*, tal, 14 februari, Europeiska centralbanken.
- Nokas Värdehantering AB (2018), *Nokas Värdehanterings svar på Riksbankskommitténs delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)*. Regeringskansliets dnr Fi2018/02359/B.
- Norges Bank (2019), *Forbrukeres rett til å betale med kontanter: behov for lovendringer*. Norges Banks brev av 31 januari till Finansdepartementet. Tillgänglig på följande webbplats: [www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Brev-og-uttalelser/2019/2019-01-31/](http://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Brev-og-uttalelser/2019/2019-01-31/).
- Riksbanken (2015), *Yttrande över Kontanthanteringsutredningens betänkande Svensk kontanthantering (SOU 2014:61)*. Riksbankens dnr 2014-689-STA.

Riksbanken (2018), *Remissyttrande om betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)*. Regeringskansliets dnr Fi2018/02359/B. Riksbankens dnr: 2018-00644.

Segendorf, B. och A. Wilbe (2014), "Har kontanter någon framtid som lagligt betalningsmedel", *Ekonomiska kommentarer* 2014:9, Riksbanken.

SOU 1986:22, *Riksbanken och Riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för Riksgäldskontoret*.

SOU 2014:61, *Svensk kontanthantering*.

SOU 2018:42, *Tryggad tillgång till kontanter*.

State of New Jersey (2019), *An act concerning payments by consumers and supplementing 1 P.L.1960, c.39 (C.56:8-1 et seq.)*. Tillgänglig på följande webbplats: [www.njleg.state.nj.us/2018/Bills/AL19/50\\_.PDF](http://www.njleg.state.nj.us/2018/Bills/AL19/50_.PDF)

Wetterberg, G. (2009), *Pengarna och makten. Riksbankens historia*, Stockholm: Atlantis.





# 35 Krisberedskap och höjd beredskap

## 35.1 Inledning

### 35.1.1 Kommitténs uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska kommittén bl.a. överväga hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid såväl fredstida kriser som höjd beredskap bör tydliggöras i lag. Fredstida kris-situationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Fredstida kriser kan således ha olika karaktär och ursprung. Några exempel på fredstida kriser som regleras i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering är allvarliga olyckor, våldshandlingar, epidemier eller liknande, och utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser. Uttrycket fredstida krissituationer har visserligen inte en helt entydig innebörd. Kommittén har dock valt att använda detta uttryck i det följande eftersom det förekommer i regleringen av beredskapsfrågor.

Med krisberedskap avses förmågan att förebygga, motstå och hantera fredstida krissituationer. Avgränsningen i förhållande till finansiella kriser behandlas nedan.

Därutöver har kommittén också till uppdrag att överväga om den befintliga lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver moderniseras. Denna lagstiftning består framför allt av några lagar om bl.a. beredskap som ursprungligen härstammar från tiden för andra världs-

kriget.<sup>1</sup> Syftet med dessa lagar är delvis att säkerställa att allmänheten i kristider har tillgång till fysiska betalningsmedel, dvs. kontanter, provisoriska betalningsmedel, växlar m.m. De reglerar också vissa andra frågor om betalningar i allmänhet. Det är följande författningar som berörs:<sup>2</sup>

- lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara (växelprotestlagen)
- lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag)
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden
- kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden (tillämpningskungörelsen).

Uppdraget i denna del har samband med en skrivelse från Riksbanken till regeringen 2016 angående behovet av att se över de ovan angivna författningarna.<sup>3</sup> I skrivelsen anförde Riksbanken bl.a. att en del av dessa författningar är föråldrade och inte alls anpassade till dagens samhälle samt att de måste moderniseras och anpassas till hur betalningar sker för närvarande.

Beredskapen kan höjas för att stärka landets försvarsförmåga (1 § andra stycket lagen [1992:1403] om totalförsvar och höjd beredskap). Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, dvs. av civila myndigheter, Försvarsmakten och andra. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Civilt försvar är således en del av den verksamhet som drivs för att förbereda Sverige för krig.

---

<sup>1</sup> Den nedan beskrivna 1957 års lag bygger på den tidsbegränsade lagen (1939:895) angående rätt för Konungen att meddela särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse m.m. och den därpå följande lagen (1940:437) angående utövande under vissa utomordentliga förhållanden av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut (B) 1983-12-03 ang. föreskrifter för statsmyndigheternas redovisning och revision under krigsförhållanden torde inte vara tillämpligt på Riksbanken eller andra myndigheter under riksdagen.

<sup>3</sup> Riksbanken (2016).

Vid höjd beredskap ska även de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. Näringsidkare är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet) delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. De är också skyldiga att lämna vissa uppgifter till vissa myndigheter, däribland Finansinspektionen (se 2 § samma lag och 1 § förordningen [1982:1005] om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen).

Kommittén ska, enligt kommittédirektiven, ta sin utgångspunkt i bl.a. betänkandet Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (SOU 2011:78) och regeringens beslut om att en sammanhängande planering för totalförsvaret ska återupptas.<sup>4</sup> Betänkandet innehöll ett förslag till en ny lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Den nya lagen var avsedd att gälla för såväl Riksbanken som för vissa privata företag som driver system inom den finansiella infrastrukturen, i vart fall företag som ägnar sig åt clearing och avveckling av finansiella transaktioner. Såvitt framgår av betänkandet var lagen inte avsedd att tillämpas på banker.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga om en s.k. e-krona ska införas eller inte.

Med betalningsmedel avses i detta kapitel såväl kontanter som andra betalningsmedel för allmänheten, dvs. inte centralbankspengar som endast är tillgängliga för vissa finansiella företag.

### 35.1.2 Elektroniska betalningar

I samhällsekonomin genomförs betalningar i en mängd olika former, med olika belopp och för en rad olika ändamål. Allmänheten betalar i handeln för livsmedel, drivmedel, läkemedel, kläder, husgeråd, möbler etc. med kort (bank- eller kreditkort) eller kontanter. När

---

<sup>4</sup> Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

bankkort, eller med ett annat ord debetkort, används debiteras kortinnehavarens bankkonto direkt. Vid ett köp med kreditkort ges kortinnehavaren en kredit och får således en viss tid på sig att betala köpesumman, med eller utan tillägg av ränta.

Köp av varor och tjänster görs också i allt större utsträckning via internet. Sådana köp betalas med kort eller med någon annan form av kontobetalning. På hotell, restauranger och kaféer används i regel kort eller kontanter som betalningsmedel. Privatpersoner kan betala varandra med kontanter eller i allt högre utsträckning via betaltjänsten Swish. Swish kan också användas mellan en privatperson och ett företag, såväl i fysiska butiker som på internet. Därutöver finns det andra betalappar som det går att betala med i olika sammanhang. Sällanköpsvaror som hushållsmaskiner eller bilar betalas oftast genom överföringar mellan köparens och säljarens bankkonton.<sup>5</sup>

Skatt (och återbäring av skatt) och andra transfereringar till eller från myndigheter, dvs. pensioner, studiebidrag, försörjningsstöd, sjukersättning etc., betalas i regel elektroniskt via kontoöverföringar mellan berörd myndighet och den aktuella personen. Räkningar för boende, el, försäkringar etc. betalas numera i regel genom registrering i den aktuella internetbanken och överförs därefter via bankgiro eller Plusgiro.

Nästan alla bankkort (debetkort) i Sverige är anslutna till betalningsnätverken Visa eller Mastercard. Betalningar med kort kan i allmänhet bara genomföras om betalningsterminaler är online. Off-line-betalningar, dvs. betalningar utan tillgång till en internetuppkoppling, kan i dag bara genomföras i starkt begränsad omfattning. En anledning är att betalningsterminaler i regel bara har kapacitet att hantera en begränsad mängd transaktioner off-line. En annan begränsande faktor är att de inblandade aktörerna inte vill ta den kreditrisk som uppstår i ett off-line-läge. Vissa kort kan därför inte användas för betalningar off-line. För de kort som får användas off-line tillåter kortutgivarna och kortinlösarna i regel bara en begränsad mängd transaktioner eller ett maxbelopp.

I viss utsträckning förekommer det att statliga myndigheter betalar ut transfereringar via s.k. förbetalda kort.<sup>6</sup> I sådana fall finns ett visst tillgodohavande registrerat på det aktuella kortet, som

---

<sup>5</sup> För en analys av den svenska betalningsmarknaden, se kommitténs delbetänkande (SOU 2018:42), s. 73 och 84.

<sup>6</sup> Se Riksgäldskontoret (2017).

skickas till betalningsmottagaren. Denne kan därefter använda kortet för alla typer av betalningar och för att ta ut kontanter.

### 35.1.3 Kontantbetalningar

Som framhålls i avsnitt 34.1 har kontanter en rad unika egenskaper som gör dem särskilt användbara vid t.ex. höjd beredskap. Kontanternas fysiska form möjliggör en omedelbar och slutlig reglering av en skuld utan några elektroniska system, clearingorganisationer eller andra slags mellanhänder. Någon kontoföring och clearing krävs inte. Formen möjliggör också att kontanter enkelt kan transporteras och lagras på en mängd platser, även när någon el inte finns att tillgå.

## 35.2 Risker och sårbarhet

### 35.2.1 Operativa risker

I samband med arbetet med att stärka säkerheten och stabiliteten i den finansiella infrastrukturen generellt sett har olika kategorier av risker i de berörda företagens verksamhet identifierats. I stora drag kan dessa kategorier beskrivas som finansiella risker och operativa risker. Framför allt de finansiella och operativa riskerna är av betydelse för detta betänkande. Detta kapitel avser dock operativa risker. Vissa finansiella risker, främst likviditetsrisker, beskrivs bl.a. i avsnitten 7.3 och 7.4.

Till kategorin operativa risker kan risker av skilda slag hänföras. Hit hör bl.a. den s.k. mänskliga faktorn, dvs. att någon person som opererar inom t.ex. ett betalningssystem gör fel eller medvetet manipulerar systemet på något sätt. Även hot från personer utanför systemet kan betecknas som operativa risker. Det kan också röra sig om avbrott i elförsörjning, elektronisk kommunikation m.m. Den bakomliggande orsaken kan vara tekniska fel, men kan också bero på t.ex. väderförhållanden, naturkatastrofer, sabotage eller medvetna intrång i byggnader eller system, t.ex. genom cyberangrepp. Operativa risker kan realiseras utan samband med något avsiktligt angrepp på infrastrukturen i fråga. Att t.ex. tekniska system inte fungerar kan dock bero på intrång eller sabotage.

### 35.2.2 Sårbarheter i den finansiella infrastrukturen

Samverkansorganet FSPOS (Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp) har berört en rad omständigheter som innebär att den finansiella infrastrukturen är av särskild betydelse för samhällets krisberedskap.<sup>7</sup>

- Den finansiella sektorn hanterar dagligen ett stort antal transaktioner som i många fall även är beroende av varandra i form av att de sker i sekvens eller simultant.
- De flesta av sektorns aktörer är anslutna till samma betalningssystem, vilket både skapar en nätverkseffekt och ett starkt infrastrukturmässigt beroende. Det innebär att eventuella störningar eller medvetna attacker kan få stora konsekvenser för sektorn som helhet.
- Koncentrationen till ett fåtal aktörer och system är ofta en förutsättning för att säkerställa kvalitet och täckningsgrad i viktiga funktioner och tjänster. Det skapar också en tydlighet jämfört med om ett större antal organisationer eller system skulle användas. Vidare medför det stordriftsfördelar såsom lägre kostnader. Det bör samtidigt påpekas att ett beroende av ett fåtal aktörer och system kan medföra sårbarheter.
- Den finansiella sektorn är teknikintensiv, med många och komplexa it-beroenden.
- För att garantera enskilda individers och utsatta gruppers försörjningstrygghet behöver de finansiella systemen kunna fungera även under stark påfrestning.

Utöver vad som anføres ovan bör det också framhållas att den finansiella infrastrukturen också är förenad med affärsrisker, dvs. risker i fråga om lönsamhet m.m., eftersom den i stor utsträckning drivs av privata företag. Den är också förenad med anseenderisker, vilket bl.a. kan aktualiseras om ett finansiellt företag inte följer gällande regelverk.

---

<sup>7</sup> FSPOS (2017) s. 9 och 10.

### 35.2.3 Finansiella och konventionella kriser

Vanligtvis är det rörelse regleringen för ett visst finansiellt företag som reglerar vad företaget i fråga ska göra för att undvika att risker realiserar och orsakar en kris i det aktuella företagens verksamhet. Det gäller i synnerhet finansiella kriser till följd av t.ex. likviditetsbrist.

Störningar som drabbar finansiella företag kan dock påverka samhället och realekonomin i stort, särskilt om störningarna sprider sig till flera finansiella företag. Detta gäller särskilt om störningarna drabbar de företag som tillhandahåller en gemensam infrastruktur för det finansiella systemet, dvs. framför allt clearingorganisationer, centrala motparter och värdepapperscentraler. Exempelvis kan problem med att genomföra betalningar i t.ex. Bankgirosystemet leda till svårigheter vad gäller att betala löner och andra likviditetsproblem och uteblivna leveranser för företag.

En s.k. konventionell kris, dvs. en kris till följd av att operativa risker realiserar, kan under vissa förutsättningar leda till en finansiell kris. Det kan nämnas att ett sådant scenario var föremål för en samverkansövning 2008 (SAMÖ 2008) i den dåvarande Krisberedskapsmyndighetens regi. Ett tjugotal myndigheter och organisationer deltog. Övningsscenarioet var en organiserad it-attack mot det finansiella systemet, med risk för förtroendekris som följd. Även CPSS-Iosco (se avsnitt 21.3) har berört detta samband. I dess PFMI anføres t.ex. att driftstörningar kan utgöra ett systemhot.<sup>8</sup>

Ett annat exempel på sambandet mellan operativa risker och finansiella kriser är de iakttagelser som Riksbanken har gjort i fråga om VPC-systemet hos Euroclear Sweden AB. Riksbanken har under flera år anfört att VPC-systemet bör bytas ut eftersom det är gammalt och inflexibelt och att riskerna med att behålla det ökar för varje år. Enligt Riksbanken är den operativa risken i den finansiella infrastrukturen som helhet förhöjd till dess att Euroclear Sweden AB har bytt ut VPC-systemet.<sup>9</sup> Riksbanken bedömer att störningar i funktionen för värdepappersavveckling som varar längre än någon dag kan få långtgående konsekvenser för många aktörer i den svenska ekonomin. Ett driftstopp i VPC-systemet skulle kunna leda till betydande likviditetsstörningar för både banker och andra infrastrukturer.

---

<sup>8</sup> CPSS-Iosco (2012), s. 94.

<sup>9</sup> Se bl.a. Riksbanken (2017), s. 10 och 11.

turföretag. Det skulle enligt Riksbanken sannolikt även innebära att marknader för handel med värdepapper och derivat skulle få svårt att fungera och att möjligheterna att pantsätta värdepapper skulle minska markant. För Riksbanken skulle det innebära svårigheter att genomföra penningpolitiken eftersom pantsättning av värdepapper för penningpolitiska transaktioner görs i VPC-systemet.

Utöver Riksbankens iakttagelser om ett tillfälligt driftstopp i VPC-systemet kan det tilläggas att en mer bestående störning i detta system sannolikt skulle få synnerligen allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin i stort. Detta med tanke på att ägandeförhållanden m.m. avseende finansiella instrument till ett marknadsvärde som 2019 motsvarade minst 12 000 miljarder kronor finns registrerade där.<sup>10</sup>

Försvarsberedningen har också berört en s.k. gråzonsproblematik, dvs. att det finns ett gränsområde mellan krig och fred.<sup>11</sup> Typiska antagonistiska hot mot vår säkerhet kan enligt Försvarsberedningen vara krig, påverkanskampanjer och informationskrigföring, nätverksattacker inom cyberområdet och terrorism. Därutöver finns det enligt beredningen en rad andra utmaningar och hot mot vår säkerhet som kan ha både antagonistiska och icke-antagonistiska inslag såsom organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden och ekonomiska kriser.<sup>12</sup> Antagonistiska inslag kan således förekomma även då höjd beredskap inte råder.

I detta kapitel berörs kriser som inte har ett finansiellt ursprung, dvs. som är kopplade till operativa risker i vid mening.

#### 35.2.4 Sårbarheter i kontantkedjan

När det gäller den s.k. kontantkedjan finns det anledning att skilja på problem som beror på å ena sidan ekonomiska, marknadsmässiga eller företagsspecifika faktorer på kontantmarknaden<sup>13</sup> och å andra sidan operativa störningar som beror på t.ex. naturkatastrofer under fredstida kriser eller riktade angrepp vid krig (operativa risker).

Efterfrågan på kontanter kan antas öka kraftigt vid krig, vilket ställer särskilda krav på tillverkningskapacitet och lagring. En sär-

---

<sup>10</sup> Ds 2015:2, s. 241. Uppgiften är från 2015.

<sup>11</sup> Försvarsberedningen (2017), s. 65–68.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 15.

<sup>13</sup> För en diskussion om affärsrisker, se kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 96–98.



skild fråga är hur kontanterna kan distribueras till allmänheten på ett effektivt och säkert sätt. Lagring av kontanter kan behöva ske i större skala och mer decentraliserat än annars, vilket kan vara förenat med säkerhetsproblem.

För en enskild person kan kontanter visserligen vara ett alternativ till elektroniska betalningar, men kontantkedjan saknar inte beröringspunkter till elektroniska betalningssystem. Bland annat betalar bankerna för kontanter via RIX-systemet. Det bör också understrykas att tillgången till kontanter i hög grad är beroende av en fungerande elförsörjning och en tillgång till bankernas egna it-system som möjliggör en kontroll av kontoställningen. Det skulle visserligen vara möjligt att i framtiden ha uttagsautomater i drift under en viss tid utan en fungerande uppkoppling till bankernas it-system, men detta förutsätter både tekniska förändringar och att någon tar på sig kreditrisken för uttag som sker utan täckning.

### **35.3 Gällande rätt och tidigare ansvarsfördelning**

#### **35.3.1 Ansvaret för beredskapsplaneringen inom det finansiella systemet**

Under det kalla kriget fanns en ordning med särskilt utpekade krigsviktiga företag, s.k. K-företag, och en mer omfattande reglering av näringslivets roll i totalförsvaret jämfört med i dag. För att klassificeras som krigsviktigt krävdes att det aktuella företags produktion av varor och tjänster var av största vikt för totalförsvaret. K-företagen skulle prioriteras från produktionssynpunkt. Genom denna ordning skulle viss krigsviktig produktion av varor och tjänster säkerställas. Numera gäller i stället att bevakningsansvariga myndigheter (se vidare nedan) ska träffa avtal med företag om att dessa ska tillhandahålla varor och tjänster bl.a. under krig (2 § förordningen [1992:390] om förberedelser för leverans av varor och tjänster). I mitten av 1990-talet fanns cirka 11 000 K-företag.<sup>14</sup> Bland de finansiella företag som var K-företag vid den tidpunkten fanns nästan alla dåvarande bankaktiebolag, de flesta sparbanker, Bankgirocentralen BGC AB och de företag som i dag benämns Euroclear Sweden AB respektive Nasdaq OMX Stockholm AB.

---

<sup>14</sup> SOU 1995:125, s. 48.

Fram till mitten av 1990-talet hade Riksbanken ett omfattande ansvar för beredskapsfrågor inom det finansiella systemet. Riksbanken hade då ansvaret för planeringen av beredskapen på bank- och betalningsväsendets område (30 § andra stycket riksbankslagen i dess lydelse före den 1 januari 1995). Denna ansvarsfördelning hörde från ett riksdagsbeslut vid 1984/85 års riksmöte rörande ledningen av de civila delarna av totalförsvaret.<sup>15</sup> Totalförsvarets civila delar skulle indelas i samhällssektorer eller funktioner. För varje funktion skulle det utses en ansvarig myndighet. Syftet var att på myndighetsnivå fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och krig. Riksbanken ansvarade för funktionen ”betalningsväsendet m.m.”.

Under den senare delen av 1980-talet gällde föreskrifter från Riksbanken av den 5 maj 1988 avseende bankernas beredskapsplanering. Av föreskrifterna framgick bl.a. att varje fysisk person skulle kunna använda åtminstone ett bankkonto för insättningar under krig och att bankerna skulle ge kredit mot en s.k. beredskapsgaranti. Vid denna tidpunkt fanns också en planering för att Riksbankens egen regionala organisation skulle anpassas till totalförsvarets indelning i civilförsvarsområden (civo) och militärområden (milo), att ett krigshuvudkontor skulle kunna tas i bruk och att sedlar skulle föras till särskilda lagringsutrymmen vid utrymning av hotade områden.<sup>16</sup> Vid ett totalt avbrott i sedeltryckningen skulle enklare beredskapsmedel tryckas på en plats i de södra och en plats i de mellersta delarna av landet.

Den tidigare ordningen ändrades sedan på så sätt att Finansinspektionen fr.o.m. den 1 januari 1995 gavs ansvaret för beredskapsplaneringen inom hela inspektionens verksamhetsområde. Riksbanken kom därefter att ansvara för beredskapsplanering enbart vad gäller sin egen verksamhet, och inte för några finansiella företag. Lagändringen motiverades i huvudsak med att ansvarsprincipen skulle gälla fullt ut, dvs. att beredskapsansvaret ska överensstämja med ansvaret för en viss uppgift i fredstid. Lagstiftaren ansåg således att den myndighet som har tillsynsansvaret på det aktuella området, dvs. Finansinspektionen, också borde ha beredskapsansvaret.<sup>17</sup> På så sätt skulle också myndigheternas kompetens och resurser tas till vara mer effektivt, enligt förarbetena till lagändringen.

---

<sup>15</sup> Prop. 1984/85:160 och FöU 1984/85:11, se även SOU 1986:22, s. 157 och 158.

<sup>16</sup> SOU 1993:116, s. 65 och 66.

<sup>17</sup> Prop. 1994/95:47 s. 6, se även SOU 1995:125, s. 46.

Finansinspektionen har därför numera ett ansvar som myndighet med ett särskilt ansvar för krisberedskapen och som bevakningsansvarig myndighet enligt 10 och 16 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Ansvaret enligt 10 § innebär i huvudsak att inspektionen har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Ansvaret enligt 16 § avser höjd beredskap. Detta ansvar avser det finansiella systemet i stort, vilket bl.a. innefattar de svenska finansiella infrastrukturföretag som har tillstånd som clearingorganisation, central motpart och värdepapperscentral. Såvitt kommittén känner till har Finansinspektionens arbete hittills i huvudsak varit inriktat på fredstida kriser och inte höjd beredskap.

Enligt krisberedskapsförordningen har även Riksgäldskontoret och vissa andra myndigheter ett ansvar som myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen (10 §) och bevakningsansvariga myndigheter (16 §) för samverkansområdet ekonomisk säkerhet. Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen ger inte Finansinspektionen eller någon annan myndighet rätt att ställa krav på enskilda, såsom finansiella företag. Den näringsrättsliga lagstiftningen på finansmarknadens område ger dock inspektionen vissa möjligheter att ställa krav som har betydelse för samhällets motståndskraft, exempelvis vad gäller hanteringen av operativa risker i viss finansiell verksamhet.<sup>18</sup> Krisberedskapsförordningen och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ersatte den numera upphävda förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Den upphävda förordningen innebar dock en liknande reglering av Finansinspektionens ansvar för krisberedskapen.

För de flesta myndigheter under regeringen finns ytterligare bestämmelser i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap.

---

<sup>18</sup> Se bl.a. 5 kap. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:4) om hantering av operativa risker.

### 35.3.2 Regleringen av krisberedskap och höjd beredskap i allmänhet

Generellt sett kan det sägas att Sverige har en omfattande rättslig reglering för hur samhället ska fungera under höjd beredskap och då ytterst i krig samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer.<sup>19</sup> Utgångspunkten för regelverket är att Sverige ska utgöra en rättsstat även i krig. Sverige tillämpar inte s.k. undantagstillstånd, vilket ger staten möjlighet att åsidosätta grundlagen om samhället är hotat. I stället har den svenska lagstiftarens strävan varit att i fred utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt.

Regelverket ger rättsliga förutsättningar för samhället att verka enligt förenklade konstitutionella och förvaltningsrättsliga principer för att bl.a. underlätta beslutsfattande. Det ger också förutsättningar för staten att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt förfoga över resurser som finns i näringslivet för att på så sätt få tillgång till personella och materiella resurser som kan gynna de samlade försvarsansträngningarna. Samhällets omställning från fred till krig måste kunna ske skyndsamt för att få avsedd verkan. I 15 kap. regeringsformen ges de grundläggande förutsättningarna för en sådan ordning genom att vissa befogenheter vid krig och krigsfara kan delegeras från riksdagen till regeringen samt från regeringen till förvaltningsmyndigheter. I 15 kap. 6 § regeringsformen ges regeringen befogenhet med stöd av bemyndigande i lag att vid krig eller krigsfara meddela föreskrifter genom förordning som enligt grundlag annars skulle meddelas genom lag.

I 15 kap. 8 § regeringsformen ges regeringen en befogenhet att, med stöd av riksdagens bemyndigande, vid krig eller krigsfara delegera uppgifter till underordnande myndigheter genom bemyndiganden. Lagen skapar möjligheter för Sverige att fortsatt fungera även under krig och krigsfara, t.ex. genom att regeringen kan överlåta åt länsstyrelserna att inom sitt område fullgöra regeringens uppgifter för det fallet riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas.

Utöver regeringsformen utgör lagen om totalförsvar och höjd beredskap en central del av det rättsliga ramverk som reglerar totalförsvaret. Lagen definierar vad totalförsvar är och anger att totalför-

---

<sup>19</sup> Texten i detta avsnitt baseras på Försvarsberedningen (2017), s. 34–40.

svaret delas upp i två områden; militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Vidare regleras när regeringen får fatta beslut om höjd beredskap och vilka beredskapsnivåer som då finns. Lagen anger att beredskapen kan höjas i syfte att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

Det finns ett betydande antal lagar och förordningar som blir tillämpliga vid ett beslut om höjd beredskap eller efter ett särskilt beslut från regeringen. Till stor del är regelverket konstruerat så att vissa bestämmelser gäller med automatik om Sverige är i krig. Ett antal författningar ska vidare tillämpas i sin helhet vid beredskapslarm. Regeringen har även i övrigt möjlighet att besluta att vissa bestämmelser ska tillämpas vid höjd beredskap.

På senare tid har den sammanhängande planeringen för totalförsvaret återupptagits. I samband med detta har de s.k. bevakningsansvariga myndigheterna fått i uppdrag att återuppta sin planering för höjd beredskap inom ramen för det civila försvaret.

Enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen är bl.a. vissa näringsidkare skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet) delta i totalförsvarsplaneringen (1 §). De är också skyliga att lämna vissa upplysningar till totalförsvarsmyndigheterna. I förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen anges vilka totalförsvarsmyndigheter som har rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen. Bland dessa finns t.ex. Finansinspektionen.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap bedrivs de bevakningsansvariga myndigheternas planering i sex samverkansområden: teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård.<sup>20</sup> Inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet (SOES) ingår Arbetsförmedlingen, Finansinspektio-

<sup>20</sup> Försvarsberedningen (2017), s. 33.

nen, Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Statens servicecenter och – som adjungerade aktörer – Försvarsmakten och Riksbanken. Syftet med arbetet i samverkansområdena är att myndigheternas planering ska samordnas. I samverkansområdena ingår även andra aktörer, som är utpekade av MSB eller adjungerade av myndigheterna i respektive samverkansområde. Därför deltar även kommuner, landsting och Försvarsmakten i samverkansområdena. Utöver indelningen i samverkansområden har även sju prioriterade områden pekats ut (se vidare avsnitt 35.4.4).

MSB har lyft fram finansiella tjänster som ett av sju områden som MSB anser behöver prioriteras för att stärka samhällets krisberedskap och civilt försvar.<sup>21</sup> Bland finansiella tjänster finns en rad samhällsviktiga funktioner, av vilka betalningar nu är av intresse.<sup>22</sup>

### 35.3.3 Riksbankslagen

I riksbankslagen anges att Riksbanken ska beakta de krav som totalförsvaret ställer vid planeringen och genomförandet av Riksbankens verksamhet i fred (9 kap. 7 §). Vid beredskapsplaneringen ska Riksbanken samråda med Finansinspektionen i frågor om finansiella tjänster och med Kommerskollegium i frågor som har samband med utrikeshandeln. I övrigt saknas bestämmelser om beredskapsplanering i riksbankslagen.

Även om det inte sägs uttryckligen får dock Riksbanken anses ha ett visst beredskapsansvar. Enligt kommitténs bedömning är innebörden av detta ansvar att det avser Riksbankens egen verksamhet men inte något finansiellt företag. I synnerhet torde driften av RIX-systemet och kontantkedjan vara föremål för beredskapsplanering från Riksbankens sida.<sup>23</sup>

Riksbanken har i dag inte befogenhet att meddela föreskrifter eller ålägga privata företag att vidta någon åtgärd för att stärka krisberedskapen eller det civila försvaret. Riksbanken har inte heller någon sådan rätt att begära uppgifter från näringsidkare som Finansinspektionen har enligt förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarspla-

---

<sup>21</sup> Se bl.a. MSB (2018).

<sup>22</sup> För en närmare redogörelse av frågor om totalförsvaret, se Försvarsberedningen (2017).

<sup>23</sup> Avseende Riksbankens ansvar för kontantkedjan i fredstid, se kapitel 34.

neringen. Emellertid samarbetar Riksbanken och andra berörda myndigheter med de privata företagen inom den finansiella sektorn på frivillig grund inom ramen för samverkansorganet FSPOS. FSPOS verkar för att stärka den finansiella infrastrukturen genom att samverka, öva, kartlägga och dela information och på så sätt värna sektorn och samhället. Bland FSPOS medlemmar finns banker, försäkringsbolag, fondkommissionärer (värdepappersbolag), finansiella infrastrukturbolag, Riksgäldskontoret, Försäkringskassan, Riksbanken och Finansinspektionen.

#### **35.3.4 Lagen om valuta- och kreditreglering**

Även lagen om valuta- och kreditreglering avser bl.a. situationer då Sverige är i krig. Den har dock ett vidare tillämpningsområde. I lagen finns särskilda bestämmelser om kreditreglering och reglering av valutatransaktioner. Bestämmelserna tillämpas efter regeringens beslut om att Sverige är i krig, men det finns också möjlighet att tillämpa dem om det råder utomordentliga förhållanden på grund av en allvarlig olycka, våldshandling, epidemi eller liknande, eller vid utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser. Lagen gäller således även för vissa fredstida krissituationer och vissa slags finansiella kriser.

#### **35.3.5 Säkerhetsskyddslagstiftningen**

I fråga om säkerhetsskydd gäller för Riksbankens verksamhet lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter och vissa av bestämmelserna i den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddslagstiftningen syftar till att reducera sårbarheter och beredskapsförfattningarna till att reducera risker. Även inriktningen mellan dessa olika rättsområden skiljer sig åt. Krisberedskap syftar framför allt till att skapa förutsättningar att hantera en kris. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses bl.a. uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen

(2009:400), se 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Uppgifter hos enskilda kan dock vara säkerhetsskyddsklassificerade trots att offentlighets- och sekretesslagen inte är tillämplig i sådan verksamhet (prop. 2017/18:89 s. 51 och 52).

Säkerhetsskyddsregleringen är generell och gäller för säkerhetskänslig verksamhet oavsett inom vilket område som verksamheten bedrivs och oavsett i vilken verksamhet som det skyddsvärda förekommer. Dess bestämmelser är allmänt hållna, och är begränsade på så sätt att de bara ska tillämpas på den del av en verksamhet som är säkerhetskänslig. I propositionen till säkerhetsskyddslagen nämns finansiella tjänster som exempel på verksamheter som kan röra Sveriges säkerhet (prop. 2017/18:89 s. 44). Skadekonsekvenserna kan exempelvis bestå av störningar eller bortfall av tjänster som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Det som i propositionen benämns det centrala finans- och betalningssystemet är exempel på finansiella tjänster som kan utgöra skyddsvärda intressen.<sup>24</sup> Finansiella tjänster är därmed ett område där det typiskt sett drivs säkerhetskänslig verksamhet. Vid sidan av det ovan nämnda systemet kan även den verksamhet som drivs av stora banker, möjligen även medelstora banker, vara att betrakta som säkerhetskänsliga verksamheter.<sup>25</sup>

Säkerhetsskyddsåtgärder indelas i följande tre olika kategorier.

- *Informationssäkerhet*, vilket syftar till att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § samma lag).
- *Fysisk säkerhet*, vilket syftar till att förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, och förebygga skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt.
- *Personalsäkerhet*, vilket syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller

<sup>24</sup> Jfr SOU 2015:25, s. 300.

<sup>25</sup> Jfr SOU 2018:82, s. 494.



i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, och säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

I fråga om vilken slags samhällsviktig verksamhet som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet berörs i propositionen till säkerhetsskyddslagen bl.a. kopplingen mellan elförsörjning och centrala betalningssystem och den omständigheten att ett avbrott i elförsörjningen skulle få allvariga skadekonsekvenser i detta avseende (prop. 2017/18:89 s. 44).

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08) har haft till uppgift att överväga vissa frågor i säkerhetsskyddslagstiftningen, bl.a. hur en ändamålsenlig tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara utformad. Utredningen har anfört att det i den nya säkerhetsskyddsförordningen inte finns något särskilt utpekat tillsynsansvar över enskilda verksamhetsutövare som verkar inom området finansiella tjänster. Vidare anser utredningen att länsstyrelserna inte är de mest lämpade myndigheterna för tillsyn av nu aktuellt slag. Enligt utredningen bör en myndighet få ett utpekat ansvar för tillsyn över det finansiella området. Utredningen har därför föreslagit att Finansinspektionen ska utöva tillsyn över säkerhetsskyddet när det gäller enskilda verksamhetsutövare inom området finansiella företag samt för motsvarande utländska företag som är etablerade i Sverige.<sup>26</sup>

### 35.3.6 Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri m.m. och grovt rån. För att tillgodose behovet av sådant skydd kan det beslutas att en byggnad, en anläggning eller ett område ska vara skyddsobjekt. Det gäller bl.a. byggnader som används för att leda eller styra statlig verksamhet, för fredstida krishantering och för Sveriges försörjning med sedlar och mynt (4 § 3–5 samma lag).

---

<sup>26</sup> Se SOU 2018:82, som kompletterar förslagen i betänkandet SOU 2015:25.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). Tillträdesförbudet upprätthålls antingen genom någon byggnadsteknisk åtgärd, t.ex. inhägnad eller genom fysiskt bevakningsskydd, vilket bl.a. utgörs av bevakningspersonal med olika befogenheter. Oftast sker det genom en kombination av dessa åtgärder. Det är den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt som ansvarar för att objektet bevakas.

Med stöd av skyddslagen har bl.a. Riksbankens huvudkontor beslutats vara skyddsobjekt.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har föreslagit vissa ändringar i skyddslagen bl.a. vad gäller vilka slags byggnader, andra anläggningar och områden som kan beslutas vara skyddsobjekt och innebörden av tillträdesförbud.<sup>27</sup>

### 35.3.7 NIS-direktivet och genomförandet i Sverige

I juli 2016 antog Europaparlamentet och rådet det s.k. NIS-direktivet<sup>28</sup>. Direktivet fastställer åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem (NIS) inom unionen, i syfte att förbättra den inre marknadens funktion. Såvitt nu är av intresse omfattar direktivet sektorerna bankverksamhet respektive finansmarknadsinfrastruktur. Med det senare begreppet avses dels handelsplatser där värdepapper och andra finansiella instrument handlas, dels centrala motparters verksamhet. Betalningssystem och clearingorganisationers verksamhet i övrigt omfattas dock inte.

För bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur har direktivet kopplingar till de frågor om krisberedskap och höjd beredskap som behandlas i detta kapitel. Detta eftersom direktivet delvis rör hanteringen av operativa risker och motståndskraften mot avsiktliga sabotage (skäl 2), vilket berör sådana antagonistiska angrepp som kan förekomma såväl i en fredstida kris som vid höjd beredskap.

Direktivet innebär bl.a. skyldigheter för vissa leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa leverantörer av digitala tjänster att vidta säkerhetsåtgärder för att hantera risker samt förebygga och hantera incidenter i nätverk och informationssystem som de är beroende av

<sup>27</sup> Se SOU 2018:26.

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

för att tillhandahålla tjänsterna. Det gäller dock inte för Riksbanken. Leverantörerna ska också rapportera incidenter som har en betydande respektive avsevärd inverkan på kontinuiteten i tjänsten. För att en leverantör ska anses vara en sådan leverantör av samhällsviktiga tjänster som omfattas av direktivet krävs att leverantören bedriver verksamhet inom någon av de i direktivet särskilt utpekade enheterna.

Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt i form av lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Lagen gäller för bl.a. vissa leverantörer som tillhandahåller en samhällsviktig tjänst (3 § första stycket 1). Lagen gäller inte för verksamhet som omfattas av säkerhetskyddslagen. För verksamhet som omfattas av den senare lagen finns i stället bestämmelser om informationssäkerhet där. Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete avseende nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster (11 §).

Enligt 17 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster är Finansinspektionen tillsynsmyndighet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt lagen, såvitt gäller sektorerna bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur, dvs. handelsplatser för finansiella instrument respektive centrala motparter.

MSB får meddela föreskrifter (en förteckning) om vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster enligt lagen (se 3 § i förordningen). Med finansmarknadsinfrastruktur avses enligt direktivet och lagen dels operatörer av handelsplatser enligt definitionen i artikel 4.24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU, dels centrala motparter enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012.

## 35.4 Tidigare behandling

Frågan om vilket ansvar som Riksbanken bör ha för krisberedskap och civilt försvar avseende betalningssystemet i vid mening har behandlats i en rad olika sammanhang under lång tid. I det följande berörs några av de rapporter, betänkanden och andra offentliga publikationer i vilka frågan har analyserats under senare tid. Vidare

berörs några centrala ställningstaganden i fråga om totalförsvaret och utredningar av betydelse för det civila försvaret som har tillsatts på senare tid.

### 35.4.1 Riksrevisionens rapport 2007

I rapporten Krisberedskap i betalningssystemet konstaterade Riksrevisionen att det fanns ett antal avgörande brister i statens åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga störningar i det som i rapporten benämndes det centrala betalningssystemet.<sup>29</sup> Med det centrala betalningssystemet avsågs bl.a. RIX-systemet, Bankgirocentralens system och VPC-systemet. Riksrevisionen bedömde att såväl förmågan att förebygga som att hantera allvarliga störningar var bristfällig. Riksrevisionen noterade att regeringen inte hade fastställt några krav på grundläggande säkerhet och uthållighet i betalningssystemet. Till följd av detta var målen otydliga, vilket försvårade möjligheterna för myndigheterna att kunna förbereda och inrikta beredskapsåtgärder på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen konstaterade också att ett stort antal myndigheter hade ansvar för den finansiella sektorns krisberedskap och att den offentlig-privata samverkan hade breddats och intensifierats. Ingen myndighet ansåg sig emellertid ha ett övergripande och samlat ansvar för ledning, planering, samverkan och uppföljning av krisberedskapen inom betalningssystemet. Dessutom påpekade Riksrevisionen bl.a. att sekretessproblem försvårade samverkan mellan myndigheter och näringsliv. Oklarheten i ansvarsförhållanden och uppgifter bidrog till att det saknades en samlad bild av hot, risker, sårbarheter och konsekvenser samt att myndigheterna inte hade samordnat sina förberedande åtgärder tillräckligt. En samlad bild av hot, risker och sårbarheter inom det centrala betalningssystemet i enlighet med den då gällande krisberedskapsförordningens krav (se avsnitt 35.3.2) saknades enligt Riksrevisionen. Viss analys av karaktären samlad riskbedömning hade ställts samman av Finansinspektionen. Denna analys saknade dock fördjupade analysresultat från el-, tele-, och it-området och resultat från de fördjupade analyser som Riksbanken hade gjort. Flera typer av hot hade inte analyserats och analyser av åtgärder var ofullständiga. Bristerna i analyserna kunde förklaras av

---

<sup>29</sup> Riksrevisionen (2007).

bl.a. myndigheternas uppfattning att sekretesslagstiftningen var otillräcklig för att förhindra att grundläggande information om sårbarheter inom myndighetens eget ansvarsområde lämnades ut samt att betalningssystemet upplevdes som ett svårt område att analysera. De bristande risk- och sårbarhetsanalyserna ledde enligt Riksrevisionen till att det inte var säkerställt att de förebyggande åtgärder som vidtagits av ansvariga myndigheter och institut var tillräckliga för att kunna förhindra omfattande skadeverkningar för medborgare, företag och samhälle.

Riksrevisionen bedömde att det inte var säkerställt att berörda aktörers krisledning fungerade väl tillsammans om en kris skulle inträffa, eftersom övningar inte hade genomförts i tillräcklig omfattning. Tillsynen och övervakningen av tekniska risker inom betalningssystemet var enligt Riksrevisionen svag (se avsnitt 35.3.2 ovan angående Finansinspektionens ansvar för beredskapsplaneringen inom det finansiella systemet). Varken Finansinspektionen, Riksbanken eller Post- och telestyrelsen verifierade bankernas och teleoperatörernas riskbedömningar under de år som närmast föregick rapporten. Föreskrifter om skyddsåtgärder mot tekniska hot och risker saknades, på grund av att myndigheterna inte ansåg sig ha tillräckligt lagstöd för att avkräva instituten en viss föreskriven säkerhet.

Utöver de offentliga iakttagelserna i rapporten finns det vissa särskilda iakttagelser i en hemlig bilaga till rapporten.

Finansinspektionen och Riksgäldskontoret fick därefter av regeringen i uppdrag att redovisa vilka initiativ som hade tagits eller var planerade med anledning av Riksrevisionens rapport. Även Riksbanken sammanställde en liknande redovisning.

### 35.4.2 SKRIB-rapporten

Med anledning av Riksrevisionens rapport och de redovisningar som Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken lämnade i frågan genomfördes det s.k. SKRIB-projektet inom Finansdepartementet under 2010. I den rapport som togs fram i projektet lämnades förslag på hur statens förmåga att hantera allvarliga kriser i betalningssystemet kunde stärkas.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Finansdepartementet (2010).

I syfte att förbättra regeringens möjligheter till styrning och uppföljning föreslogs i rapporten att grundläggande säkerhetskrav (mål) för krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet skulle formuleras. Målen föreslogs i allt väsentligt vara av kvalitativ karaktär.

Därutöver föreslogs att ett nationellt samordningsansvar skulle införas och att Riksbanken skulle ha detta ansvar.

### **35.4.3 Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet**

Med utgångspunkt i rapporten SKRIB och avlämnade remissvar fick en särskild utredare under 2011 i uppdrag att vidareutveckla och ytterligare konkretisera förslagen i rapporten avseende grundläggande säkerhetsnivåer och nationellt samordningsansvar för såväl förebyggande krisberedskapsåtgärder som åtgärder vid en akut kris inom det centrala betalningssystemet. Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet, avlämnade sitt betänkande i december 2011.<sup>31</sup> Utredningen föreslog dels en ny lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet, dels mindre ändringar i riksbankslagen och i offentlighets- och sekretesslagen.

En definition av uttrycket det centrala betalningssystemet föreslogs i den nya lagen. Definitionen var dock knuten till vissa funktioner i det s.k. nationella betalningssystemet. Utredningen ansåg att det skulle vara en uppgift för Riksbanken att definiera vilka aktörer och verksamheter som ska anses ingå i det centrala betalningssystemet. Lagen var dock avsedd att tillämpas på i vart fall Riksbanken och finansiella infrastruktur företag som ägnar sig åt clearing och avveckling av finansiella transaktioner. Såvitt framgår av betänkandet var inte lagen avsedd att tillämpas på bankernas verksamhet.

Utredningen föreslog att Riksbanken skulle tilldelas det nationella samordningsansvaret för krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Samordningsansvaret skulle inte innefatta ett övertagande av ansvar från någon annan aktör i det centrala betalningssystemet för det fall en kris uppstår. Däremot fick Riksbanken ett ansvar att leda samordningen mellan aktörerna i en sådan situation. I samord-

---

<sup>31</sup> SOU 2011:78.

ningsansvaret ingick också ett antal uppgifter som skulle vidtas även om någon kris inte uppstått, t.ex. vad gäller att samordna beredskapsplaneringen samt att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser.<sup>32</sup>

Riksbankens samordningsansvar för krisberedskap skulle avse det centrala betalningssystemet, mot bakgrund av dess ansvar för betalningsförmedling.<sup>33</sup> Finansinspektionen skulle fortsatt ha krisberedskapsansvaret för den finansiella sektorn i övrigt. Finansinspektionens tillsynsansvar över de privata aktörerna i det centrala betalningssystemet kvarstod.

Utredningen lade också fram förslag till grundläggande säkerhetskrav på det centrala betalningssystemet. Dessa var i huvudsak av kvantitativ, dvs. mätbar, karaktär. Målet var att det centrala betalningssystemet även vid en allvarlig kris skulle kunna avveckla alla transaktioner i enlighet med ingångna avtal och gällande lagstiftning, i regel senast under pågående bankdag. Vid en allvarlig störning eller avbrott i verksamheten hos en aktör i det centrala betalningssystemet skulle återgång till ordinarie drift eller övergång till reservsystem ske senast inom två timmar.

Betänkandet remissbehandlades. Det har dock inte lett till lagstiftning. Bland de remissinstanser som i flera avseenden var kritiska till utredningens förslag kan bl.a. Värdepapperscentralen Euroclear Sweden AB, Riksgäldskontoret och Säkerhetspolisen nämnas. Säkerhetspolisen anförde bl.a. att utredningens lagförslag i flera avseenden utgjorde en dubbelreglering i förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen och att det inte var tydligt avgränsat i betänkandet vad som avses med krisberedskap.

Riksgäldskontoret berörde bl.a. vilka banker som skulle omfattas av regleringen och anförde att kvantitativa säkerhetskrav bör gälla för den aktuella verksamheten samt att det bör belysas ytterligare hur förslagen förhåller sig till säkerhetsskyddslagstiftningen.

Euroclear Sweden AB nämnde bl.a. att Riksbanken enligt förslagen får en dubbelroll som både kravställare och aktör inom betalningssystemet samt att Riksbankens arbete kan komma att överlappa Finansinspektionens uppgifter.

---

<sup>32</sup> SOU 2011:78, s. 107.

<sup>33</sup> SOU 2011:78, s. 73.

#### 35.4.4 Regeringens ställningstagande i fråga om totalförvarsplaneringen

Som berörs i avsnitt 35.3.2 har regeringen tagit ställning för att en sammanhängande planering för totalförsvaret ska återupptas. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av militärt försvar och civilt försvar. Civilt försvar är den verksamhet som myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag och föreningar m.fl. bedriver för att förbereda Sverige för krig. Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. I samband med ställningstagandet om att återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret konstaterade regeringen att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden, i enlighet med ansvarsprincipen, även bör ha ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas även i en krissituation och vid höjd beredskap (prop. 2014/15:109 s. 104).

Enligt nuvarande försvarspolitiska inriktning 2016–2020<sup>34</sup> utgår planeringen för det civila försvaret från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ger en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Som Försvarsberedningen har påpekat bör strukturer och processer som används inom krisberedskapen därför så långt som möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret.<sup>35</sup> Vidare finns det uppenbara fördelar med att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap. Det är därför viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret.

I fråga om krisberedskapen och det civila försvaret är inte endast uppdelningen i samverkansområden av betydelse. MSB har även identifierat sju prioriterade områden, däribland finansiella tjänster, som är av särskild betydelse för samhällets motståndskraft.

---

<sup>34</sup> Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11 och rskr. 2014/15:251.

<sup>35</sup> Försvarsberedningen (2017), s. 33.



### 35.4.5 Försvarsberedningens rapport

Försvarsberedningen har sin rapport från 2017 utgått från ett brett perspektiv på Sveriges säkerhet.<sup>36</sup> Detta perspektiv har kommit till uttryck och vidareutvecklats av Försvarsberedningen under lång tid även i andra rapporter.

I rapporten från 2017 berörde Försvarsberedningen även frågan om beredskap i det finansiella systemet. Beredningen konstaterade bl.a. att de genomgripande förändringar som skett i Sveriges finansiella system sedan avregleringen i mitten på 1980-talet gör att det saknas relevanta strukturer att falla tillbaka på i totalförsvarsplaneringen. Enligt beredningen finns det i Sverige flera nyckelaktörer som bidrar till det finansiella systemets funktionalitet. Beredningen uppehöll sig särskilt vid kontanter som betalningsmedel och reservrutinerna för att hantera betalningar i RIX-systemet.

Försvarsberedningen anförde vidare att fokus i arbetet med finansiell beredskap de senaste decennierna främst har handlat om finansiell stabilitet och krisberedskapsåtgärder för att motstå olika störningar i det finansiella systemet under fredstid. Det finansiella systemet är beroende av att både elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Denna infrastruktur utgör ett mål för en fiende inför och under ett väpnat angrepp. Det innebär att det måste finnas både en totalförsvarsplanering och övade förberedelser och reservförfaranden för att säkerställa det finansiella systemets grundläggande funktionalitet även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut.

Mot denna bakgrund underströk Försvarsberedningen vikten av att skyndsamt komplettera den fredstida utvecklingen av krisberedskapen i finanssektorn med en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvarsplaneringen i den finansiella sektorn måste enligt försvarsberedningen innefatta relevanta krigsplaceringar, t.ex. av värdetransportföretagens och bankernas personal, tydligare kravställning och beredskapsföreskrifter för aktörerna i det finansiella systemet och utvecklade planer för att hantera förväntade problem med elförsörjning och elektroniska kommunikationer under krigsfara och krig, t.ex. avseende kontanthantering.

---

<sup>36</sup> Försvarsberedningen (2017), s. 14.

Försvarsberedningen har konstaterat att en längre störning eller ett sammanbrott i det finansiella systemet kommer att utgöra en svår påfrestning för Sveriges befolkning. Oavsett om det beror på en antagonistisk aktör, naturliga orsaker eller handhavandefel kan en situation uppstå där varken el eller elektroniska kommunikationer fungerar under en längre period. Det saknas i dag logistiska förberedelser för att förse samhället med kontanter, alternativa betalningsmedel eller krediter och det saknas också krav på beredskap och tillgänglighet via bankerna redan i fredstid.

Enligt försvarsberedningen blir ofta kontanter i utländska valutor, t.ex. dollar eller euro, alternativa betalningsmedel när kontantbrist uppstår eller förtroendet för den inhemska valutan skadas. Det är också vanligt med handel på kredit om det finns förtroende mellan köpare och säljare. Ett annat alternativ är byteshandel. Beredningen har understrukt att Sveriges befolkning måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter.

Mot denna bakgrund har Försvarsberedningen anfört att det måste utses en sektorsansvarig myndighet, förslagsvis Riksbanken, med ett tydligt mandat att leda planeringen och förbereda sektorn inför höjd beredskap och då ytterst krig. En sådan tydlighet kommer även att stärka krisberedskapen, enligt beredningen.

Vidare måste, enligt Försvarsberedningens uppfattning, delar av lagstiftningen som rör betalningsväsendet uppdateras för att vara relevant för dagens finansiella system. Beredningen har understrukt betydelsen av det finansiella systemets funktionalitet för Sveriges totalförsvarsansträngningar. För att upprätthålla försvarsviljan i samhället måste, enligt beredningen, förberedelser och planering genomföras för att kunna hantera alternativa betalningsmedel.

I anslutning till Försvarsberedningens uppfattning anser kommittén att möjligheterna för allmänheten att betala för livsmedel och andra grundläggande varor och tjänster är av yttersta vikt för motståndsviljan och samhällets fortlevnad under krig.

## 35.5 Pågående utredningsarbete

### 35.5.1 Struktur på och ledning av det civila försvaret

Regeringen beslutade i augusti 2018 kommittédirektiven Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79). Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Syftet är att Sverige ska få en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst krig. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

I direktiven anges att dagens samverkansområden i flera fall omfattar alltför stora och heterogena områden. Vidare sägs att en lämplig struktur skulle kunna vara en indelning av statliga myndigheter i sektorer som utgår från vilka samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla under kris, höjd beredskap och då ytterst i krig utifrån nationella, regionala och lokala behov. För att åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under fredstida kriser och höjd beredskap finns det dessutom behov av en myndighet som har ett särskilt ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor (sektorsansvarig myndighet). Det finns också behov av att närmare överväga vilka uppgifter dessa myndigheter bör ha inom respektive sektor. När uppgifterna utformas ska hänsyn tas till ansvarsprincipen och behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

### 35.5.2 Näringslivets roll inom totalförsvaret

En särskild utredare har getts i uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret (dir. 2018:64). Utredaren ska vidare föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterielförsörjningen. Förslagen bör inkludera möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten.

I kommittédirektiven berörs bl.a. frågan om staten i större omfattning ska kunna ställa krav på privata aktörer att upprätthålla en viss funktionalitet i verksamheten även i krig eller vid krigsfara.

I kommittédirektiven nämns också att Försvarsberedningen har anfört att det bör övervägas att genom lagstiftning ge ansvariga myndigheter inom de viktigaste sektorerna ett bemyndigande att föreskriva att privata aktörer måste ha en viss beredskap eller förmåga att hantera störningar inom den egna verksamheten. Den finansiella sektorn nämns särskilt i kommittédirektiven.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

### **35.5.3 Samordning av utbetalningar från välfärdssystem**

En särskild utredare har getts i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna (dir. 2018:50). Utredningen (Fi 2018:05) ska bl.a. utreda och ta ställning till om en samordnande funktion bör ta över ansvaret för att verkställa utbetalningar från beslutande myndigheter. Vidare ska utredningen undersöka om det är lämpligt att införa transaktionskonton för statliga utbetalningar. Utredningen är under vissa förutsättningar oförhindrad att behandla sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Mot den bakgrunden har utredningen även kommit att beröra frågor om hur utbetalningar från välfärdssystemen ska kunna göras under höjd beredskap och sådana påfrestningar på den finansiella infrastrukturen som kan antas uppstå då.

## **35.6 Beredskapslagstiftning i Finland avseende den finansiella sektorn**

Enligt kommitténs mening finns det anledning att som en jämförelse översiktligt beröra vissa förslag till nya författningar med krav på beredskapsplanering för finansiella företag som är verksamma i Finland. Förslagen, som lades fram av en arbetsgrupp 2018, är av särskilt intresse bl.a. eftersom det finns stora likheter mellan Sverige och Finland och med tanke på att Finland har en långgående planering för totalförsvaret. Dessutom är Finland en del av Eurosystemet,

vilket talar för att den finska lagstiftningen har utformats på ett sådant sätt att den är förenlig med unionsrätten.<sup>37</sup>

Syftet med förslagen är att uppdatera bestämmelserna om beredskapsskyldigheten för finansmarknadsaktörerna så att de motsvarar de krav som omvärlden numera ställer. Förslagen är avsedda att trygga de tjänster på finansmarknaden som är kritiska med tanke på samhällets funktion.

Enligt dessa förslag ska bl.a. kreditinstitut (t.ex. banker), s.k. betalningsinstitut, värdepapperscentralen och den finländska börsen säkerställa att deras uppgifter och tjänster kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden. Detta ska ske genom tillräckligt omfattande informationssystem och datalager i Finland samt genom andra arrangemang som är tillräckliga för att verksamheten inte ska avbrytas, genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden, genom förberedelser för undantagsförhållanden och genom andra åtgärder.

Enligt förslagen ska regeringen och den finländska Finansinspektionen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om skyldigheten att vidta förberedelser. Den finländska Finansinspektionen har en nära koppling till Finlands Bank.

De uppgifter och tjänster som ett kreditinstitut ska säkerställa är följande.

1. Tjänster för kontantinsättning på eller kontantuttag från betalningskonton och åtgärder för förvaltning och tillhandahållande av betalningskonton.
2. Genomförande av betalningstransaktioner genom girering, genom överföring av medel till tjänsteleverantörens betalningskonto, genom direktdebitering eller med betalkort eller något annat betalningsinstrument.
3. Utfärdande av betalningsinstrument.
4. Accepterande och behandling av betalningstransaktioner som grundar sig på ett avtal med betalningsmottagaren och som leder till överföring av medel till betalningsmottagaren.
5. Uppgifter för överföring av en betalning till ett finländskt konto i ett annat kreditinstitut eller betalningsinstitut och uppgifter för att ta emot en betalning från ett sådant konto.

---

<sup>37</sup> Se även ECB (2018).

Vidare föreslås en ny lag om samarbetsgruppen för hantering av störningssituationer på finansmarknaden. Denna samarbetsgrupp ska utses av det finländska finansdepartementet och bestå av representanter för berörda myndigheter och företag. Samarbetsgruppen ska enligt förslaget:

1. Planera och samordna åtgärder som behövs för hantering av undantagsförhållanden enligt den finländska beredskapslagen samt störningssituationer under normala förhållanden.
2. Inhämta och vidarebefordra information för hantering av störningssituationer, till stöd för myndigheternas beslutsfattande.
3. Förmedla information som sammanställts och analyserats av gruppen till aktörer som kan bidra till att minska störningssituationers negativa konsekvenser för samhället.

## 35.7 Kommitténs överväganden

### 35.7.1 Uppgift och mål

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska liksom tidigare ansvara för planeringen för fredstida kriser och höjd beredskap såvitt gäller sin egen verksamhet.

Därutöver ska Riksbanken ha ett planerings- och kontrollansvar i fråga om höjd beredskap och andra fredstida krissituationer än finansiella kriser för

- juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster (elektroniska betalningar), och
- näringsidkare inom kontanthantering (kontantkedjan).

I Riksbankens uppgift ska ingå att planera och vidta förberedelser och kontrollera att de berörda juridiska personerna vidtar tillräckliga förberedelser. Vid en krissituation ska Riksbanken vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Vid höjd beredskap ska Riksbanken fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt. Vid behov ska Riksbanken också förbereda

alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används.

Riksbanken ska i fred planera för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Vid störningar i fråga om genomförandet av betalningar som uppkommer i fredstida kris-situationer, ska Riksbanken vid behov omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information.

De krav som gäller myndigheter under regeringen i fråga om risk- och sårbarhetsanalys, utbildning och övning samt åtgärder inför och vid höjd beredskap ska i huvudsak tas in i den nya riksbankslagen. Bestämmelsen om att Riksbanken i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och bestämmelsen om sammanträden på ockuperad mark förs över till den nya riksbankslagen. Den senare bestämmelsen kompletteras med en bestämmelse av innebörden att ledamöterna i dessa beslutsorgan inte heller på något annat sätt får delta i beslutsfattande om de befinner sig på ockuperad mark

Målet för verksamheten ska vara att

1. allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap,
2. sårbarheten i fråga om sådana betalningar ska begränsas, och
3. Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

**Kommitténs bedömning:** Förslagen innebär att ansvar flyttas från Finansinspektionen till Riksbanken, som får ett operationellt inriktat ansvar för att säkerställa funktionalitet i betalningarna inte bara under normala förhållanden utan även vid fredstida kriser och höjd beredskap.

## Elektroniska betalningar

RIX-systemet kan beskrivas som navet i den svenska finansiella infrastrukturen med tanke på att flera andra system och dess operatörer är sammanlänkade med RIX-systemet. Funktionaliteten i dessa andra system, bl.a. VPC-systemet, Bankgirosystemet och tjänsten Betalningar i realtid (BIR), är beroende av att avveckling av betal-

ningar slutligt kan göras i centralbankspengar, vilket för närvarande sker i RIX-systemet. Dessa förhållanden medför att RIX-systemet eller andra framtida motsvarande system behöver vara mycket motståndskraftiga mot störningar och att ändamålsenliga reservrutiner behöver finnas. De talar också starkt för att Riksbanken ska vara den myndighet som, i fråga om konto- och kortbetalningar, har ett särskilt ansvar för att samordna planering och utveckling av verksamheten i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

De fredstida kriser som nu är aktuella är sådana kriser som åtminstone delvis beror på operativa störningar och som således inte är av uteslutande finansiellt slag. Sambandet mellan konventionella och finansiella kriser (se avsnitt 35.2.3 ovan) kan dock anföras som ett skäl för att Riksbanken bör ha ett ansvar avseende de finansiella infrastruktursystemen i fredstida kriser och vid höjd beredskap. Detta främst mot bakgrund av att operativa kriser kan försaka likviditetsstörningar och att Riksbanken har ett ansvar för bl.a. likviditetsstöd i förhållande till finansiella företag och krediter som ska underlätta betalningsavvecklingen (se avsnitt 21.2 och kapitlen 22 och 23).

I samma riktning talar även det förslag till ett uttryckligt uppdrag att övervaka den finansiella infrastrukturen som kommittén har lagt fram ovan (avsnitt 21.3). Riksbankens ansvar för övervakning respektive beredskapsplanering har ett nära samband på så sätt att det övergripande syftet i båda fallen är att säkerställa funktionaliteten i de berörda systemen och processerna. Övervakningsansvaret avser dock i huvudsak efterlevnaden av vissa internationella principer i fredstid, medan beredskapsplaneringen syftar till att upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och skapa förutsättningar för att så långt som möjligt kunna hantera konsekvenserna av fredstida kriser om sådana skulle uppkomma.

Som berörs ovan trädde en lagändring i kraft den 1 januari 1995, varigenom beredskapsansvaret flyttades från Riksbanken till Finansinspektionen. Lagändringen motiverades med hänsyn till ansvarsprincipen. Frågan är då om ett återfört ansvar för beredskapsfrågor för den finansiella infrastrukturen, dvs. att flytta ansvaret från Finansinspektionen till Riksbanken, strider mot ansvarsprincipen. Det bör noteras att det inte är frågan om att till Riksbanken återföra hela det ansvar som 1995 överfördes till Finansinspektionen, utan endast frågor som rör betalningar. Därtill kommer att det sedan lagänd-



ringen 1995 har skett en utveckling av Riksbankens ansvar för att övervaka det finansiella systemet i vissa avseenden. Kommittén föreslår ovan att denna övervakningsuppgift ska lagfästas (se avsnitt 21.3). Övervakningsuppgiften har ett samband med det beredskapsansvar som nu föreslås, bl.a. eftersom det i stort sett rör sig om samma företag och verksamheter.

Vidare har Riksbanken ansvaret för driften och övervakningen av dess eget betalningssystem, RIX-systemet. Även om det i framtiden skulle kunna bli aktuellt att genomföra slutlig betalningsavveckling i centralbankspengar via en teknisk plattform som drivs av någon annan än Riksbanken, utöver vad som i dag förekommer i VPC-systemet, är det sannolikt ofrånkomligt att Riksbanken medverkar i avvecklingen av stora betalningar i kronor mellan banker m.fl. genom att tillhandahålla centralbankspengar. Således har Riksbanken en nyckelroll även i ett sådant scenario. Mot den bakgrunden föreslår kommittén i avsnitt 21.2 att Riksbanken ska tillhandahålla ett system för betalningsavveckling.

Eftersom Riksbanken är en central aktör för den dagliga operativa betalningsverksamheten är det naturligt att ge ansvaret för samordning vid allvarliga störningar till just Riksbanken. Mot bakgrund av sin operativa roll har Riksbanken bäst förutsättningar för att säkerställa funktionaliteten i betalningsflödena. Kommittén anser därför att bestämmelser om ett sådant ansvar ska tas in i den nya riksbankslagen. Det kan t.o.m. sägas vara en fördel i detta sammanhang att en åtskillnad görs mellan å ena sidan Finansinspektionens tillsyn över finansiella företag och å andra sidan driften och övriga operativa aspekter avseende betalningsflöden. Detta med tanke på att aktörerna på betalningsmarknaden, inklusive Riksbanken, främst vid höjd beredskap kan ställas inför att t.ex. prioritera vissa betalningar före andra. Detta skulle vara svårt att förena med Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet. Genom att Riksbanken ska driva ett system för avveckling av stora betalningar framstår det inte som problematiskt utifrån ansvarsprincipen att ge Riksbanken ett beredskapsansvar i fråga om elektroniska betalningar då dessa ytterst är beroende av systemet för stora betalningar, RIX, för att kunna genomföras.

Enligt kommitténs uppfattning bör Riksbankens ansvar för krisberedskap och höjd beredskap vara funktionellt inriktat och avse den kedja av elektroniska processer som krävs för att en betalning från

ett konto i en bank ska nå fram till ett konto i en annan bank eller för att en kortbetalning ska kunna genomföras. Detta motsvaras av genomförandet av betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster. Med sådana betalningstransaktioner avses inte bankernas kreditgivning till sina kunder. För överföringar inom en och samma bank krävs inte någon clearingorganisation eller avveckling i centralbankspengar.

Kommittén har valt att beskriva Riksbankens föreslagna roll i förhållande till andra juridiska personer som ett planerings- och kontrollansvar, vilket inte är detsamma som Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet. I stället rör det sig om ett övergripande ansvar för att identifiera sårbarheter, koordinera berörda aktörer och se till att de vidtar tillräckliga åtgärder i fråga om just krisberedskap och höjd beredskap. Det finns även en skillnad mellan det nu berörda planerings- och kontrollansvaret och Riksbankens beredskapsansvar för sin egen verksamhet, som innefattar bl.a. driften av RIX-systemet och Riksbankens operativa roll inom kontantkedjan.

Målet med verksamheten bör således vara att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, att sårbarheten i fråga om sådana betalningar ska begränsas och att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under sådana förhållanden.

Inriktningen bör i första hand vara att arbeta för att ytterligare stärka motståndskraften i fråga om befintliga betalningsflöden och underliggande infrastruktur, i stället för att bygga helt parallella beredskapslösningar. Enligt kommitténs mening ska dock Riksbanken vid behov också förbereda alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används. Det är inte lämpligt att förlita sig på att alla berörda elektroniska system fungerar fullt ut t.ex. under krig, eftersom ett antagonistiskt angrepp kan vara direkt riktat mot vissa delar av den underliggande infrastruktur som är nödvändig för att genomföra elektroniska betalningar (jfr Försvarsberedningens rapport som berörs i avsnitt 35.4.5). Även i en fredstida krissituation skulle avsaknaden av någorlunda effektiva betalningsmöjligheter kunna leda till mycket allvarliga ordningsstörningar och svåra påfrestningar på samhället i övrigt. I krig skulle det allvarligt kunna undergräva motståndsviljan.

Tillgången till alternativa lösningar för betalningar har särskild betydelse för allmänhetens betalningar för livsmedel och andra livsnödvändiga varor och tjänster. Det kan därför krävas olika slags alternativa lösningar för stora betalningar mellan t.ex. två banker respektive mindre betalningar som sker mellan privatpersoner och mellan privatpersoner och näringsidkare.

Med kommitténs förslag åvilar det således Riksbanken att bl.a. identifiera sårbarheter och att vidta adekvata åtgärder för att säkerställa driftssäkerhet och i förekommande fall alternativa system eller rutiner.

## Kontanter

Uppgifter, mål och befogenheter avseende Riksbankens ansvar för kontanter under normala omständigheter behandlas i kapitel 34. Kommittén föreslår i det kapitlet att Riksbanken ska ha till uppgift att ansvara för kontantutgivningen genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt, driva depåverksamhet för kontanter, och ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.

I detta kapitel behandlas ansvaret för bl.a. kontantutgivning och kontanthantering i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det finns dock uppenbara beröringspunkter mellan förberedelser och eventuella åtgärder som Riksbanken vidtar för att förebygga förhindra såväl marknadsrelaterade störningar som störningar i tider av fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Exempelvis är det i båda fallen av betydelse vilken infrastruktur som Riksbanken och andra aktörer disponerar i form av depåer, uppräkningscentraler m.m. I tidigare lagstiftningsärenden har det berörts att decentraliserad lagring av sedlar och mynt kan ske redan i fredstid och att evakuering av viss teknisk utrustning för sedel- och mynttillverkning kan aktualiseras vid krig av längre varaktighet.<sup>38</sup> Kontanter eller andra fysiska betalningsmedel kan dock inte ensamma ersätta övriga betalningsmedel vid t.ex. höjd beredskap.

Mot ovanstående bakgrund är det naturligt att, i linje med Försvarsberedningens synpunkter, ge Riksbanken ett särskilt ansvar även för kontantutgivning och kontanthantering i kris och krig i linje med det som sägs ovan. Det innebär alltså att Riksbanken bör ansvara för

---

<sup>38</sup> Prop. 1957:176, s. 22 och prop. 1963:169, s. 6, 7 och 25.

planeringen för fredstida krissituationer och höjd beredskap även på dessa områden.

### För- och nackdelar med den föreslagna ordningen

Mot den föreslagna ordningen kan det anföras att Finansinspektionen i stället kan ansvara för beredskapsplaneringen för de betalningssystem m.m. som nu är aktuella. Det skulle innebära en fördel såtillvida att någon gränsdragning inte behöver göras i förhållande till inspektionens beredskapsansvar för det finansiella systemet i övrigt eller i förhållande till dess tillsynsansvar. Exempelvis ska ett kreditinstitut enligt bankrörelseregleringen se till att bl.a. dess operativa risker inte medför att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras (6 kap. 2 § andra stycket lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). Liknande regler finns även inom unionsrätten, för såväl kreditinstitut som infrastrukturföretag. I fråga om bl.a. centrala motparter gäller dessa regler bl.a. kontinuerlig verksamhet och katastrofplaner för att trygga verksamheten.<sup>39</sup> Vissa av de unionsrättsliga reglerna finns i s.k. tekniska standarder och avser frågor som metoder och processer för att bedöma risk.<sup>40</sup> De unionsrättsliga regelverken för finansiella företag behandlar dock inte krigs- förberedelser.

Under senare tid har utvecklingen gått mot ett större ansvar för Finansinspektionen när det gäller säkerhetsskydd och informations- säkerhet. Inspektionen är tillsynsmyndighet för vissa företag enligt den nya lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (se avsnitt 35.3.7). Vidare föreslås inspektionen få ett omfattande tillsynsansvar enligt säkerhetsskyddslagen (se avsnitt 35.3.5). Detta skulle i viss mån kunna anföras som ett argument mot att begränsa inspektionens beredskapsansvar.

Att låta Finansinspektionen ha ett oförändrat beredskapsansvar tillgodoser dock inte de synpunkter som bl.a. Riksrevisionen förde fram genom en rapport 2007 (se avsnitt 35.4.1). Den problematik som Riksrevisionen pekade på 2007 vad gäller att det saknas en myn-

<sup>39</sup> Artikel 34.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EMIR).

<sup>40</sup> Se t.ex. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/959 av den 14 mars 2018 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för specificeringen av de metoder som de behöriga myndigheterna använder för att bedöma om institut ska tillåtas att använda internmätningmetoder för operativ risk.

dighet med ett utpekat helhetsansvar för det övergripande krisberedskapsansvaret och civilförsvarsansvaret för betalningssystemet torde således inte ha förlorat sin aktualitet. Riksbanken kommer under alla förhållanden att vara ansvarig för sin egen beredskapsplanering, vilket gör det svårt för Finansinspektionen att ta ett helhetsansvar för betalningssystemet. Med tanke på Riksbankens möjlighet att skapa centralbankspengar och de samband som finns mellan RIX-systemet och övriga infrastruktursystem överväger samordningsvinsterna med att lägga det aktuella ansvaret på Riksbanken nackdelarna. Några andra alternativ än Riksbanken respektive Finansinspektionen eller ett delat ansvar mellan dessa myndigheter finns knappast i praktiken.

Det skulle kunna ses som problematiskt om Riksbanken får en dubbelroll vad gäller att ställa krav på privata infrastrukturföretag och banker samtidigt som den är en av de viktigaste aktörerna inom betalningssystemet och själv part i en mängd transaktioner. Enligt kommitténs mening överväger dock fördelarna med den nu berörda ordningen nackdelarna. Kommittén bedömer att Riksbanken har förmåga att organisatoriskt hantera denna dubbelroll på ett lämpligt sätt, såsom i dag sker i fråga om driften av RIX-systemet i förhållande till övervakningen av infrastruktursystem.

Mot denna bakgrund anser kommittén att Riksbanken ska ges ett ansvar som motsvarar det som gäller för myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheter under regeringen enligt 10 och 16 §§ krisberedskapsförordningen. Genom att de befintliga bestämmelserna från krisberedskapsförordningen i huvudsak överförs till den nya riksbankslagen minskar risken för normkonflikter eller dubbelreglering i förhållande till bl.a. säkerhetsskyddslagstiftningen. Risken för dubbelreglering i förhållande till bankrörelselagstiftningen m.m. kan minimeras genom att Riksbanken inte får ställa krav i sådana frågor som omfattas av Finansinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet.

Det går inte på förhand att göra en fullständig gränsdragning mellan operativa risker som är Riksbankens respektive inspektionens ansvar. Förslaget innebär således i viss utsträckning ett överlappande ansvar. Som kommittén anför ovan överväger dock fördelarna med förslaget de nackdelar som denna överlappning innebär.

Den föreslagna ordningen innebär, som Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet anförde, att krisbe-

redskapsansvaret för den finansiella sektorn delas mellan två myndigheter eftersom Finansinspektionen har kvar ansvaret för de finansiella företag som inte omfattas av Riksbankens ansvar, dvs. bl.a. försäkringsföretag, värdepappersbolag och mindre banker. Det ansvar som Riksbanken tar över från Finansinspektionen föreslås bli mer långtgående, bl.a. vad gäller föreskriftsrätt som inte är kopplat till rörelseregleringen utan baseras direkt på beredskapslagstiftning. Detta innebär i praktiken väsentligt ökade krav på samverkan mellan inspektionen och Riksbanken. Det är viktigt att de åtgärder som Riksbanken och eventuella andra berörda myndigheter vidtar är samstämmiga och förstärker, inte motverkar, varandra. Som Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet föreslog är det rimligt att Riksbanken är skyldig att informera regeringen om allvarliga störningar i den finansiella infrastrukturen. Detsamma gäller i förhållande till Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. En bestämmelse av denna innebörd ska därför tas in i den nya riksbankslagen.

Riksbanken ska dock inte ta över något tillsynsansvar från Finansinspektionen eller vara tillsynsmyndighet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Riksbanken ska inte heller ta över t.ex. det operativa ansvar som ett finansiellt företag har för att driva sitt system vid höjd beredskap och under fredstida krissituationer.

Kommitténs förslag innebär sammantaget att Riksbanken får ett ansvar som i stor utsträckning liknar det som gällde under slutet av 1980-talet då Riksbanken ansvarade för beredskapsplaneringen avseende funktionen ”betalningsväsendet m.m.”.

### **Krav på Riksbanken**

De krav som gäller för myndigheter under regeringen i fråga om samverkan, risk- och sårbarhetsanalys, utbildning och övning samt åtgärder inför och vid höjd beredskap ska enligt kommitténs uppfattning i huvudsak tas in i den nya riksbankslagen. I fråga om risk- och sårbarhetsanalyser finns det även skäl för Riksbanken att beakta situationer då höjd beredskap råder. Riksbanken har genom sin överblick över den finansiella infrastrukturen möjlighet att analysera de aggregerade riskerna och sårbarheterna på systemnivå.

## En ledningsfunktion

I linje med Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet anser kommittén att Riksbanken omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information vid störningar i genomförande av betalningar under fredstida krissituationer. Riksbankens krissamordning ska dock inte, som berörs ovan, innebära att Riksbanken övertar ansvaret för den operativa driften från en annan aktör för det fall en krissituation uppstår. Funktionen bör upprättas oavsett om det står klart att en störning är orsakad av t.ex. främmande makt eller om det är oklart vad störningen beror på.

Vid höjd beredskap ska Riksbanken kunna övergå till krigsorganisation (se även förslagen om krigsplacering i avsnitt 35.7.5). En krigsorganisation baseras ofta på den fredstida krisledningsorganisationen. Riksbankens krigsorganisation ska enligt kommitténs synsätt inkludera en ledningsfunktion för att samordna berörd verksamhet hos de aktörer som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar.

## Riksbankens förhållande till statsmakterna

Som berörs i avsnitt 28.2 föreslår kommittén att Riksbanken även fortsättningsvis ska åtnjuta ett grundlagsfäst oberoende vad gäller beslutsfattande i penningpolitiska frågor. Kommittén föreslår också att den aktuella bestämmelsen i regeringsformen utvidgas till att omfatta även valutainterventioner, förvaltningen av valutareserven och främjandet av väl fungerande betalningssystem inom ramen för samarbetet inom ECBS.

Det nu aktuella arbetet med krisberedskap och höjd beredskap avser dock inte penningpolitik. Som berörs i övervägandena och författningskommentaren till bestämmelsen i regeringsformen är inte avsikten med att innefatta främjandet av väl fungerande betalningssystem att hindra att Riksbanken ingår i totalförsvaret och agerar i samklang med övriga berörda myndigheter.

Ytterst är det regeringen som styr totalförsvaret vid höjd beredskap. I beredskapshänseende bör således Riksbanken jämföras med förvaltningsmyndigheter under regeringen. Detta innebär att Riksbanken även behöver beakta mål m.m. för totalförsvaret som reger-

ingen har ställt upp. Det kan här nämnas att regeringen enligt den s.k. fullmaktslagstiftningen har rätt att meddela föreskrifter som helt eller delvis ersätter riksbankslagstiftningen (se vidare avsnitt 35.7.12). Behovet av ett helhetsperspektiv på totalförsvaret innebär att Riksbanken kan komma att omfattas av tillsyn från en eventuell framtida totalförsvarsinspektion eller liknande myndighet.

Enligt kommitténs mening bör den nuvarande bestämmelsen om att Riksbanken ska beakta totalförsvarets krav föras över till den nya riksbankslagen. Bestämmelsen bör kompletteras med det krav som gäller för myndigheter under regeringen i fråga om att vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret och om möjligt upprätthålla den fredstida verksamheten i samma omfattning vid höjd beredskap. Även bestämmelsen i 4 kap. 6 § i den nuvarande riksbankslagen om att varken direktionen eller fullmäktige får sammanträda på ockuperad mark bör föras över till den nya lagen. Den bör dock kompletteras med en bestämmelse av innebörden att ledamöterna i dessa beslutsorgan inte heller på något annat sätt får delta i beslutsfattande inom Riksbanken om de befinner sig på ockuperad mark.

Riksbankens skyldighet att lämna redogörelser till finansutskottet (se vidare avsnitt 33.6.3) om sin verksamhet generellt sett bör omfatta även verksamheten med krisberedskap och höjd beredskap.

### 35.7.2 Planeringshorisont

**Kommitténs bedömning:** Riksbankens ansvar för krisberedskap och höjd beredskap ska vara inriktat på att betalningar ska kunna genomföras trots att det råder en säkerhetspolitisk kris i Europa under minst tre månader, varvid det periodvis pågår krigshandlingar på svenskt territorium.

Försvarsberedningen har gjort gällande att såväl det militära som det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.<sup>41</sup> Detta inbe-

<sup>41</sup> Försvarsberedningen (2017), s. 76.



griper gråzonsproblematik, t.ex. i inledningen till ett väpnat angrepp eller i hanteringen av en efterkrigssituation. Under en del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits.

Kommittén har inte anledning eller förutsättningar att göra någon annan säkerhetspolitisk bedömning än Försvarsberedningen. Mot denna bakgrund bör Riksbanken tills vidare skapa förmåga att kunna hantera konsekvenserna av en sådan säkerhetspolitisk kris som Försvarsberedningen har beskrivit. Denna planeringshorisont bör dock inte lagfästas. Det bör understrykas att Riksbankens planeringshorisont vid behov måste anpassas till ändrade säkerhetspolitiska förhållanden och andra nya omständigheter.

### 35.7.3 Vilka aktörer ska omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar?

**Kommitténs förslag:** Riksbankens planerings- och kontrollansvar ska omfatta följande aktörer:

- Sådana deltagare i ett system för betalningsavveckling som tillhandahålls av Riksbanken som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner (elektroniska betalningar) i Sverige, såvitt gäller deras roll i genomförandet av sådana transaktioner.
- Andra juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige.
- Näringsidkare som driver yrkesmässig, fysisk transport av kontanter, uppräkningsverksamhet eller som tillhandahåller tjänster för uttag och insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt (näringsidkare inom kontanthantering).

Dessa juridiska personer och näringsidkare ska vara skyldiga att

1. delta i Riksbankens planering i syfte att betalningar av nu aktuellt slag ska kunna genomföras även under fredstida kris-situationer och vid höjd beredskap,
2. delta i Riksbankens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser,
3. fortsätta sin verksamhet med elektroniska betalningar respektive kontanthantering under krig och krigsfara om inte Riksbanken beslutar något annat,
4. se till att deras personal får den utbildning och övning som behövs, och
5. ställa berörd personal till förfogande för gemensam utbildnings- och övningsverksamhet.

Riksbanken ska vidare ha rätt att, efter att ha gett Finansinspektionen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om

- kraven på de ovannämnda juridiska personerna och näringsidkarna,
- vilka slags juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige och vilka näringsidkare som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt,
- vilka åtgärder som berörda juridiska personer och näringsidkare ska vidta för att hantera andra risker än de som berörs i avsnitt 35.7.6.

### **Behovet av avgränsning**

När det gäller frågan om vilka verksamheter och företag som ska omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar konstaterar kommittén att detta i huvudsak bör framgå av lag. En lagstiftningsteknik som innebär att det lämnas öppet i lag vilka företag som avses är inte tillfredsställande. Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet föreslog en sådan lösning. Förslaget blev dock föremål för remisskritik. Kommitténs utgångspunkt är därför att de berörda företagen bör pekas ut med ledning av främst

kopplingen till Riksbankens verksamhet vad gäller RIX-systemet respektive kontantkedjan. Detta utesluter dock inte att det kan finnas utrymme för viss flexibilitet i lagstiftningen.

## Elektroniska betalningar och kopplingen till RIX-systemet

Kommittén anser att kopplingen till RIX-systemet innebär att i vart fall vissa finansiella infrastrukturföretag såsom clearingorganisationer, centrala motparter och värdepapperscentraler ska omfattas. Den verksamhet som dessa företag bedriver beskrivs mer ingående i kapitel 21. Det behöver dock finnas en viss flexibilitet för att även verksamhet som drivs av andra juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen ska kunna omfattas. För närvarande kan bl.a. företag som tillhandhåller e-legitimation för inloggning till internetjänster, t.ex. Finansiell ID-Teknik BID AB, vara av sådan betydelse. Detsamma gäller Svenska Bankföreningens verksamhet avseende den s.k. dataclearingen (se avsnitt 21.2). De två sistnämnda aktörerna driver inte tillståndspliktig verksamhet.

Det är emellertid inte endast infrastrukturföretagen som är av betydelse för att en betalning ska nå fram från ett konto i en bank till ett konto i en annan bank. De berörda bankerna är också av väsentlig betydelse. De banker som står för den allra största delen av genomförandet av betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen om betaltjänster är direkta deltagare i RIX-systemet. Eftersom Riksbankens beredskapsansvar i huvudsak motiveras med kopplingen till RIX-systemet, framstår det enligt kommitténs bedömning som naturligt att de banker och filialer till utländska kreditinstitut som är direkta medlemmar i RIX ska omfattas av detta ansvar.

Riksbankens planerings- och kontrollansvar bör dock inte avse alla delar av de aktuella bankernas och institutens verksamhet. Det bör i stället begränsas till den verksamhet som avser genomförande av betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen om betaltjänster, dvs. bankernas roll som betalningsförmedlare. Det bör således inte gälla t.ex. deras verksamhet avseende kreditgivning eller handel med finansiella instrument för egen räkning (s.k. tradingverksamhet), vilket även fortsättningsvis är Finansinspektionens ansvar. Denna inriktning av Riksbankens beredskapsverksamhet på funktionen som betalningsförmedlare medför att verksamheten inte ska vara inriktad

på t.ex. kapital- eller likviditetskrav för banker. I stället ska kraven avse operativa risker som har betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret.

Bland de drygt 30 direkta deltagarna i RIX-systemet per augusti 2019 finns cirka 20 banker och utländska kreditinstitut. Bland dessa har tre banker ramavtal med staten genom Riksgäldskontoret avseende betalningstjänster (Danske Bank, Nordea och Swedbank). Dessa s.k. ramavtalsbanker förmedlar statliga betalningar av olika slag. Verksamheten är således i hög grad samhällsviktig.

Mot ovanstående bakgrund anser kommittén att kretsen av juridiska personer ska avgränsas med ledning av vilka deltagare i Riksbankens betalningssystem som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige. I fråga om utländska företag som deltar genom filial ska det vara filialens verksamhet som omfattas. Därutöver bör även juridiska personer som inte är deltagare i detta system men som har en särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner omfattas, enligt förutsättningar som närmare anges i föreskrifter från Riksbanken (se nedan).

### Näringsidkare inom kontanthantering

De näringsidkare inom kontanthantering som bör omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar är sådana som

- driver yrkesmässig, fysisk transport av kontanter, dvs. sådan verksamhet som drivs av främst värdebolagen Loomis Sverige AB och Nokas Värdehantering AB
- driver uppräkningsverksamhet enligt lagen om betaltjänster, dvs. sådan verksamhet som drivs av bl.a. värdebolagen och Bankomat AB
- tillhandahåller tjänster för uttag eller insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt, dvs. sådan verksamhet som bedrivs av bl.a. de större bankerna, Bankomat AB, ICA Banken AB och Kontanten AB.

I avsnitt 36.1 föreslås att Riksbanken ska få inhämta uppgifter från sådana näringsidkare. Även Post- och telestyrelsen, länsstyrelserna och Finansinspektionen har en övervaknings- respektive tillsynsroll för vissa verksamheter enligt lagen om betaltjänster. Riksbanken behöver därför i förekommande fall ge dessa myndigheter tillfälle att yttra sig innan den meddelar föreskrifter. En bristande efterlevnad av dessa föreskrifter, liksom andra föreskrifter som har meddelats av Riksbanken, kan ytterst föranleda beslut om sanktioner från Finansinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet för finansiella företag. Kommittén finner inte skäl att föreslå särskilda sanktionsbestämmelser i riksbankslagen.

### **Internationella förhållanden och unionsrätten**

Vissa företag inom den finansiella infrastrukturen är en del av koncerner med verksamhet i flera länder. Andra är etablerade i ett land men tillhandahåller tjänster över gränserna. Det senare gäller t.ex. vissa centrala motparter. I fråga om Riksbankens övervakningsuppdrag har kommittén bedömt att det inte finns några hinder mot att Riksbanken ges till uppgift att övervaka även utländska infrastrukturföretag som tillhandahåller tjänster till den svenska marknaden.

Enligt kommitténs mening finns det inte anledning att begränsa regleringen av betalningar i kris och krig till endast företag som har tillstånd från Finansinspektionen. Regleringen bör i stället vara funktionellt inriktad och således omfatta de företag som tillhandahåller tjänster på den svenska marknaden. Det gäller även om det i sådana fall är en behörig myndighet i hemlandet och inte Finansinspektionen som har befogenhet att besluta om sanktioner.

Unionsrättens regler om bankrörelse m.m. berör inte beredskapsfrågor eller totalförvarsfrågor för medlemsstaterna. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det ur ett unionsrättsligt perspektiv finns utrymme för att införa bestämmelser om krisberedskap och civilt försvar som gäller även för företag som är etablerade i ett annat land inom EES än Sverige, såvida dessa är proportionerliga i förhållande till det avsedda syftet. Några särskilda sanktionsbestämmelser torde dock inte behöva införas i svensk rätt för utländska företag.

Det kan nämnas att det följer av unionsrätten att nationella bestämmelser om allmän säkerhet har företräde framför unionsrättens regler om etableringsrätt och fri rörlighet av tjänster (se artiklarna 52.1 och 62 i EUF-fördraget).

Sammantaget anser kommittén att Riksbankens planerings- och kontrollansvar i huvudsak bör avse RIX-an slutna banker, filialer till utländska kreditinstitut, finansiella infrastrukturföretag och motsvarande utländska företag som tillhandahåller tjänster i Sverige.

Det finns konkurrensaspekter på avgränsningen av vilka företag som omfattas, bl.a. genom att de aktuella företagen kan anses få en slags kvalitetsstämpel. Vidare kommer förslagen att medföra ökade kostnader som de berörda företagen och Riksbanken själva får bära var för sig (se vidare konsekvensanalysen i avsnitt 38.4.3).

### **Krav på företag och föreskriftsrätt**

Enligt kommitténs mening är det ur ett totalförsvarsperspektiv uppenbart att det inte går att förlita sig på enbart frivillig samverkan mellan myndigheter och näringsliv. Vid beredskapslarm ska de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation (12 § andra stycket förordningen om totalförvar och höjd beredskap). För att man ska kunna räkna med att en näringsidkare fortsätter sin verksamhet i krig är det således en förutsättning att en sådan skyldighet föreligger. Avtalsvillkor framstår från kommitténs perspektiv som en alltför osäker grund att basera delar av totalförsvaret på. I stället finns det skäl att i den nya riksbankslagen föra in bestämmelser om att berörda näringsidkare är skyldiga att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara.

Det finns dock anledning att möjliggöra för Riksbanken att i ett enskilt fall besluta att verksamhet som inte är av större betydelse för totalförsvaret inte behöver drivas i krig.

Detta förslag liknar de nya föreskrifter om totalförsvarsplanering för företag inom telekommunikationsområdet som Post- och telestyrelsen beslutade i slutet av 2018. Enligt dessa föreskrifter är den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation skyldig att i fredstid planera för att

vid höjd beredskap och i krig bl.a. kunna fortsätta driften av verksamheten och så långt möjligt tillhandahålla samma tjänster som i fredstid.<sup>42</sup>

Utöver de bestämmelser som föreslås rikta sig till Riksbanken finns det enligt kommitténs mening därför även skäl att i lag föreskriva att de aktuella juridiska personerna och näringsidkarna, som är av stor betydelse för totalförsvaret och samhällets krisberedskap, ska uppfylla vissa krav. Dessa företag ska således vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig och driva planering i syfte att säkerställa största möjliga funktionalitet i verksamheten även vid höjd beredskap eller fredstida krissituationer (jfr dir. 2018:64). Detta inbegriper också att berörd personal ska delta i den utbildning och övning som Riksbanken bestämmer. För att möjliggöra att verksamheten fortsätter under krig föreslår kommittén nya bestämmelser om beslut om krigsplacering (se avsnitt 35.7.5).

För att fullgöra sin uppgift vad gäller samordning och kontroll avseende krisberedskapen och det civila försvaret ska Riksbanken bemyndigas att meddela föreskrifter på detta område. En bestämmelse av denna innebörd bör därför tas in i den nya riksbankslagen. Bestämmelsen innebär en vidare föreskriftsrätt jämfört med den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket andra meningen riksbankslagen, som endast avser Riksbankens eget betalningssystem och vissa andra frågor.

Ett exempel på frågor som skulle kunna regleras i föreskrifter från Riksbanken är frågor om reservdrift och elförsörjning till vissa tekniska system inom den finansiella infrastrukturen, förutsatt att de inte uttömmande berörs i de ovan angivna författningarna. Med tanke på den offentlighetsrättsliga karaktär som de nu aktuella frågorna har, framstår det inte som lämpligt att reglera dem genom avtalsvillkor.

Kommittén anser att Riksbankens föreskriftsrätt bör omfatta frågor om uttags- och insättningsautomaters driftskontinuitet och därmed sammanhängande frågor. I en situation när den finansiella infrastruktur som möjliggör en betalning från ett konto i Bank A till ett konto i Bank B inte fungerar fullt ut, kan kontanter samt uttags- och insättningsautomater vara ett alternativt sätt att genomföra dessa betalningar manuellt. Även om kontantuttag förutsätter att

---

<sup>42</sup> Se 2 § i Post- och telestyrelsens föreskrifter (1995:1) om fredstida planering för totalförsvarets behov av telekommunikation m.m.

clearing och avveckling görs i efterhand, kan kontanter tas ut utan transaktionen har reglerats i bankgirosystemet eller RIX-systemet. Om en person kan ta ut kontanter från en uttagsautomat och använda dem för att betala till en annan person, kan alltså vissa betalningar genomföras även i en situation där delar av den finansiella infrastrukturen inte fungerar. Även om exempelvis hälften av alla uttagsautomater är ur funktion, kan vissa betalningar ske på detta sätt under en begränsad period. Det skulle dessutom vara möjligt att ha uttagsautomater i drift under en viss tid utan uppkoppling till bankernas it-system, även om detta förutsätter både tekniska förändringar och ett tydliggörande kring vem som står för kreditrisken. Mot bakgrund av kommitténs förslag om att Riksbanken ansvar för att möjliggöra betalningar i kris och krig bedöms det som ändamålsenligt att Riksbanken ges föreskriftsrätt även inom detta område.<sup>43</sup>

Med kommitténs förslag kan Riksbanken, inom de ramar som lagen föreskriver, genom föreskrifter avgränsa vilka juridiska personer som ska omfattas av regleringen. Riksbanken behöver i det sammanhanget beakta att någon annan myndighet skulle kunna bedöma att ett visst företag är krigsviktigt också för den myndighetens verksamhet (jfr dir. 2018:64).

För att undvika eventuella normkonflikter i förhållande till bestämmelser som andra myndigheter tillämpar, finns det bl.a. starka skäl att föreskriva att Riksbanken ska ge Finansinspektionen respektive Post- och telestyrelsen, beroende på vem av dem som berörs, tillfälle att yttra sig innan föreskrifter meddelas.

För att undvika risk för dubbelreglering och normkonflikter finns det enligt kommitténs mening också anledning att ange i den nya riksbankslagen att Riksbankens föreskrifter inte får avse sådant som regleras i säkerhetsskyddslagstiftningen, lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar. De får inte heller avse frågor som omfattas av Finansinspektionens ansvar som bevakningsansvarig myndighet eller som tillsynsmyndighet, exempelvis avseende likviditets- eller kapitalkrav eller rörelsereglering i allmänhet.

Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet föreslog att Riksbanken, utöver föreskriftsrätt, skulle få rätt att besluta att en viss aktör ska vidta en viss konkret åtgärd.

---

<sup>43</sup> Dessa frågor angränsar till Post- och telestyrelsens föreskriftsrätt enligt de förslag som kommittén har lämnat i delbetänkandet SOU 2018:42, se även prop. 2019/20:23.



I remissbehandlingen framfördes kritiken att en sådan befogenhet strider mot ansvarsprincipen. Kommittén finner därför, som berörs ovan, inte skäl att lägga fram något sådant förslag. Det ingår i Finansinspektionens tillsyn att följa upp efterlevnaden av de föreskrifter som Riksbanken meddelar, låt vara att utländska företag inte kan bli föremål för sanktionsbeslut från inspektionen.

Det kan finnas skäl att överväga en utvidgad föreskriftsrätt även för Finansinspektionens del, i linje med vad kommittén föreslår för Riksbanken. Det ligger emellertid utanför kommitténs uppdrag att överväga ett sådant förslag.

Det kan nämnas att ECB inte förefaller ha invänt mot att nationella myndigheter inom Eurosystemet ges befogenhet att uppställa krav på finansiella företag utanför ECB:s exklusiva tillsynsansvar vad gäller funktionalitet ur ett beredskapsperspektiv.<sup>44</sup>

## Beredskapsövningar

För att beredskapsplaneringen ska innebära en reell förmåga att hantera framtida kriser av olika slag och höjd beredskap är det av stor vikt att de berörda myndigheterna och företagen deltar i övningar av relevant slag. Mot den bakgrunden är det från kommitténs perspektiv angeläget att åtminstone de aktörer som omfattas av kommitténs förslag ovan såvitt möjligt deltar sådana totalförsvarsövningar som Försvarsmakten och MSB arrangerar.

Det kan nämnas att Riksbanken med stöd av sin föreslagna föreskriftsrätt kan komma att i föreskrifter reglera frågor om deltagande i övningar.

### 35.7.4 Information och samarbete

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen och därutöver informera regeringen och Riksgäldskontoret vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Riksbanken ska även tillhandahålla Försvarsmakten nödvändig information.

---

<sup>44</sup> Se ECB (2018).

Den föreslagna ordningen innebär att ett nära samarbete mellan Riksbanken och Finansinspektionen kommer att krävas inom det nu aktuella området. Redan i dag finns ett väl utvecklat samarbete mellan dessa myndigheter i olika frågor. Vad avser finansiella kriser finns också en överenskommelse mellan myndigheterna från 2016 om bl.a. samråd, informationsutbyte och informationsinhämtning. I överenskommelsen anges att myndigheterna ska ha rutiner som möjliggör för den andra parten att på ett enkelt sätt få uppgift om vilken information som myndigheten besitter. Myndigheterna åtar sig att samarbeta för att samordna insamlandet av data som behövs av fler än en myndighet. Ett liknande samarbete torde kunna förutses även vid allvarliga operativa störningar och den nya ordning som kommittén föreslår.

Med hänsyn till behovet av information och samråd föreslår kommittén att Riksbanken generellt sett ska samråda med Finansinspektionen vad gäller sitt ansvar för krisberedskap och höjd beredskap och därutöver ha ett särskilt informationsansvar vid allvarliga störningar inom den finansiella infrastrukturen (jfr förslaget från utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet). I det senare avseendet innebär Riksgäldskontorets centrala betydelse för samhällsviktiga betalningar att Riksbanken ska lämna sådan information även till den myndigheten. Detta bör i den nya riksbankslagen uttryckas som att Riksbankens också ska hålla regeringen och Riksgäldskontoret informerade om händelseutvecklingen och om vidtagna och planerade åtgärder.

Vidare finns det skäl att föreskriva att Riksbanken ska lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen (jfr 8 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap).

### 35.7.5 Beslut om krigsplacering

**Kommitténs förslag:** Riksbankens ska få besluta om krigsplacering av sin egen personal i den utsträckning detta är nödvändigt för att berörd verksamhet ska kunna fungera vid höjd beredskap.

De juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar och de bevakningsföretag som utför bevakning av sedlar eller mynt i samband med trans-

porter som Riksbanken bestämmer får besluta att krigsplacera sin personal, sina uppdragstagare och personalen hos uppdragstagar-  
na i den utsträckning det behövs för att betalningar ska kunna  
genomföras även vid höjd beredskap och under förutsättning att  
det finns en skyldighet att fortsätta den aktuella verksamheten  
under krig och krigsfara.

Frågor om krigsplacering för personal vid myndigheter under regeringen regleras i 6 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap, som berörs i avsnitt 35.3.1. Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats. Såvitt gäller värnpliktiga och civilpliktiga fattas beslut om krigsplacering av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga) (3 kap. 15 § lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt).

Ett beslut om krigsplacering avser i vilken verksamhet en person eventuellt ska fullgöra sin totalförsvarsplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år (1 kap. 2 § samma lag). En totalförsvarspliktig är under vissa förhållande skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt (1 kap. 3 a § samma lag).

Därutöver finns den allmänna tjänsteplikten, som innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap ska tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap. nämnda lag. Allmän tjänsteplikt inträder först om regeringen särskilt beslutar om det. Ett sådant beslut kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 § samma lag). Den allmänna tjänsteplikten kan fullgöras bl.a. genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag (6 kap. 2 § första stycket 1 samma lag). Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska besluta hos

vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt (6 kap. 3 § samma lag). Såvitt kommittén kan bedöma kan ett beslut om allmän tjänsteplikt gälla även Riksbankens verksamhet. Det framstår som positivt, eftersom det är ett sätt att säkerställa att nyckelpersonal kvarstår i tjänst även under krig.

Arbetsgivare, uppdragsgivare, arbetstagare och uppdragstagare är skyldiga att lämna upplysningar till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om förhållanden som har betydelse för den allmänna tjänsteplikten (6 kap. 5 § samma lag). Denna myndighet genomför en s.k. disponibilitetskontroll på begäran av en arbetsgivare för att kontrollera om den aktuella arbetstagaren redan är krigsplacerad någon annanstans.

Förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap är inte tillämplig på Riksbanken, eftersom banken är en myndighet under riksdagen. Mot den bakgrunden och för att Riksbanken ska kunna fullgöra sitt ansvar inom totalförsvaret utan att nyckelpersonal tas i anspråk på annat håll anser kommittén att en bestämmelse av liknande innebörd ska tas in i den nya riksbankslagen. Riksbanken ska således ges befogenhet att besluta om krigsplacering av sin egen personal. Detta påverkar inte beslutsrätten för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet enligt 3 kap. 15 § lagen om totalförsvaretsplikt, eftersom denna endast avser värnpliktiga och civilpliktiga. Vidare behöver Totalförsvarets rekryteringsmyndighet göra en disponibilitetskontroll (se ovan) för att kontrollera att den aktuella personen inte redan är ianspråktagen av totalförsvaret i övrigt.

Som framhålls i avsnitt 35.4.5 har Försvarsberedningen anfört att det är nödvändigt ur ett beredskapsperspektiv att beslut om krigsplaceringar av övrig relevant personal kan fattas. Utöver personal vid Riksbanken kan det således finnas skäl att införa en möjlighet att krigsplacera privatanställd personal. Nyckelpersonal vid de i detta kapitel berörda företagen inom den finansiella infrastrukturen och bankerna bör kunna krigsplaceras, i syfte att säkerställa att verksamheten kan fortsätta under krig.

Försvarsberedningen har i fråga om krigsplaceringar avseende näringsidkare inom kontanthanteringen särskilt nämnt värdetransportföretagens och bankernas personal. Den s.k. kontantkedjan i Sverige består därutöver bl.a. av Riksbanken, depåägaren Bankomat AB samt de två värdebolagen Loomis Sverige AB och Nokas

Värdehantering AB.<sup>45</sup> Som kommittén tidigare har framhållit är den svenska kontanthantering och kontantkedjan sårbar. Detta gäller i ännu högre grad under en eventuell krissituation och i synnerhet vid krig.

Förutom Riksbankens personal är det således av avgörande betydelse för en fungerande kontanthantering och fungerande kontantjänster att personalen vid bl.a. värdebolagen, Bankomat AB och sådana bevakningsföretag som bevakar kontanttransporter fortsätter att fullgöra sina uppgifter även i krig. Utvecklingen i framtiden kan medföra att även personalen vid andra företag än de nu nämnda blir av avgörande betydelse för kontanthantering. Visserligen är inte kontanter det enda tänkbara betalningsmedlet under en kris eller krig (se avsnitten 35.7.10 och 35.7.11 nedan), men kommittén bedömer att det är av stor vikt att i krig kunna upprätthålla en så stor del som möjligt av den fredstida kontanthantering. Dessutom ska det finnas förutsättningar för att möta en kraftig efterfrågan på kontanter genom att öka utgivningen av sedlar och mynt eller sådana beredskapspengar som avses i avsnitt 35.7.10.

Vid beredskapslarm ska de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation (12 § andra stycket förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap). Under förutsättning att en sådan skyldighet föreligger, är det rimligt att personal vid verksamhet som är av särskilt stor betydelse för genomförandet av elektroniska betalningar och kontanthantering, inklusive bankpersonal, ska kunna bli föremål för krigsplacering. Som berörs ovan är näringsidkare också skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet) delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Mot bakgrund av Riksbankens övergripande roll avseende krisberedskap och det civila försvaret är det naturligt att Riksbanken har en viss kontroll över de krigsplaceringsbeslut som nu är aktuella. Kommittén föreslår därför att Riksbanken ska få bestämma vilka av de i avsnitt 35.7.3 berörda juridiska personerna och näringsidkarna som ska besluta om krigsplacering av personal. Utöver den krets som nämns i avsnitt 35.7.3 bör även bevakningsföretag som driver bevakning av sedlar eller mynt i samband med transport enligt 1 §

<sup>45</sup> Se vidare kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 85–98.

första stycket 3 lagen (1974:191) om bevakningsföretag omfattas, vilket inte endast gäller de värdebolag som berörs i det avsnittet.

Krigsplaceringsbesluten innebär att den allmänna tjänsteplikten i förekommande fall fullgörs genom att den aktuella personen kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag i enlighet med krigsplaceringsbeslutet. Det finns anledning att införa en bestämmelse i riksbankslagen som hänvisar till bestämmelserna om allmän tjänsteplikt. Enligt kommitténs bedömning är de senare bestämmelserna tillämpliga även på Riksbanken.

### 35.7.6 Förhållandet till andra författningar

**Kommitténs förslag:** Riksbankens föreskriftsrätt ska avgränsas på så sätt att den avser andra sårbarheter och risker än de som avses i

- a) säkerhetsskyddslagen,
- b) lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster,
- c) lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter,
- d) föreskrifter som har meddelats med stöd av de lagar som anges i a–c, eller
- e) författningar som rör Finansinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet eller ansvar för krisberedskap och höjd beredskap.

**Kommitténs bedömning:** Inriktningen på författningsförslagen bör i huvudsak vara att Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och hantera konsekvenserna av fredstida kriser och krig. Säkerhetsskyddslagstiftningen, skyddslagen och regleringen av informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster bör i första hand vara styrande när det gäller att se till att de mest kritiska delarna av den finansiella infrastrukturen får ett adekvat skydd mot antagonistiska angrepp och mot terrorism.

Det finns inte skäl att föreslå några ändringar i lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster avseende bankverksamhet eller finansinfrastruktur.

I linje med de synpunkter som Säkerhetspolisen anförde i sitt remissvar på betänkandet Stärkt krisberedskap i den finansiella infrastrukturen (se avsnitt 35.4.3) bör en dubbelreglering i förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen undvikas. Inriktningen på förslagen bör således vara att Riksbankens ska ha en god förmåga att upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och hantera konsekvenserna av uppkomna kriser. Däremot bör det vara säkerhetsskyddslagstiftningen och regleringen av informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster som i första hand är styrande är det gäller att se till att de mest kritiska delarna av den finansiella infrastrukturen får ett adekvat skydd mot antagonistiska angrepp och mot terrorism. Kommittén har inte skäl att föreslå några ändringar i fråga om denna lagstiftning. Den krisberedskap och totalförvarsplanering som kommittén har anledning att uppehålla sig kring gäller således planering som syftar till att Riksbanken och vissa privata aktörer ska kunna hantera konsekvenserna av fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig. Riksbanken ska inte heller ta över något ansvar från Riksgäldskontoret.

Mot denna bakgrund bör lagstiftningen, som berörs ovan, utformas efter förebild av krisberedskapsförordningen och förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap. Därigenom finns det förutsättningar för att uppnå en helhetssyn i förhållande till hela hotskalan, från fredstida krissituationer till situationer med höjd beredskap och då ytterst krig. Därutöver finns det skäl att avgränsa Riksbankens föreskriftsrätt på så sätt att föreskrifterna inte ska avse sådana sårbarheter och risker som regleras i säkerhetsskyddslagstiftningen, lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar eller författningar som rör Finansinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet eller ansvar för krisberedskap och höjd beredskap.

### 35.7.7 Säkerhetskrav på den finansiella infrastrukturen

**Kommitténs bedömning:** Några säkerhetskrav eller funktionskrav i fråga om infrastruktursystem bör inte läggas fast.

Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet lade fram förslag till vissa säkerhetskrav på de system som ingår i den finansiella infrastrukturen.<sup>46</sup> Därutöver berörde utredningen vissa kvantitativa kvav på clearing och avveckling som delvis åter speglades i författningsförslagen. Detta kan ses i ljuset av Riksrevisionens synpunkter<sup>47</sup> vad gäller att regeringen inte hade fastställt några krav på grundläggande säkerhet och uthållighet i betalningssystemet (se avsnitt 35.4.1).

Det kan dock ifrågasättas hur verkningsfullt det, ur ett beredskapsperspektiv, är att uppställa krav på att vissa slags transaktioner alltid ska kunna avvecklas inom en viss tid, jämfört med att föreskriva vilka tekniska åtgärder etc. som ska vidtas i syfte att säkerställa driftssäkerhet eller alternativa rutiner. Det ingår inte heller i kommitténs uppdrag att lägga fram sådana förslag, i vart fall inte vad gäller system som drivs av andra aktörer än Riksbanken. Därtill kommer att det inte framstår som lagtekniskt lämpligt att i riksbankslagen ställa upp detaljerade och omfattande krav på system som drivs av privata företag.

Rätt utformade kan säkerhetskrav och funktionskrav i och för sig ha en styrande effekt. Av stor praktisk betydelse är dock att det efter betänkandet Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet har tillkommit nya principer och riktlinjer från CPSS-Iosco. Dessa principer syftar till att såväl stärka motståndskraften och stabiliteten i den finansiella infrastrukturen beträffande bl.a. operativa risker m.m. i allmänhet som cybersäkerheten. Dessa principer och riktlinjer är väsentligt mer detaljerade jämfört med förslagen till säkerhetskrav från Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Principerna och riktlinjerna har visserligen inte fullt ut genomförts i svensk rätt och de är inte i sig bindande. De tillämpas dock av bl.a. Riksbanken vid övervakningen av den finansiella infrastrukturen. I unionsrätten har det också tillkommit regel-

---

<sup>46</sup> SOU 2011:78.

<sup>47</sup> Riksrevisionen (2007).



verk om operativa risker för bl.a. centrala motparter). Finansinspektionen har meddelat föreskrifter om hanteringen av sådana risker för clearingorganisationer m.fl.<sup>48</sup>

Vidare har nya krav avseende informationssäkerhet för infrastruktursystem införts genom lagen om informationssäkerhet för vissa tillhandahållare av samhällsviktiga tjänster och digitala tjänster (se avsnitt 35.3.7). Dessa gäller, såvitt nu är aktuellt, centrala motparter. Slutligen anförde Säkerhetspolisen under remissbehandlingen av förslagen från Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet att utredningens förslag i flera avseenden innebär en dubbelreglering, framför allt avseende frågan om att förebygga allvarliga störningar i betalningssystemet.

Sammantaget ser inte kommittén anledning att lägga fram förslag om säkerhets- eller uthållighetskrav på finansiella infrastruktursystem (se även avsnitt 21.3). Däremot har kommittén i avsnitt 35.7.1 föreslagit övergripande mål för Riksbankens verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap med innebörden att betalningstransaktioner ska kunna genomföras även under fredstida krissituationer och höjd beredskap, att sårbarheten i fråga om sådana transaktioner ska minska och att Riksbanken ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter även under sådana förhållanden. Vidare föreslås ett krav på berörda företag såvitt gäller att betalningstransaktioner i största möjliga utsträckning ska kunna genomföras även under höjd beredskap eller fredstida krissituationer. Därtill kommer att Riksbanken föreslås få rätt att meddela föreskrifter och därigenom precisera vad som förväntas av infrastruktur företag och banker. Det bör således enligt kommitténs uppfattning överlätas till Riksbanken att reglera detta närmare, i linje med de krav som ställs inom det civila försvaret i stort. Som berörs i avsnitt 35.7.1 åvilar det Riksbanken att bl.a. identifiera sårbarheter och att vidta adekvata åtgärder för att säkerställa driftssäkerhet och i förekommande fall alternativa system eller rutiner. Det är dock inte lämpligt att i lag precisera frågor om t.ex. reservdrift, alternativa driftmiljöer och rutiner för att ersätta vissa system som inte är i drift. Sådana frågor bör i stället regleras genom myndighetsföreskrifter.

---

<sup>48</sup> Se bl.a. 5 kap. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:4) om hantering av operativa risker.

### 35.7.8 Offentlighet och sekretess

**Kommitténs förslag:** En ny bestämmelse tas in i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla för uppgifter som hänför sig till avvecklingssystem, betalningssystem, generella betalsystem, system för värdepappersavveckling, därmed jämförbara system och statens betalningsmodell hos Riksgäldskontoret. Sekretess ska även gälla för reservrutiner för de nu aktuella systemen och rutiner för hantering av sådana statliga utbetalningskort som avses i 4 § lagen om Riksbanken och betalningsmarknaden under krig.

Sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument ökar.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I betänkandet SOU 2011:78 föreslogs en ändring i offentlighets- och sekretesslagen. Ändringen innebar att bestämmelsen om sekretess i en statlig myndighets verksamhet avseende övervakning eller kontroll (dåvarande 30 kap. 6 §) skulle utvidgas till att även avse övervakning eller kontroll enligt den nya lagen om krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Som Riksgäldskontoret berörde vid remitteringen av betänkandet kan det dock övervägas om det finns ett behov av en särskild sammanhållen sekretessbestämmelse som avser det som i betänkandet betecknades som det centrala betalningssystemet. Ett skäl till detta är att det kan ifrågasättas om Riksbankens föreslagna ansvar för krisberedskap och civilt försvar ryms inom uttrycket ”övervakning och kontroll”. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör sekretessen omfatta uppgifter om den aktuella infrastrukturen som avser Riksgäldskontoret eller andra offentliga aktörer. Vidare bör sekretessen inte vara beroende av om uppgifter lämnas av en uppgiftsskyldig själv eller kommer från annat håll. Liknande synpunkter lades fram i Riksrevisionens rapport från 2007.<sup>49</sup>

Sedan remissbehandlingen har bestämmelserna i 30 kap. samma lag fått ett väsentligt annorlunda innehåll och struktur. Kapitlet avser sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn

<sup>49</sup> Riksrevisionen (2017), se även avsnitt 35.4.1.

m.m. i fråga om näringslivet. Ett stort antal av bestämmelserna i kapitlet avser Finansinspektionens tillsynsverksamhet. I det följande kapitlet finns en annan bestämmelse som bl.a. avser Riksbankens "kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller med rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar" (31 kap. 1 § första stycket samma lag). Denna bestämmelse medför ett skydd för uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållanden (se även vad som anförs om 38 kap. 6 § nedan).

Kommittén konstaterar dock att det fortfarande, i likhet med situationen vid Riksrevisionens rapport 2007 och vid betänkandet från 2011, inte finns någon övergripande sekretessbestämmelse om betalningssystem och processer för betalningar som gäller oberoende av hos vilken myndighet uppgiften finns och som avser annat än uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, angående uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet, planläggning m.m. och totalförsvaret i övrigt skulle visserligen under vissa förhållanden kunna vara tillämplig på t.ex. uppgifter om RIX-systemet. Det finns dock ett behov av ett sekretesskydd även för uppgifter om betalningssystem som inte har en direkt koppling till totalförsvaret. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att en ny bestämmelse ska tas in i offentlighets- och sekretesslagen (15 kap. 2 a §). Bestämmelsen bör tas in i 15 kap. eftersom det nu aktuella sekretesskyddet rör rikets säkerhet. Som framgår av avsnitt 35.4.5 anser kommittén att möjligheterna för allmänheten att betala för livsmedel och andra grundläggande varor och tjänster är av yttersta vikt för motståndsviljan och samhällets fortlevnad under krig.

Den nya bestämmelsen bör gälla uppgifter som hänför sig till följande verksamheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att sårbarheten avseende sådana betalningar eller transaktioner ökar:

1. avvecklingssystem enligt lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden,
2. betalningssystem enligt lagen om betaltjänster,
3. generella betalsystem enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse,

4. system för värdepappersavveckling hos en värdepapperscentral enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012,
5. därmed jämförbara system, och
6. statens betalningsmodell hos Riksgäldskontoret och rutiner för hantering av statliga utbetalningskort enligt 4 § lagen om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden (rubriken till lagen enligt kommitténs förslag).

Sekretess ska även gälla för reservrutiner, även manuella sådana, för de nu aktuella systemen.

Bestämmelsen är alltså inte begränsad till uppgifter som finns hos en viss angiven myndighet. I första hand torde dock Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret komma att tillämpa den. Det kan dock inte uteslutas att även Försäkringskassan, Skatteverket och vissa andra myndigheter kan komma att tillämpa den. Bestämmelsen bör inte heller begränsas till en myndighets verksamhet avseende de nu aktuella systemen, eftersom vissa av dem drivs av privata företag. Uppgifterna kan således avse en näringsidkares affärs- eller driftförhållanden.

Sekretess enligt den nya bestämmelsen bör gälla i 20 år, vilket är brukligt enligt offentlighets- och sekretesslagen. De system som nu är aktuella torde förändras i sådan utsträckning under en tjugoårsperiod att sekretessen inte behöver gälla längre än så.

Enligt kommitténs uppfattning bör den nya bestämmelsen inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Anledningen till detta är att bestämmelsen rör rikets säkerhet (se ovan) och att skälen för att inte offentliggöra uppgifter som kan öka sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet om sådana uppgifter. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i 15 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen begränsas på samma sätt som vid utrikessekretess enligt

15 kap. 1 §. Kommittén föreslår således att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna nya bestämmelsen ska inskränka rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Det kan tänkas att även andra bestämmelser om sekretess är tillämpliga på en uppgift av nu aktuellt slag, dvs. att det råder konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser. Det gäller särskilt inom Finansinspektionens verksamhet (se 30 kap. 4 b § offentlighets- och sekretesslagen). Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna som huvudregel ha företräde (7 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

Vidare finns det i dag en generell sekretessbestämmelse avseende uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer. Sekretess gäller för sådana uppgifter om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13 § samma lag).

Därutöver innebär bestämmelserna i 38 kap. 6 § samma lag ett sekretesskydd för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör bl.a. samhällsplanering eller försörjningsberedskap, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen innebär ett skydd för sådana uppgifter som privata företag lämnar till Riksbanken till följd av de bestämmelser som kommittén föreslår i avsnitt 35.7.3.

Mot den bakgrunden anser kommittén att det, med beaktande av förslaget ovan, finns ett tillräckligt sekretesskydd för krisberedskaps- och civilförsvsverksamhet i nu aktuellt avseende.

Sekretess gäller enligt en annan bestämmelse för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser bl.a. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier eller tillverkning, förvaring, utläm-

ning eller transport av pengar (18 kap. 8 § 1 och 2 samma lag). Mot denna bakgrund framstår sekretesskyddet för Riksbankens byggnader, anläggningar och transporter som tillräckligt.

### **35.7.9 Statliga konton för allmänheten och statliga krediter som alternativ till elektroniska betalningar**

I samråd med utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) har kommittén övervägt möjligheten att använda statliga konton för allmänheten för statliga betalningar och eventuellt för transaktioner mellan enskilda. I vart fall under höjd beredskap skulle dessutom varje individ kunna ges ett visst kreditutrymme på så sätt att staten tar på sig en viss kreditrisk för att säkerställa allmänhetens betalningsmöjligheter. Ett sådant system skulle i hög grad vara fristående från bankväsendet, vilket är en fördel ur sårbarhetssynpunkt. Det skulle kunna baseras på det nuvarande skattekontosystemet, med vissa förändringar, eller på sådana medborgarkonton eller andra transaktionskonton för statliga utbetalningar som övervägs av den ovanstående utredningen (se dir. 2018:50). Statliga konton av något slag kan knytas till kontanter eller särskilda betalningsmedel (beredskapspengar) på så sätt att kontanter eller beredskapspengar lämnas ut mot debitering på dessa konton på t.ex. statliga servicekontor eller på tillfälliga riksbankskontor i t.ex. länsstyrelsernas lokaler eller på polisstationer.

En annan möjlighet är att förbereda ett system för statliga krediter till allmänheten kopplat till personnummer och utan någon kontostruktur. Detta skulle förutsätta någon slags mekanism för att kontrollera den aktuella individens kreditutrymme.

Det ligger dock utanför kommitténs uppdrag att föreslå ett system med statliga krediter eller konton av nu aktuellt slag.

### 35.7.10 Beredskapspengar

**Kommitténs förslag:** Vid höjd beredskap får Riksbanken ge ut beredskapspengar i form av:

1. sedlar och mynt av annan utformning än annars,
2. andra slags fordringar på Riksbanken som ges fysisk form och är avsedda för allmänheten, eller
3. elektroniska pengar eller elektroniska betalningsmedel för allmänheten som kontoförs eller lagras på annat sätt, om riksdagen dessförinnan har godkänt detta.

Vid höjd beredskap har var och en rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt och beredskapspengar (lagliga betalningsmedel), om inte något annat följer av annan författning. Avtalsvillkor som inskränker denna rätt i förhållande till en konsument är utan verkan.

Av 14 § första stycket tillämpningskungörelsen följer att Riksbanken ska samverka med vissa andra aktörer för att trygga tillgången på sedlar och mynt i landets olika delar i samband med krig. Det kan antas att efterfrågan på kontanter ökar kraftigt vid höjd beredskap. Av den anledningen ankommer det också på Riksbanken att motverka en eventuell brist på kontanter genom att ge ut provisoriska betalningsmedel (14 § andra stycket samma kungörelse). Provisoriska betalningsmedel kan ges en annan och enklare utformning än vanliga sedlar och mynt, bl.a. vad gäller metallinnehåll (prop. 1957:176 s. 22). En fördel ur säkerhetssynpunkt är att de har en begränsad giltighet, som sammanhänger med höjd beredskap. Det kan minska stöldriskan och därmed kostnaderna för säkerhetsarrangemang. I samband med ändringar i 1957 års lag under 1960-talet anfördes dock att någon fredstillverkning av särskilda krigsmynt inte förordades (prop. 1963:169 s. 6).

Sedlar och mynt är i dag ett betalningsmedel av väsentligt mindre betydelse för allmänheten jämfört med situationen vid tillkomsten av 1957 års lag.<sup>50</sup> Det finns dock enligt kommitténs bedömning även fortsättningsvis ett behov av kontanter såväl i normala tider som i

<sup>50</sup> Se SOU 2018:42, s. 73–75.

krissituationer och krig. I krig kan det dessutom finnas ett behov av sedlar och mynt av annat slag än annars, t.ex. med enklare utformning, eller andra slags beredskapspengar. Dessa skulle även kunna ta formen av utbetalningskort, överlåtbara skuldebrev utgivna av Riksbanken eller liknande. I framtiden skulle dock särskilda beredskapslösningar av digitalt slag kunna utformas på ett sådant sätt att de medför högre säkerhetskrav jämfört med kontanter.

Enligt kommitténs mening bör det därför även fortsättningsvis finnas en rätt för Riksbanken att ge ut beredskapspengar. En bestämmelse av denna innebörd bör därför tas in i den nya riksbankslagen, med tanke på att tillämpningskungörelsen i övrigt föreslås bli upphävd (se avsnitt 35.7.12 nedan). Det bör inte krävas att krig har brutit ut för att denna befogenhet ska kunna användas. Enligt kommitténs mening ska bestämmelsen i stället knytas till att höjd beredskap råder.

Riksbanken ges med förslaget en stor flexibilitet vad gäller valet av ett lämpligt betalningsmedel för krigssituationer. Beredskapspengar av nu aktuellt slag ska enligt kommitténs mening kunna utformas som enklare sedlar och mynt, som eventuellt dras in när höjd beredskap inte längre råder, eller andra slags fordringar på Riksbanken som ges fysisk form. Om riksdagen i framtiden skulle godkänna att Riksbanken ger ut elektroniska betalningsmedel för allmänheten (t.ex. s.k. e-kronor) skulle även dessa kunna användas som beredskapspengar.

Av naturliga skäl behöver Riksbanken planera för eventuella beredskapspengar i god tid före det att ett eventuellt regeringsbeslut om höjd beredskap aktualiseras.

Enligt kommitténs mening står det klart att allmänhetens intresse av att kunna betala väger tyngre än skälen för avtalsfrihet i en kris-situation då höjd beredskap råder. Det innebär att bestämmelserna om lagligt betalningsmedel ska ges innebörden att konsumenter har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt och eventuella beredskapspengar som ges ut av Riksbanken om det råder höjd beredskap. Detta innebär att t.ex. livsmedelsbutiker måste ta emot kontanter vid höjd beredskap. Bestämmelserna bör dock ge utrymme för särskild reglering av vissa betalningar i annan författning.

I dag har Riksbanken rätt att meddela föreskrifter bl.a. inom sitt kontantförsörjningsuppdrag. I linje med förslagen ovan och förslagen i kapitel 34 anser kommittén att motsvarande bemyndigande



i den nya riksbankslagen ska avse föreskrifter om kontantutgivningen, kontanthantering och betalningsmedel som ges ut av Riksbanken.

### 35.7.11 Statliga utbetalningskort

**Kommitténs förslag:** Bestämmelsen i 1957 års lag om utbetalningskort avsedda för postgirorörelsen och direktutbetalningskort (4 §) ändras. Enligt den nya bestämmelsen ska Riksbanken vid höjd beredskap vara skyldig att lösa in utbetalningskort som har getts ut av staten och distribuerats till allmänheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana utbetalningskort.

I 1957 års lag finns särskilda bestämmelser avseende bl.a. Riksbankens verksamhet om Sverige är i krig. Lagen bygger i huvudsak på en äldre lag från 1940-talet. Bestämmelserna i lagen ska tillämpas efter regeringens beslut om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Av förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap (se avsnitt 35.3.1) följer att 1957 års lag ska börja tillämpas vid beredskapslarm. Regeringen får besluta att beredskapslarm ska ges om det råder högsta beredskap i hela landet (9 § samma förordning).<sup>51</sup>

Av 4 § 1957 års lag framgår att Riksbanken under vissa förhållanden ska vara skyldig att lösa in utbetalningskort avsedda för ”postgirorörelsen” och vissa direktutbetalningskort (4 § första stycket). Dessa bestämmelser syftar bl.a. till att möjliggöra betalningar av t.ex. löner och pensioner, även om viss teknisk utrustning inte fungerar (prop. 1957:176 s. 30–33). Bestämmelserna i lagen ger regeringen omfattande befogenheter att meddela föreskrifter om Riksbankens verksamhet. Dessa föreskrifter ska gälla i stället för riksbankslagen. Bankerna är inte enligt 1957 års lag skyldiga att lösa in utbetalningskort. Vid införandet av 1957 års lag anfördes att det torde ligga i sakens natur att banker, i mån av kassatillgångar, kommer att medverka till att det i lagen reglerade systemet skulle fungera på bästa tänkbara sätt (prop. 1957:176 s. 31).

<sup>51</sup> Se även 4 § tredje stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Bankerna skulle enligt Riksbankens tidigare föreskrifter (föreskrifter för bankernas beredskapsplanering 5 maj 1988) kunna tillgodose allmänhetens mest angelägna behov av banktjänster. Föreskrifterna ställde bl.a. krav på att fysiska personer skulle kunna använda i vart fall ett bankkonto, samt vid samtliga bankkontor kunna lyfta s.k. förmånsbetalningar mot företeende av förmånsbevis och avlämnande av förmånskvitton.

Bestämmelserna i 1957 års lag överensstämmer inte i alla delar med hur det finansiella systemet fungerar i dag. Efter samråd med Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen (Fi 2018:05) anser dock kommittén att möjligheten att under krig göra statliga utbetalningar till privatpersoner genom någon form av statliga utbetalningskort bör finnas kvar. Detta bör ses som en lösning i sista hand, om elektroniska utbetalningar inte kan genomföras av någon anledning.

Att Riksbanken är skyldig att lösa in utbetalningskort är angeläget för trovärdighet i ett system av aktuellt slag. Trots avsaknaden av regional kontorsorganisation anser kommittén således att Riksbanken även fortsättningsvis ska vara skyldig att lösa in statliga utbetalningskort. Även banker bör i förekommande fall kunna ta mot och lösa in utbetalningskort.

Vid inlösen får Riksbanken en fordran på staten med motsvarande belopp, som kan regleras inom RIX-systemet eller genom alternativa rutiner för avveckling av stora betalningar så snart detta är möjligt. Förbudet mot monetär finansiering (artikel 123 i EUF-fördraget) bör inte anses hindra att staten ges kortfristig kredit under krig i syfte att upprätthålla en grundläggande nivå av betalningar för livsmedel m.m.

En möjlighet skulle kunna vara att därutöver överväga en ny bestämmelse som förpliktar banker och utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom en filial att lösa in statliga utbetalningskort vid höjd beredskap, mot att de får en motsvarande fordran som staten reglerar vid en senare tidpunkt. Detta skulle enligt ovanstående resonemang kunna vara en sista utväg om statliga betalningar inte kan genomföras elektroniskt. Denna fråga kan dock regleras genom fullmaktslagstiftning enligt förslaget i avsnitt 35.7.12. Kommittén berör i det avsnittet frågan om regeringens fullmaktsbefogenheter enligt 1957 års lag i fråga om bl.a. betaltjänster och bankrörelse.

Övriga frågor om betalningssystemet och betalningsmarknaden i kris och krig utanför Riksbankens ansvarsområde får vid behov övervägas i ett annat sammanhang (se avsnitt 34.8).

### 35.7.12 Fullmaktslagstiftningen i övrigt

**Kommitténs förslag:** Rubriken till 1957 års lag ändras till lagen om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden.

Regeringens fullmaktbefogenheter att under krig m.m. meddela föreskrifter om Riksbankens sedel- och myntutgivning, bankrörelse och räkenskaper (2 §) utvidgas till att avse Riksbankens verksamhet generellt enligt den nya riksbankslagen och annan lag och föreskrifter som gäller i stället för lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om betaltjänster.

Bemyndigandet för regeringen att meddela tillämpningsföreskrifter (6 §) upphävs.

Bestämmelsen om att länsstyrelser i vissa fall får utöva befogenheter som annars tillkommer Konungen (5 §) ändras på så sätt att det är regeringens befogenheter som avses.

Tillämpningskungörelsen upphävs.

Bemyndigandet i 6 § i 1957 års lag till regeringen att meddela tillämpningsföreskrifter är inte förenlig med nuvarande regeringsform, enligt vilken regeringen inte får meddela verkställighetsföreskrifter som avser riksdagens myndigheter (8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). Det bör därför upphävas.

Det finns också bestämmelser i 1957 års lag om regeringens rätt att meddela föreskrifter om Riksbankens sedel- och myntutgivning, bankrörelse och räkenskaper (2 §). Mot bakgrund av den ovan berörda bestämmelsen om beredskapspengar framstår uttrycket sedel- och myntutgivning som alltför begränsat. Vidare är det olämpligt att använda uttrycket bankrörelse när det gäller Riksbanken. Detta eftersom bankrörelse är ett centralt begrepp i bankrörelselagstiftningen (se t.ex. 1 kap. 3 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Den nu aktuella bestämmelsen i 1957 års lag ska således enligt kommitténs uppfattning ändras till att avse Riksbankens verksamhet enligt den nya riksbankslagen och annan lag, dock inte grundlag.

Sedan tillkomsten av 1957 års lag har det privata bankväsendet i stor utsträckning ersatt den roll som Riksbanken, postkontoren och postgirot tidigare spelade för allmänheten på betalningsmarknaden, vilken i tidigare lagstiftningsärenden har beskrivits som det statliga kassaväsendet (prop. 1957:176 s. 19). Kommittén anser mot den bakgrunden att regeringens fullmaktsbefogenheter enligt lagen ska utvidgas till att avse även avse betaltjänster och verksamhet enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse. Detta möjliggör en stärkt författningsberedskap genom att det inom Regeringskansliet kan tas fram s.k. skrivbordsförordningar som vid behov kan ersätta delar av lagen om betaltjänster och lagen om bank- och finansieringsrörelse i händelse av krig.

Vidare finns det en bestämmelse om att länsstyrelser får utöva befogenheter som annars tillkommer Konungen (5 §). Detta får ske om det råder krig och någon del av landet har avskurits från kontakt med riket i övrig, eller om det av någon annan anledning finns ett stort behov av omedelbara åtgärder under krig. De befogenheter som avses tillkommer numera regeringen. Bestämmelsen bör därför ändras till att avse regeringens befogenheter.

Som berörs i avsnitt 13.1 förslår kommittén att uttrycket betalningsväsendet utmönstras ur riksbankslagstiftningen generellt sett. Vidare breddas tillämpningsområdet för 1957 års lag (se föregående stycke). Mot denna bakgrund anser kommittén att rubriken till 1957 års lag ska ändras till lagen om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden.

### 35.7.13 Valuta- och kreditreglering

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Några ändringar görs inte i lagen om valuta- och kreditreglering.</p>
---

Enligt kommitténs bedömning kvarstår behovet av att i vissa fall kunna besluta om valuta- och kreditreglering. Några ändringar i lagen behövs inte med anledning av de överväganden som kommittén gör.

### 35.7.14 Växelprotestlagen och moratorielagen

**Kommitténs förslag:** Växelprotestlagen upphävs.

Moratorielagen ändras på så sätt att Riksbanken i stället för fullmäktige i Riksbanken ska höras i vissa fall.

Moratorielagen och växelprotestlagen innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela vissa civilrättsliga föreskrifter eller besluta i frågor av civilrättslig innebörd bl.a. om Sverige är i krig. Riksbanksfullmäktige ska höras innan sådana beslut fattas.

Sedan den 1 januari 1999 har dock riksbanksfullmäktige en mycket begränsad roll vad gäller operativa frågor om kontantutgivningen, kontanthantering och betalningsmarknaden i övrigt. Mot denna bakgrund uppkommer frågan om dessa lagar bör ändras vad gäller vilket beslutsorgan inom Riksbanken som ska höras. Det framstår dock inte som ändamålsenligt att i detta sammanhang, i civilrättslig lagstiftning, ta ställning till Riksbankens inre organisation. Ett mer lämpligt alternativ är därför att ange att Riksbanken ska höras, utan att ange något beslutsorgan. Moratorielagen ska därför ändras på så sätt att Riksbanken i stället för fullmäktige i Riksbanken ska höras i vissa fall.

I fråga om växelprotestlagen framstår det dock som mer lämpligt att upphäva den. Detta eftersom betalningar med växlar och checkar av det slag som avses i lagen är mycket sällsynta på dagens betalningsmarknad. I de fall då betalningar trots detta görs med sådana betalningsmedel, då framför allt med växlar, framstår behovet av att kunna förlänga tiden för växelprotest som synnerligen begränsat. Kommittén anser därför att växelprotestlagen ska upphävas.

## 35.8 Referenser

- CPSS-Iosco (2012), *Principles for financial market infrastructures*, Committee on Payments and Settlement Systems, april. Bank of International Settlements.
- Ds 2015:2, *Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument*.
- ECB (2018), *Opinion of the European Central Bank of 26 October 2018 on the review of Finnish law concerning preparedness obligations applicable in the financial sector* (CON/2018/46). Europeiska centralbanken.
- Finansdepartementet (2010), *Stärkt krisberedskap i betalningssystemet*, Fi 2010/1619.
- FSPOS (2017), *FSPOS rapport om höjd beredskap, krav och förutsättningar för beredskapsplanering för aktörerna inom den finansiella sektorn*, Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan, 28 november.
- Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66.
- MSB (2018), *Nationell risk- och förmågebedömning*, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB1221.
- Riksbanken (2016), *Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar*, Skrivelse av den 30 maj, dnr 2016-00486.
- Riksbanken (2017), *Finansiell infrastruktur*, 31 mars.
- Riksgäldskontoret (2017), *Ramavtal av den 6 april 2017 mellan Riksgäldskontoret och ICA Banken AB avseende laddningsbara korttjänster för statliga myndigheter, Förbetalda kort*, dnr 2016/1206.
- Riksrevisionen (2007), *Krisberedskap i betalningssystemet*, RiR 2007:28.
- SOU 1986:22, *Riksbanken och Riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för Riksgäldskontoret*.
- SOU 1993:116, *Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar*.
- SOU 1995:125, *Finansiell verksamhet i kris och krig*.
- SOU 2011:78, *Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet*.
- SOU 2015:25, *En ny säkerhetskyddslag*.

SOU 2018:26, *Några frågor i skyddslagstiftningen.*

SOU 2018:42, *Tryggad tillgång till kontanter.*

SOU 2018:82, *Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen.*





Del 8:

Övriga kapitel



## 36 Övriga författningsfrågor

### 36.1 Uppgiftsskyldighet och behandling av insamlade uppgifter

#### 36.1.1 Gällande rätt

##### Uppgiftsskyldighet för finansinstitut m.fl.

Enligt den nuvarande riksbankslagen ska ett finansinstitut eller annat företag som står under tillsyn av Finansinspektionen lämna de uppgifter som Riksbanken anser vara nödvändiga dels för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna, dels för att övervaka betalningssystemets stabilitet (6 kap. 9 § första stycket riksbankslagen).

Med finansinstitut avses bankinstitut (banker och utländska bankföretag som bedriver verksamhet från filial i Sverige), kreditmarknadsföretag, värdepappersinstitut, Första–Fjärde AP-fonderna enligt lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), Sjätte AP-fonden enligt lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, försäkringsföretag som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i Sverige enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043), Svenska skeppshypotekskassan samt utländska företag som med stöd av 4 kap. 1, 3 eller 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse driver verksamhet från filial i Sverige.

Det första ledet av bestämmelsen i 6 kap. 9 § första stycket fick sin nuvarande lydelse 1990. Det beskrevs i förarbetena som en allmänt utformad befogenhet att inhämta uppgifter för att Riksbanken ska kunna följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna. Uppgiftsskyldigheten för instituten avser enligt förarbetena endast de uppgifter som krävs för att Riksbanken ska kunna utforma och tillämpa sin valuta- och kreditpolitik (prop. 1989/90:135 s. 69).

Uttrycket ”övervaka betalningssystemets stabilitet” i det andra ledet av bestämmelsen är avsett att vara vidare än RIX-systemet och andra infrastruktursystem för betalningar. Bestämmelsen infördes under bankkrisen i början av 1990-talet. Den motiverades med att Riksbanken skulle ha möjlighet att fullgöra sin uppgift att tillhandahålla likviditetsstöd (prop. 1992/93:135 s. 37). För att Riksbanken ska kunna fullgöra denna uppgift på ett effektivt sätt borde banken enligt regeringen ha möjlighet att inhämta uppgifter från de institut som kan behöva likviditetsstöd från Riksbanken.

### Uppgiftsskyldighet för svenska utgivare av värdepapper

Efter anmodan av Riksbanken ska också svenska utgivare av värdepapper till Riksbanken lämna de uppgifter om emitterade värdepapper som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna eller för att övervaka betalningssystemets stabilitet (6 kap. 9 § andra stycket riksbankslagen). Riksbanken har meddelat föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.<sup>1</sup>

### Uppgifter om betalningsbalansstatistik m.m.

Riksbanken framställer betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen. För att Riksbanken ska kunna göra det, är den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning skyldig att till Riksbanken lämna de uppgifter som behövs som underlag för Riksbankens betalningsbalansstatistik och för statistik över utlandsställningen (6 kap. 9 § tredje stycket samma lag).

---

<sup>1</sup> Se Riksbankens föreskrifter (RBFS 2014:1) om skyldighet att lämna uppgifter om emitterade värdepapper. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om rapportering till Riksbanken av uppgifter rörande egna emitterade värdepapper som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna och för att övervaka betalningssystemets stabilitet. De insamlade uppgifterna används även för framställning av statistik rörande värdepappersmarknader.

## Riksbankens föreskriftsrätt

Riksbanken kan samla in uppgifter genom att vända sig direkt till ett företag eller med stöd av föreskrifter. Att Riksbanken får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten följer av 6 kap. 9 § fjärde stycket samma lag.

Riksbanken får vidare meddela föreskrifter om att uppgifter som ska lämnas till Riksbanken i stället ska lämnas till Statistiska centralbyrån (6 kap. 10 och 11 §§ samma lag). Beträffande uppgiftsskyldigheten från finansinstitut m.fl. och emittenter av värdepapper (dvs. inte för betalningsbalansstatistiken och statistiken över utlandsställningen), ska Riksbanken samråda med Finansinspektionen och Statistiska centralbyrån innan banken meddelar föreskrifter (6 kap. 10 § samma lag). Syftet med samrådet med Finansinspektionen är att i möjligaste mån undvika att både Riksbanken och Finansinspektionen samlar in liknande uppgifter.

## Riksbankens ansvar för att ta fram statistik

De uppgifter som Riksbanken samlar in behöver som regel behandlas ytterligare innan den används i verksamheten, t.ex. genom registrering, organisering eller bearbetning. En slutprodukt av en sådan behandling kan vara statistik. Vilken statistik Riksbanken ska ta fram och vad den ska innehålla framgår dock inte mer i detalj av riksbankslagen. Däremot framgår det av 6 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen att Riksbanken löpande ska offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållandena. Av 6 kap. 9 § tredje stycket samma lag följer vidare att Riksbanken framställer betalningsbalansstatistiken och statistiken över utlandsställningen.

I dag framställer Riksbanken bl.a. följande statistik.

- *Finansmarknadsstatistiken*

Riksbanken har sedan den 1 april 2003 uppdragit till Statistiska centralbyrån, att samla in, sammanställa och publicera finansmarknadsstatistiken. Statistiken omfattar t.ex. penningmängd, balansräkningar, räntestatistik och värdepappersmarknaden. Statistiken bygger på rapportering från monetära finansinstitut, vilket innefattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierande

institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

- *Betalningsbalansstatistiken*

Betalningsbalansen är en sammanställning av ett lands reala och finansiella transaktioner gentemot utlandet. Riksbanken har uppdragit åt Statistiska centralbyrån att producera, sammanställa och publicera statistik för Riksbankens räkning.

- *Värdepappersstatistiken*

På Riksbankens uppdrag publicerar Statistiska centralbyrån månatlig statistik över svenska emittenters värdepappersupplåning. Uppgifterna omfattar alla emissioner av värdepapper som offentlig och privat sektor har genomfört i Sverige och i utlandet. Uppgifterna bygger dels på direktrapportering av värdepappersemissioner från uppgiftslämnare, dels på uppgifter från Euroclear Sverige AB. Den publicerade statistiken omfattar bl.a. uppgifter om valuta, löptid och räntevillkor. Uppgifterna används av Riksbanken bl.a. i arbetet med penningpolitik och finansiell stabilitet.

- *Omsättningsstatistiken*

Riksbankens omsättningsstatistik på penning- och obligationsmarknaden samt valutamarknaden baseras på uppgifter som inrapporterats från Riksbankens motparter.

- *Statistik över korta penningmarknadsräntor*

Riksbanken avser att under 2020 börja publicera uppgifter om dagslåneränta. Denna ränta kommer att baseras på information om de penningpolitiska motparternas transaktioner på penningmarknaden (jfr det som sägs i avsnitt 36.3 om pågående arbete inom Riksbanken vad gäller en ny referensränta).

- *Betalningar*

Riksbanken samlar årligen in och sammanställer statistik över olika typer av elektroniska och kontanta betalningar från bl.a. banker och andra betaltjänstleverantörer. Den betalningsstatistiken rapporteras till ECB och Banken för internationell betalningsutjämning (BIS). Riksbanken för också statistik över bl.a. betalningar i RIX-systemet.

## Databasen för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna

För Riksbankens övervakning och Finansinspektionens tillsyn finns det en särskild databas över finansmarknaderna, se lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Den databasen finns hos Statistiska centralbyrån.

Uppgifter får behandlas i databasen för sammanställning och analys av information som behövs i

1. Riksbankens verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende,
2. Finansinspektionens verksamhet för tillsyn över finansiella marknader och företag, samt
3. Riksbankens, Finansinspektionens och Statistiska centralbyråns verksamheter för framställning av statistik.

I databasen får sådana uppgifter behandlas som samlats in med stöd av 6 kap. 9 § första och andra styckena riksbankslagen (se ovan) och med stöd av bestämmelser i lagar och EU-förordningar som berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet. För att uppgifter som tas in med stöd av lag ska få behandlas i databasen ska de ha samlats in med stöd av föreskrifter om periodisk rapportering. Utöver sådana uppgifter får i databasen behandlas

1. uppgifter om Riksbankens eller Riksgäldskontorets ekonomiska förhållanden,
2. uppgifter som är allmänt tillgängliga,
3. uppgifter från andra centralbanker eller från Banken för internationell betalningsutjämning, under förutsättning att uppgifterna har samlats in för tillsyns- eller övervakningsändamål, och
4. uppgifter om juridiska personers resultat- och balansräkningar.

Personuppgifter får inte behandlas i databasen.

Riksbanken har direktåtkomst till uppgifterna i databasen i bankens verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende samt i bankens verksamhet för framställning av statistik.

Finansinspektionen har direktåtkomst till uppgifterna i databasen i inspektionens verksamhet för tillsyn över finansiella marknader och företag samt i inspektionens verksamhet för framställning av statistik.

### 36.1.2 Uppgiftsskyldighet

**Kommitténs förslag:** På begäran av Riksbanken ska finansiella företag som driver verksamhet i Sverige lämna de uppgifter som är nödvändiga för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen.

Därutöver ska följande juridiska och fysiska personer på Riksbankens begäran lämna de uppgifter som är nödvändiga för att banken ska kunna utföra vissa uppgifter enligt denna lag.

1. Svenska utgivare av värdepapper, i fråga om Riksbankens verksamhet avseende penningpolitik och det finansiella systemet.
2. Deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling, juridiska personer som har ett kvalificerat innehav i en sådan och företag till vilka sådana deltagare har utkontrakterat verksamhet, i fråga om Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet.
3. Juridiska personer inom finansiell infrastruktur som står under övervakning från Riksbanken och företag till vilka sådana juridiska personer har utkontrakterat verksamhet.
4. De juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap, i fråga om denna verksamhet och verksamheten avseende kontanter.
5. Den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning, i fråga om Riksbankens betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen.

Ett finansiellt företag som är uppgiftsskyldigt, ska på begäran även lämna de uppgifter om dotterföretag som Riksbanken anser är nödvändiga.



Riksbanken får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Riksbanken får också meddela föreskrifter om att vissa uppgifter som ska lämnas till Riksbanken i stället ska lämnas till Statistiska centralbyrån. Beträffande andra uppgifter än sådana som rör betalningsstatistiken och statistik över utlandsställningen, ska Riksbanken ge Finansinspektionen och Statistiska centralbyrån tillfälle att yttra sig innan den meddelar sådana föreskrifter.

### Behovet av uppgifter på olika områden

För att Riksbanken ska kunna fullgöra de uppgifter som banken tilldelas enligt kommitténs förslag, behöver Riksbanken samla in och behandla uppgifter på en rad olika områden. Det gäller även sådana uppgifter som inte är allmänt tillgängliga. Riksbanken behöver kunna få informationen direkt från företagen. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i den nuvarande riksbankslagen är visserligen relativt omfattande. Det finns dock skäl att överväga en bestämmelse av uppgiftsskyldighet som på ett tydligt sätt omfattar alla Riksbankens verksamhetsområden enligt den nya riksbankslagen. En sådan bestämmelse bör bl.a. omfatta alla relevanta delar av den finansiella infrastrukturen och det finansiella systemet i övrigt. Som berörs nedan finns det på vissa områden skäl att överväga en utvidgning av kretsen uppgiftsskyldiga aktörer.

Det bör också framhållas att Riksbanken enligt kommitténs förslag tilldelas uppgifter utöver penningpolitik och det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. Exempelvis ges Riksbanken ett större ansvar än tidigare för krisberedskap och höjd beredskap.

Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att ersätta de nuvarande bestämmelserna med bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller i förhållande till Riksbankens samtliga uppgifter enligt den nya riksbankslagen. Kommittén övergår till att på ett övergripande plan behandla vilket behov av uppgifter som Riksbanken kan ha på olika områden.

Det som sägs nedan utesluter inte att Riksbanken även kan inhämta information på frivillig väg, t.ex. vad gäller undersökningar avseende allmänhetens betalningsvanor, eller till följd av avtal som ingås med stöd av den nya riksbankslagen.

### *Penningpolitik*

Riksbankens motparter i penningpolitiken är olika finansiella företag, framför allt banker och andra kreditinstitut. På penningpolitikens område behöver Riksbanken ha tillgång till sådana uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna bedöma och analysera effekterna av olika möjliga penningpolitiska åtgärder och hur den penningpolitiska transmissionen fungerar. Den aktuella informationen rör bl.a. följande frågor:

- omsättning och prissättning på finansiella marknader, såsom penningmarknaden, räntemarknaden och valutamarknaden
- bankers in- och utlåning till andra finansiella företag, vad gäller både volymer och räntor
- bankers in- och utlåning till icke-finansiella företag och hushåll, i fråga om volymer och räntor, bankernas finansieringskostnader och finansieringsmodeller
- bankernas likviditetshantering.

### *Det finansiella systemet*

Vissa uppgifter om finansiella företags likviditetsförsörjning, finansiering, utlåning m.m. enligt ovan är även av betydelse för Riksbankens uppgift att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Det gäller exempelvis uppgifter om bankers finansiering och liknande förhållanden som påverkar det finansiella systemets motståndskraft. Som beskrivs i kapitlen 22 och 23 ska Riksbanken kunna ge likviditetsstöd för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet. Stöd får ges till vissa finansiella företag, nämligen svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, motsvarande utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och centrala motparter. Det är rimligt att Riksbanken även fortsättningsvis får begära uppgifter från sådana företag som är eller kan bli föremål för stöd eller som behövs för att bedöma exempelvis riskerna med eller effekterna av lämnade eller planerade stödåtgärder. Information kan också behövas som ett led i Riksbankens krisförberedelser.

Eftersom Riksbankens uppgifter avseende det finansiella systemet syftar till att detta ska vara stabilt och effektivt, kan Riksbanken

behöva inhämta uppgifter som avser effektivitetsfrågor och inte endast hot mot stabiliteten i systemet.

### *Riksbankens övervakning*

Vidare ska Riksbanken övervaka den finansiella infrastrukturen och på ett vidare plan bedöma om det finansiella systemet är väl fungerande och verka för att identifiera sårbarheter och risker i det finansiella systemet som kan leda till allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster (se avsnitt 24.2). För att fullgöra dessa uppgifter behöver Riksbanken tillgång till information om det finansiella systemet som sådant och om uppbyggnaden av risker som hotar stabiliteten och effektiviteten i det finansiella systemet. Riksbanken behöver därför kunna få tillgång till information från en relativt bred krets av finansiella företag.

### *Krisberedskap och höjd beredskap*

Riksbankens föreslagna ansvar för krisberedskap och höjd beredskap innebär att Riksbanken behöver kunna inhämta uppgifter om enskilda företags beredskapsplanering och t.ex. deras förmåga att driva verksamheten vidare under krig. Framför allt rör det sig om uppgifter som har betydelse för att Riksbanken ska kunna bedöma om företaget i fråga efterlever de krav som ställs på det (se avsnitt 35.7.3).

I avsnitt 35.7.8 lämnas förslag till en ny sekretessbestämmelse avseende betalningssystem och liknande system. Uppgifter som inhämtas inom ramen för Riksbankens arbete med krisberedskap och höjd beredskap kommer i många fall att omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse.

### *Kontanthanteringen*

I fråga om kontanthanteringen kan Riksbanken behöva inhämta uppgifter av olika slag. Det kan t.ex. gälla kostnader och prissättning, eftersom dessa förhållanden kan påverka kostnaderna för t.ex. han-

deln och konsumenter – vilket i sin tur påverkar tillgången till kon-  
tanter.

### *Referensränta*

I avsnitt 36.3 föreslås att Riksbanken ska få tillhandahålla och offent-  
liggöra sådana referensräntor och andra referensvärden som avses i  
EU:s förordning om referensvärden. För att göra detta behöver Riks-  
banken ha rätt att från finansiella företag inhämta uppgifter om vissa  
transaktioner.

### **Allmänt om Riksbankens rätt till uppgifter**

I det föregående beskrivs vilken typ av uppgifter som Riksbanken  
kan behöva för sin verksamhet. Det är knappast möjligt att uttöm-  
mande reglera vilka slags uppgifter som ska lämnas till Riksbanken  
och av vem. Enligt den nuvarande riksbankslagen anges i stället vilka  
företag som är skyldiga att lämna Riksbanken de uppgifter som  
Riksbanken begär. Kommittén föreslår att den nya riksbankslagen  
utformas på motsvarande sätt.

I det följande identifieras den krets av aktörer som ska vara skyl-  
dig att lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att  
utföra sina uppgifter. Vilka specifika företag som faktiskt kommer  
att behöva lämna uppgifter beror dock på vilka uppgifter det är fråga  
om och vad uppgifterna ska användas till.

För att ett företag ska vara skyldigt att lämna uppgifter till Riks-  
banken ska det framgå av en begäran från Riksbanken. En sådan be-  
gäran kan avse ett enskilt fall eller framgå av föreskrifter som Riks-  
banken meddelar. Riksbanken får bara begära sådana uppgifter som  
den på sakliga grunder anser vara nödvändiga för att utföra sina  
uppgifter. Proportionalitetsprincipen enligt förslaget i avsnitt 13.5  
eller enligt 5 § förvaltningslagen är tillämplig i sådana fall.

De uppgifter som Riksbanken får del av kan användas för att  
framställa statistik. För att uppgifterna ska vara användbara för Riks-  
banken kan de dock också behöva behandlas på annat sätt. Dessa frågor  
behandlas i 36.1.3.

Nedan behandlas först vilka finansiella företag som ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken oavsett i vilken del av Riksbankens verksamhet som behovet av uppgifter uppkommer. Därefter behandlas utformningen av lagstödet för att inhämta uppgifter från aktörer även utanför kretsen finansiella företag som driver verksamhet i Sverige, avseende vissa av Riksbankens uppgifter.

## Kretsen av uppgiftsskyldiga

### *Finansiella företag*

Av beskrivningen ovan framgår att Riksbanken för sin verksamhet kan behöva inhämta uppgifter från en bred krets finansiella företag, dvs. företag som står under tillsyn av Finansinspektionen och motsvarande utländska företag, AP-fonder och Svenska skeppshypotekskassan. Information från dessa aktörer är av betydelse för alla Riksbankens verksamhetsområden. Med hänsyn till de kopplingar som finns mellan Riksbankens olika verksamhetsområden, t.ex. penningpolitik och finansiell stabilitet, är det också en fördel om Riksbanken kan vända sig till samma krets finansiella företag för att få uppgifter oavsett om uppgiften behövs i en eller flera verksamhetsområden.

Jämfört med de företag som ska lämna uppgifter enligt 6 kap. 9 § första stycket riksbankslagen kommer fler utländska företag att bli uppgiftsskyldiga. Riksbanken bör dock inte ha några maktbefogenheter beträffande utländska företag som inte har någon verksamhet i Sverige. Kommittén föreslår därför att finansiella företag som driver verksamhet i Sverige på begäran av Riksbanken ska lämna de uppgifter som är nödvändiga för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen.

Genom ändringar i kapitalkravsdirektivet och tillsynsförordningen som har beslutats kommer vissa holdingföretag som äger aktier i exempelvis banker att bli tillståndspliktiga och stå under tillsyn av Finansinspektionen.<sup>2</sup> Dessa holdingföretag kommer då att omfat-

---

<sup>2</sup> Se artikel 21a i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder. Se även artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/876 av den 20 maj 2019 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosom-

tas av definitionen av finansiella företag. Om ett sådant holdingbolag är moderföretag till ett institut kan även det bli uppgiftsskyldigt.

### *Moderbolags uppgiftsskyldighet*

För Riksbankens arbete avseende det finansiella systemet kan det vara nödvändigt med underlag som beskriver förhållandena för hela koncerner, t.ex. de svenska bankkoncernerna. Sådana uppgifter behöver också samlas in inom ramen för verksamheten inom Banken för internationell betalningsutjämnning och ECBS. Det gäller bl.a. uppgifter om svenska bankgruppers värdepappersinnehav och lån. För att kunna svara mot Riksbankens behov, är det därför nödvändigt att Riksbanken kan samla in uppgifter inte bara om ett visst finansiellt företag som driver verksamhet i Sverige, utan även om förhållandena hos utländska dotterföretag. Sådan insamling sker redan i dag utan att det finns en explicit bestämmelse som ger Riksbanken rätt att begära upplysningar om utländska dotterföretag. Det bör dock tydliggöras att Riksbanken har rätt till sådan insamling från uppgiftsskyldiga svenska moderbolag.

Kommittén föreslår att detta kommer till uttryck genom en bestämmelse som anger att om Riksbanken begär det ska ett finansiellt företag som driver verksamhet i Sverige lämna de uppgifter om dotterföretag som är nödvändiga för att banken ska kunna fullgöra sina uppgifter.

### *Svenska utgivare av värdepapper*

Enligt den nuvarande riksbankslagen ska svenska utgivare av värdepapper på Riksbankens begäran lämna de uppgifter om emitterade värdepapper som Riksbanken anser är nödvändiga dels för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaden, dels för att övervaka betalningssystemets stabilitet. Bestämmelsen infördes eftersom erfarenheter från finanskrisen visade att Riksbanken kan få behov av uppgifter om svenska utgivares utestående värdepappersemissioner i samband med övervakningen av betalningssystemets stabilitet. Som

---

liditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information, samt av förordning (EU) nr 648/2012.

exempel på uppgifter som med stöd av bestämmelsen blir tillgängliga för Riksbanken nämnde finansutskottet enskilda aktörers lånekostnader för värdepappersupplåningen, förfallostruktur och kreditvärdering för de utestående emissionerna.<sup>3</sup> Finansutskottet anförde att genom att kunna visa hur finansieringskostnaderna utvecklas, hur refinansieringsbehovet ser ut den närmaste framtiden och hur kreditvärderingsinstitutens bedömningar utvecklas skulle Riksbankens analys och bedömning av betalningssystemets stabilitet förbättras. Finansutskottet menade att för tillgång till tillförlitlig information om svenska värdepapper i arbetet med finansiell stabilitet är det centralt att Riksbanken ges rätt att samla in uppgifter om utgivna värdepapper från emittenter. Enligt kommitténs bedömning bör Riksbanken även fortsättningsvis kunna inhämta denna typ av information. Sådana uppgifter bör enligt den nya riksbankslagen avse Riksbankens verksamhet i fråga om penningpolitiken och det finansiella systemet.

*Deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling, deltagare till dem och underleverantörer*

Det finns vidare ett behov av att inhämta uppgifter från deltagare i system för betalningsavveckling som Riksbanken tillhandahåller, juridiska personer som har ett kvalificerat innehav i en sådan deltagare och företag till vilka en sådan deltagare har utkontrakterat verksamhet. Detta avser alltså Riksbankens verksamhet om att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling och i övrigt bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Många av deltagarna i Riksbankens nuvarande system för betalningsavveckling, RIX-systemet, står under tillsyn av Finansinspektionen och är därför uppgiftsskyldiga enligt gällande rätt och enligt förslaget ovan om en generellt formulerad uppgiftsskyldighet för finansiella företag. Det kan dock förekomma sådana deltagare som inte ryms inom den föreslagna definitionen av finansiella företag. Även dessa bör vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter. Omvänt skulle det kunna förekomma s.k. penningpolitiska motparter som inte är deltagare i det ovannämnda systemet.

I vissa fall kan det finnas ett behov av att inhämta uppgifter från kvalificerade ägare till deltagare i system som Riksbanken tillhandahå-

---

<sup>3</sup> Se bet. 2010/11:FiU16 s. 9.

håller och från företag till vilka sådana deltagare har utkontrakterat verksamhet (jfr avsnitt 21.3). En deltagare kan t.ex. ha utkontrakterat viss it-verksamhet som är av betydelse för deltagarens möjligheter att fullgöra sina förpliktelser. För att säkerställa att Riksbanken kan få del av den information som banken behöver, föreslås att de uppgiftsskyldigas krets utvidgas till att avse nämnda aktörer. Den utkontrakterade verksamheten ska dock ha samband med deltagandet i det system för betalningsavveckling som Riksbanken tillhandahåller för att Riksbanken ska få inhämta uppgifter.

Detta innebär en utvidgning av uppgiftsskyldigheten jämfört med gällande rätt.

#### *Administratörer av finansiella infrastruktursystem och vissa andra juridiska personer*

Riksbanken bör också inom ramen för övervakningen av den finansiella infrastrukturen kunna få tillgång till uppgifter från de företag som är föremål för övervakning, dvs. administratörer av finansiella infrastruktursystem och andra juridiska personer som enligt Riksbankens bedömning är av särskild betydelse för stabiliteten och effektiviteten i den finansiella infrastrukturen.

Bakgrunden till detta är att Riksbanken enligt kommitténs förslag ska övervaka den finansiella infrastrukturen (se avsnitt 21.3). För att övervakningen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt behöver administratörer av finansiella infrastruktursystem och andra juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till Riksbanken.

Till den sistnämnda kategorin juridiska personer hör exempelvis större ägare till de företag som driver systemen, banker som deltar i dem och juridiska personer som kontrollerar de regelverk som styr sådana system. De nämnda juridiska personerna torde i stor utsträckning vara finansiella företag enligt definitionen ovan. Större ägare kan dock vara icke-finansiella företag. Detsamma gäller vissa deltagare i exempelvis en central motpart.



I vissa fall kan t.ex. en förening som inte står under tillsyn ha del i clearingverksamhet av stor omfattning, exempelvis vad gäller Svenska Bankföreningen och den s.k. dataclearingen. En sådan förening får för närvarande anses vara av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen och således uppgiftsskyldig (jfr avsnitt 21.3).

Inte endast de företag inom den finansiella infrastrukturen som står under övervakning av Riksbanken bör vara skyldiga att lämna uppgifter. Dessa företag kan nämligen utkontraktera viktig verksamhet till underleverantörer, exempelvis vad gäller it-verksamhet. För att kunna övervaka stabilitet och effektivitet i den finansiella infrastrukturen behöver Riksbanken även kunna få tillgång till uppgifter direkt från sådana underleverantörer, såvitt gäller förhållanden som avser en viss administratör av ett finansiellt infrastruktur företag.

Detta innebär en utvidgning av uppgiftsskyldigheten jämfört med gällande rätt.

#### *Juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar*

Dessutom förutsätter Riksbankens ansvar för krisberedskap och höjd beredskap att de juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar ska vara skyldiga att lämna nödvändig information till banken. I annat fall är det svårt för Riksbanken att fullgöra ett sådant ansvar. Riksbankens planerings- och kontrollansvar föreslås i avsnitt 35.7.3 omfatta:

- vissa deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling
- andra juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige
- näringsidkare inom kontanthantering (se vidare nedan).

Denna krets är vidare än finansiella företag eftersom den inkluderar även företag som inte står under tillsyn av Finansinspektionen eller en utländsk tillsynsmyndighet.

I avsnitt 34.5.1 berörs behovet av uppgifter om kontanthantering. Där konstateras att Riksbanken framför allt kommer att behöva inhämta information från företag som står under Finansinspektionens tillsyn, dvs. svenska finansiella företag. Dessa ryms inom den föreslagna definitionen av uttrycket finansiella företag. Detta gäller bl.a. banker och företag som driver uppräkningsverksamhet enligt lagen (2010:751) om betaltjänster. Det kan dock även finnas ett behov av att inhämta uppgifter från andra än finansiella företag enligt kommitténs definition. Det gäller den som driver sådan yrkesmässig, fysisk transport av kontanter som avses i lagen om betaltjänster och den som tillhandahåller tjänster för uttag och insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt. Uppgiftsskyldigheten bör således avse även dessa aktörer. Detta kan åstadkommas genom att de näringsidkare inom kontanthantering som berörs i bestämmelserna om krisberedskap och höjd beredskap också omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt kapitlet om kontanter i den nya riksbankslagen.

#### *Den som har utfört transaktioner med en utländsk motpart*

Utöver detta behöver Riksbanken liksom i dag för statistikändamål uppgifter från den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning. Detta avser Riksbankens betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen, se avsnitt 36.1.3. Denna bestämmelse behöver föras över till den nya riksbankslagen för att Riksbanken ska kunna framställa statistiken.

#### **Uppgifter från andra än finansiella företag**

Hot mot det finansiella systemet kan uppstå även utanför det finansiella systemet. I det föregående föreslår kommittén att Riksbanken ska kunna vända sig till andra juridiska personer än finansiella företag för sin övervakning av den finansiella infrastrukturen. Kommittén föreslår dock inte någon generell bestämmelse om att Riksbanken ska få inhämta information även från andra juridiska personer än tillståndspliktiga finansiella företag. Exempelvis föreslås inte nå-

gon uppgiftsskyldighet för företag som är enbart registrerade hos Finansinspektionen och alltså inte står under någon tillsyn i vanlig mening<sup>4</sup> eller från innehavare av värdepapper. En sådan uppgiftsskyldighet framstår som alltför betungande i förhållande till vilken eventuell betydelse som de aktuella uppgifterna kan ha i förhållande till penningpolitiken och stabiliteten i det finansiella systemet. Riksbanken får inte heller rätt att inhämta uppgifter direkt från privatpersoner med kommitténs förslag (se dock vad som anförs ovan om att inhämta information på frivillig väg).

### Föreskriftsrätt

Riksbanken behöver kunna meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten, exempelvis om vilka som ska lämna uppgifter, vilka uppgifter som ska lämnas och tidpunkten för detta. I fråga om t.ex. statistikproduktion kan det finnas ett behov av att föreskriva vissa tidpunkter då uppgifter ska lämnas. Riksbanken behöver även kunna meddela föreskrifter om att uppgifter som ska lämnas till Riksbanken i stället ska lämnas till Statistiska centralbyrån. Kommittén föreslår därför att Riksbanken ska ges en föreskriftsrätt i fråga om uppgiftsskyldigheten. Detta förslag överensstämmer med gällande rätt.

Beträffande föreskrifter om andra uppgifter än sådana som rör betalningsbalansstatistiken och statistik över utlandsställningen ska Riksbanken ge Finansinspektionen och Statistiska centralbyrån tillfälle att yttra sig. En motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 10 § riksbankslagen. Den föreslagna bestämmelsen överensstämmer således i sak med gällande rätt. Ordet samråd bör dock bytas ut mot ”tillfälle att yttra sig”. Det är också den formulering som används beträffande Finansinspektionens motsvarande föreskriftsrätt, se t.ex. 5 kap. 2 b § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

---

<sup>4</sup> Med detta avses företag som inte behöver ansöka om tillstånd av Finansinspektionen för att få driva sin verksamhet, nämligen s.k. finansiella institut och inlåningsföretag, inklusive spar- och låneföreningar. Det räcker att ett sådant företag ansöker om registrering av verksamheten.

## Sekretess

Bland annat i avsnitten 35.7.8 och 36.2 lämnas förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt kommitténs bedömning innebär dessa förslag ett tillräckligt sekretesskydd även med den utvidgade kretsen av uppgiftsskyldiga som föreslås i det föregående.

## Förelägganden

I avsnitt 36.5 föreslås att Riksbanken ska få besluta om de förelägganden som behövs för att uppgiftsskyldigheten enligt förslaget ovan och föreskrifter som avser bl.a. uppgiftsskyldighet ska följas.

### 36.1.3 Statistik

**Kommitténs förslag:** Riksbanken ska löpande framställa och offentliggöra betalningsbalansstatistik, statistik över utlandsställningen och statistik över finansmarknaderna. Riksbanken får också framställa och sprida statistik som

1. är nödvändig för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag, eller
2. behövs med anledning av samarbetet inom ECBS eller Banken för internationell betalningsutjämning, Internationella valutafonden eller andra internationella organisationer.

För Riksbankens framställning av statistik tillämpas bestämmelserna om uppgiftsskyldighet (se avsnitt 36.1.2).

I avsnitt 36.1.2 föreslår kommittén att det ska framgå av riksbankslagen vilka finansiella företag och andra aktörer som ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken. Vilka uppgifter som ska lämnas i det konkreta fallet, vem som ska lämna uppgifterna och när de ska lämnas beslutas dock av Riksbanken. För att de uppgifter som inhämtas ska kunna användas i Riksbankens verksamhet behöver uppgifterna som regel behandlas genom exempelvis registrering, organisering och bearbetning. Någon särskild bestämmelse om detta behövs dock inte i riksbankslagen. Däremot bör det finnas bestäm-

melser om Riksbankens statistikproduktion, eftersom detta är en central del av Riksbankens verksamhet.

I avsnitt 36.1.1 beskrivs gällande rätt. Kommittén anser att de bestämmelser om statistikprodukter som finns i den nuvarande riksbankslagen ska föras över till den nya riksbankslagen. Det innebär att det av den nya riksbankslagen ska framgå att Riksbanken löpande ska framställa och offentliggöra betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen.

Riksbanken framställer emellertid också statistik över finansmarknaderna som publiceras av Statistiska centralbyrån. Även denna statistikprodukt är av sådan betydelse att det bör framgå av riksbankslagen att Riksbanken ska framställa och offentliggöra den. Denna statistik inkluderar bl.a. den betalningsstatistik som framställs av Riksbanken. Att Riksbanken ska framställa och offentliggöra statistik hindrar dock inte att Riksbanken i stället ger Statistiska centralbyrån i uppdrag att göra det.

Det är dock inte möjligt att uttömmande räkna upp vilka statistikprodukter som Riksbanken ska framställa. Det bör därför i stället tas in en bestämmelse som ger Riksbanken stöd för att framställa och sprida statistik som är nödvändig för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag. Denna statistik inkluderar bl.a. annan statistik över valuta- och kreditförhållanden än den som nämns ovan.

Därutöver behöver Riksbanken ta fram statistik med anledning av samarbetet inom ECBS eller Banken för internationell betalningsutjämnning, Internationella valutafonden och andra internationella organisationer. Kommittén föreslår att en uttrycklig bestämmelse om Riksbankens statistikproduktion i dessa syften tas in i den nya riksbankslagen.

Att framställa statistik är en uppgift som Riksbanken har. Riksbankens statistikframställning får basera sig på uppgifter som samlas in med stöd av de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 36.1.2. En särskild bestämmelse som upplyser om detta ska tas in i den nya riksbankslagen. Statistiken får dock också basera sig på andra uppgifter, t.ex. publika uppgifter.

## Behandling av personuppgifter

Riksbankens insamling och annan behandling av personuppgifter, ska ske inom de gränser som följer av framför allt 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen, EU:s dataskyddsförordning<sup>5</sup> och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Med behandling av personuppgifter avses ”en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring” (artikel 4 i dataskyddsförordningen).

I det följande behandlas översiktligt vilka begränsningar regeringsformen och dataskyddsregleringen innebär för myndigheters möjligheter att samla in och på annat sätt behandla personuppgifter.

### *Regeringsformen och dataskyddsregleringen*

Enligt dataskyddsregleringen krävs att det finns en rättslig grund för att en myndighet ska få behandla personuppgifter. En sådan rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.<sup>6</sup> Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen uttalat att för att myndigheternas verksamhet ska fungera måste begreppet ”uppgift av allmänt intresse” ges en vid innebörd. Enligt regeringen är alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra av allmänt intresse.<sup>7</sup> De åtgärder som

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>6</sup> Att en uppgift följer av en lagbestämmelse innebär inte att uppgiften måste framgå direkt av en författning. Vid bedömningen av om uppgiften följer av en lagbestämmelse kan bl.a. förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext bestämmelsen befinner sig i behöva beaktas (prop. 2017/18:105 s. 188 och 189).

<sup>7</sup> I prop. 2017/18:142 s. 27 konstateras att de uppgifter som myndigheter och privata aktörer har enligt lagarna på finansmarknadsområdet eller enligt beslut som har meddelats med stöd av sådana lagar regelmässigt är uppgifter av allmänt intresse. I vart fall utgör de rättsliga förpliktelser och kan dessutom innefatta myndighetsutövning.

myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag ger alltså stöd för behandling av personuppgifter. (2 kap. 2 § dataskyddslagen och prop. 2017/18:105 s. 49, 56 och 57).<sup>8</sup>

Behandlingen av personuppgifter måste dock enligt dataskyddslagen vara *nödvändig* för att myndigheten ska kunna utföra en uppgift som den tilldelats. I det ligger bl.a. att den metod som myndigheten väljer för att utföra sin uppgift måste vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig (prop. 2017/18:105 s. 60 och 189).

I förarbetena till dataskyddslagen konstaterade regeringen vidare att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsebar för den som omfattas av den i enlighet med rättspraxis från EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (skäl 41 i dataskyddsförordningen). Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt regeringens mening bedömas utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Om intrånget är betydande och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden krävs dessutom särskilt lagstöd enligt 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen (prop. 2017/18:105 s. 50 och 51).<sup>9</sup>

För uppgifter som enligt dataskyddsförordningen klassificeras som känsliga uppgifter gäller särskilda begränsningar. Med känsliga uppgifter avses bl.a. personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, uppgifter om hälsa m.m. Uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden räknas inte som känsliga uppgifter enligt dataskyddsförordningen.

När en myndighet samlar in eller på annat sätt behandlar personuppgifter måste den också beakta bl.a. de grundläggande principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen och proportionalitetskravet i 5 § förvaltningslagen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Myndigheten behöver inte vara skyldig att utföra uppgiften för att uppgiften ska anses vara av allmänt intresse.

<sup>9</sup> Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet är inte absolut, utan kan begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Sådana begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § regeringsformen).

<sup>10</sup> Enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen ska följande gälla vid behandling av personuppgifter: a) Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den

*Riksbankens personuppgiftsbehandling*

Riksbanken kan behöva olika typer av uppgifter för att få sin verksamhet att fungera, t.ex. uppgifter om de anställda. Här ligger dock fokus på den typ av personuppgifter som Riksbanken kan behöva inhämta från banker och andra företag för att fullgöra sin verksamhet, dvs. främst uppgifter som rör enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex. lån och insättningar. Sådana uppgifter är inte känsliga uppgifter enligt dataskyddsregleringen men är typiskt sett integritetskänsliga. Behandlingen av sådana uppgifter kan leda till ett mer kännbart intrång för de enskilda. Riksbanken behöver en rättslig grund för att behandla sådana uppgifter och den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsebar för den som omfattas av den.

De uppgifter som Riksbanken har getts i uppdrag att utföra enligt riksbankslagen är relativt konkreta men överlämnar i stor utsträckning till Riksbanken att bestämma hur uppgifterna ska utföras. Det framgår inte heller av lagen vilka personuppgifter, eller andra uppgifter, som Riksbanken får samla in från de finansiella aktörerna eller hur de i övrigt får behandlas. Det har överlämnats till Riksbanken att bestämma men behandlingen ska vara nödvändig för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter och i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

Som konstateras i avsnitt 36.1.2, kan Riksbanken för att utföra sina uppgifter avseende penningpolitiken behöva uppgifter om bankernas inlåning från och utlåning till bl.a. hushåll. Sådana uppgifter

---

registrerade (laglighet, korrekthet (eng. *fairly*) och öppenhet). b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (ändamålsbegränsning). c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). d) De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet). e) De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (lagringsminimering). f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).



inhämtas i dag från bl.a. banker, men på aggregerad nivå. Enligt vad kommittén erfar är Riksbankens insamling och övriga behandling av personuppgifter i dagsläget av mindre omfattning.

Den nuvarande riksbankslagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om Riksbankens personuppgiftsbehandling. De uppgifter och befogenheter som Riksbanken tilldelas i den nya riksbankslagen motiverar inte några författningsändringar i detta avseende.

## Centralbanksberoende

Tidigare i detta betänkande (avsnitt 28.2) föreslår kommittén att det ska gälla ett instruktionsförbud när Riksbanken samlar in de statistikuppgifter som behövs inom Europeiska centralbankssystemet (9 kap. 13 § första stycket 5 regeringsformen). Det oberoendet gäller oavsett i vilken verksamhet uppgifterna samlas in, t.ex. finansiell stabilitet eller penningpolitik. Merparten av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dock dess nationella uppgifter och omfattas inte av det nämnda instruktionsförbudet. När Riksbanken samlar in uppgifter för att utforma och genomföra penningpolitiken gäller dock instruktionsförbudet enligt regeringsformen 9 kap. 13 § första stycket 1.

### 36.1.4 Databaslagen

**Kommitténs förslag:** Lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna ändras på följande sätt:

1. Uppgifter får behandlas i databasen för sammanställning och analys av information som behövs i Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet.
2. I databasen får behandlas uppgifter som har samlats in med stöd den nya riksbankslagens bestämmelser om uppgiftsskydd, utom den som avser Riksbankens betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen.

För att en uppgift ska få tas in i databasen för övervakning och tillsyn över finansmarknaden, ska den samlas in med stöd av föreskrifter om periodisk rapportering. För driften av databasen föreslår kommittén att Riksbanken också får meddela föreskrifter om att vissa uppgifter som enligt ovan ska lämnas till Riksbanken i stället ska lämnas till Statistiska centralbyrån.

Till följd av den nya riksbankslagen behöver det också göras en ändring i lagen om en databas för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna (databaslagen) och den bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som behandlar sekretess för uppgifter i databasen. Enligt den nuvarande lydelsen av databaslagen får uppgifter behandlas i databasen för sammanställning och analys av information som behövs bl.a. i Riksbankens verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (2 § 1). Uttrycket betalningsväsendet utmönstras dock ur riksbankslagstiftningen (jfr avsnitt 13.1). Databaslagen bör därför ändras på så sätt att bestämmelsen i stället ska avse information som behövs i Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet enligt den nya riksbankslagen, vilket har ett vidare tillämpningsområde.

Vidare anger 3 § databaslagen att i databasen får sådana uppgifter behandlas som har samlats in med 6 kap. 9 § första och andra styckena i 1988 års riksbankslag. Eftersom den lagen upphävs måste hänvisningen ersättas med en hänvisning till bestämmelser i den nya riksbankslagen. Kommittén föreslår att en hänvisning ska ske till de bestämmelser som föreslås i avsnitt 36.1.2, men med ett undantag. I databasen får, i överensstämmelse med gällande rätt, inte behandlas uppgifter som samlats in för Riksbankens betalningsbalansstatistik eller statistik över utlandsställningen.

## 36.2 Följdändringar om offentlighet och sekretess

**Kommitténs förslag:** Följdändringar görs i offentlighets- och sekretesslagen på så sätt att

- bestämmelsen i 30 kap. 6 § om uppgifter om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden ska omfatta även uppgifter som lämnas enligt den nya riksbankslagen,

- bestämmelsen i 30 kap. 8 a § om uppgifter som lämnas till Riksbanken i dess verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende ändras till att avse Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet enligt den nya riksbankslagen, och
- hänvisningen i 32 kap. 6 § första stycket till 9 kap. 5 § nuvarande riksbankslag ersätts med en hänvisning till 11 kap. 34 § i den nya riksbankslagen.

Bestämmelsen om underrättelse om brott i den nuvarande riksbankslagen förs över till den nya riksbankslagen.

**Kommitténs bedömning:** Utöver de ovan berörda följdändringarna och de förslag som lämnas i avsnitten 32.8.4 och 35.7.8 finns det inte något behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Det finns en rad bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som under vissa förutsättningar är tillämpliga på Riksbankens verksamhet.

Utgångspunkten är enligt tryckfrihetsförordningen att varje svensk medborgare, och som regel också utländska medborgare, har rätt att ta del av allmänna handlingar. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser som innebär begränsningar i den rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen. Lagen reglerar också sekretess mellan myndigheter. Enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen får en uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas för andra myndigheter om inte annat anges i den lagen eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller exempelvis sekretess i statistikverksamhet (24 kap. 8 §). Statistiksekretessen gäller i särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, t.ex. vid framställning av Riksbankens finansmarknads- eller betalningsbalansstatistik. Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförliga till den enskilde, får dock

lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Enligt 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen gäller vidare sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Finansinspektionens tillsyn omfattas av bestämmelsen i 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Ordet tillsyn ska enligt förarbetena till sekretesslagen inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 1979/80:2 Del A s. 235). Med den innebörden torde även Riksbankens arbete med att övervaka betalningssystemets stabilitet omfattas av sekretess enligt 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (se prop. 2013/14:161 s. 36).

Enligt 30 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess även hos Statistiska centralbyrån i dess verksamhet enligt lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som är skyldig att lämna uppgifter för tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den uppgiftsskyldige.

Enligt 30 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen hindrar dock inte den sekretess som gäller hos Statistiska centralbyrån att en uppgift lämnas till

1. Riksbanken i dess verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende,
2. Finansinspektionen i dess verksamhet för tillsyn över finansiella marknader och företag, eller
3. Riksbanken, Finansinspektionen eller Statistiska centralbyrån i deras verksamheter för framställning av statistik.

Vidare gäller för Riksbankens verksamhet bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om utrikessekretess (15 kap. 1 §) och om sekretess för uppgifter som rör rikets centrala finans-, penning- eller valutapolitik (16 kap. 1 §).

En annan viktig sekretessbestämmelse för Riksbanken är den som gäller sekretess i Riksbankens bankrörelse för uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden (31 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Till Riksbankens bankrörelse hänförs bankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller med rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar. Denna sekretess är absolut, dvs. det behövs ingen skadeprövning. Den bestämmelsen är exempelvis tillämplig på generellt likviditetsstöd och nödkrediter som ges av Riksbanken.<sup>11</sup>

Mot den bakgrunden gör kommittén bedömningen att bestämmelsen om sekretess för uppgift som rör rikets centrala finans-, penning- eller valutapolitik i 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte behöver utvidgas till att avse även Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. i den nya riksbankslagen.

Att det gäller sekretess för en uppgift hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet berörs i avsnitt 36.1.

I avsnitt 32.8.4 föreslås en ny sekretessbestämmelse avseende identiteten på personer som söker anställning som riksbankschef eller vice riksbankschef. I avsnitt 35.7.8 lämnas förslag till en ny sekretessbestämmelse avseende betalningssystem och liknande system.

---

<sup>11</sup> Se exempelvis prop. 2015/16:5 s. 709.

Det krävs dock även följdändringar i offentlighets- och sekretesslagen som en konsekvens av att den nuvarande riksbankslagen upphävs och ersätts av en ny riksbankslag. Det gäller hänvisningen i 32 kap. 6 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen till 9 kap. 5 § nuvarande riksbankslag. Den bör ersättas med en hänvisning till 11 kap. 34 § i den nya riksbankslagen.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 30 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen om uppgifter som lämnas till Riksbanken i dess verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende bör ändras till att avse Riksbanken i dess verksamhet avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. i den nya riksbankslagen. Anledningen till detta är att uttrycket betalningsväsendet utmönstras ur riksbankslagstiftningen (jfr avsnitt 13.1). Det bör t.ex. vara möjligt för Finansinspektionen att, utan hinder av sekretess, lämna sådana uppgifter till Riksbanken som behövs för övervakningen av den finansiella infrastrukturen (se vidare avsnitt 21.3).

En annan sekretessbrytande bestämmelse rör möjligheterna och skyldigheterna för Riksbanken att lämna underrättelser om brott (11 kap. 4 § nuvarande riksbankslag). Bestämmelsen bör enligt kommitténs mening föras över till den nya riksbankslagen.

I 30 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse om sekretess för uppgifter om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten. Denna bestämmelse är bl.a. tillämplig inom Finansinspektionens verksamhet enligt viss lagstiftning. Till följd av den nya riksbankslagen föreslås dock en rad finansiella företag och andra näringsidkare bli skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken, bl.a. som ett led i Riksbankens uppgift att övervaka vissa delar av det finansiella systemet. Med tanke på att denna uppgift lagfästs kommer Riksbanken att ägna sig åt sådan övervakning eller kontroll som avses i bestämmelsen. De uppgifter som finansiella företag lämnar kan – i likhet med vad som gäller inom Finansinspektionens verksamhet – vara av det slag som avses i bestämmelsen. Det gäller såväl finansiell information om t.ex. en bank som personlig information om ledningen av ett visst företag eller om en anställd som t.ex. ska bli föremål för ett beslut om krigsplacering (se avsnitt 35.7.5). Mot denna bakgrund föreslår kommittén att bestämmelsen utvidgas till att avse även uppgifter av aktuellt slag som har lämnats enligt den nya riksbankslagen.

Utöver de förslag som berörs ovan finns det inte något behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

### 36.3 Riksbanken som administratör för en ny referensränta

**Kommitténs förslag:** Riksbanken får tillhandahålla och offentliggöra sådana referensräntor och andra referensvärden som avses i EU:s förordning om referensvärden.

Riksbanken får ta ut avgifter från användarna av referensräntan och meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Det har sedan länge varit vanligt förekommande i bl.a. europeiska länder och andra länder med en betydande finansiell sektor att företrädare för banksektorn eller ett finansiellt infrastrukturföretag i respektive land publicerar och administrerar referensräntor med olika löptider. Dessa referensräntor beräknas enligt olika regelverk som har den gemensamma egenskapen att uppgiftslämnaren gör en bedömning av den aktuella bankens upplåningskostnad på interbankmarknaden eller till vilken ränta den är villig att låna ut till annan bank. Ofta baseras referensräntan på ett medelvärde av de inkomna uppgifterna. Detta medelvärde ses som den genomsnittliga utlåningsräntan eller upplåningsräntan i interbankmarknaden. Samlingsnamnet IBORs (Interbank Offered Rates) eller interbankräntor används för referensräntor som baseras på bud eller sådana bedömningar.

IBORs fyller en mycket betydelsefull funktion i samhällsekonomi genom att de har varit en del av prissättningen avseende olika avtal och finansiella instrument. I många fall är en bank eller ett annat finansiellt företag en av parterna i ett sådant avtal. Dessa avtal kan avse olika former av derivat men även vad gäller lån, leasing, obligationer och olika placeringsprodukter. Referensräntor av nu aktuellt slag påverkar således många aktörer även utanför det finansiella systemet.

I fråga om Sverige och SEK har STIBOR (Stockholm Interbank Offered Rate) publicerats under lång tid. STIBOR är avsedd att visa ett genomsnitt av de räntesatser som ett antal banker, de s.k. STIBOR-bankerna, är villiga att låna ut till varandra på utan säkerhet

under olika löptider. STIBOR-bankerna är Danske Bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB Bank, SEB och Swedbank. För närvarande publiceras STIBOR med löptiderna ett dygn (eng. *Tomorrow Next*), en vecka, en månad, två månader, tre månader och sex månader. Tidigare publicerades även löptiderna nio respektive tolv månader. Financial Benchmarks Sweden AB, ett dotterbolag till Svenska Bankföreningen, administrerar STIBOR och ansvarar för dess regelverk. Regelverket rör bl.a. vilka uppgifter som STIBOR-bankerna ska lämna. Bankerna lämnar sina uppgifter till Nasdaq Stockholm AB. Detta bolag beräknar i sin tur ett medelvärde av de lämnade uppgifterna enligt ett särskilt regelverk och publicerar STIBOR klockan 11.00 varje handelsdag.<sup>12</sup>

I Sverige förekommer också en annan slags referensränta, som är lagreglerad. Riksbanken ska nämligen enligt 9 § räntelagen (1975:635) publicera en referensränta som bl.a. används för beräkningen av dröjsmålsräntor (se 3 och 4 §§ samma lag). I svensk skatterätt används också statslåneräntan för beräkningen av eventuell förmånsbeskattning av vissa personalförmåner.

STIBOR har likheter med den brittiska referensräntan LIBOR (London Interbank Offered Rate) som används avseende transaktioner i främst GBP och USD.<sup>13</sup> I fråga om transaktioner i euro är motsvarigheten EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate).

Det finns en grundläggande intressekonflikt i fråga om IBORs. För det första kan en enskild banks lönsamhet, och av mer praktisk betydelse, enskilda bankanställdas ersättning, påverkas av vilka uppgifter som företrädare för banken lämnar till administratören av referensräntan. Eftersom de flesta uppgiftslämnande banker är parter i en mängd avtal som är kopplade till referensräntan, kan felaktiga uppgifter innebära att banken i fråga får en högre ersättning från respektive motpart i ett avtal eller att vissa finansiella tillgångar får ett högre värde. För en enskild anställd vid en bank eller en grupp av anställda med rörlig, provisionsbaserad ersättning, kan betydande fördelar uppkomma om bankens intäkter till följd av ett visst avtal eller vissa finansiella instrument ökar.

---

<sup>12</sup> För ytterligare information om ramverket för STIBOR och andra aspekter av referensräntor, se Finansinspektionens rapport Referensräntor i förändring, FI-analys nr 14, av den 26 november 2018.

<sup>13</sup> Libor ställs i valutorna GBP, USD, CHF, JPY och EUR.



Genom att IBORs historiskt sett har baserats på bud eller bedömningar snarare än faktiska transaktioner, är det också lättare att manipulera dem. Eftersom metoden för att ta fram IBORs varierar mellan länder varierar också graden av skönsmässighet. I Sverige definieras STIBOR som den ränta till vilken den uppgiftslämnande banken är beredd att ge lån till en annan bank. Detta säkerställs genom att de uppgiftslämnande bankerna har möjlighet att göra affärer med varandra till den ränta som de har lämnat uppgifter om, inom ramen för den process genom vilken STIBOR bestäms (kallas ”fixing”). Alla banker måste därför stå för sina uppgifter. En högre grad av skönsmässighet har förekommit vad gäller exempelvis EURIBOR, där det tidigare regelverket innebar att de uppgiftslämnande bankerna skulle ange vilken ränta två ”prime-banker” var beredda att ingå låneavtal till. Regelverket för EURIBOR ses nu över.

Även om någon manipulation inte sker från den som lämnar uppgifterna, kan det för det andra uppstå problem om de publicerade räntorna avser lån på löptider för vilka det inte finns en interbankmarknad med en tillräcklig omsättning. Administratören av referensräntan måste i ett sådant fall publicera en ränta som bygger på en bedömning av vilka räntor som skulle ha varit aktuella om bankerna hade lånat ut pengar till varandra på de aktuella löptiderna, eller i vart fall på ett begränsat antal underliggande transaktioner. Att på så sätt publicera uppgifter om en slags fiktiva räntor kan ytterligare förstärka bilden av de intressekonflikter som berörs ovan.

För det tredje är en intresseförening eller ett serviceorgan för banksektorn inte fristående från de banker som lämnar uppgifter till grund för referensräntan. I ett system med referensräntor som handhas av företrädare för banksektorn har således inte administratören av referensräntan en fristående ställning från de uppgiftslämnande bankerna. Detta skulle kunna medföra att referensräntan i fråga inte uppfattas som tillförlitlig och robust.

Under 2012 blev det känt att vissa större banker hade manipulerat LIBOR-räntorna genom att under flera år lämna felaktiga uppgifter. Denna händelse, den s.k. LIBOR-skandalen, fick en rad konsekvenser. Bland annat har FSB (Financial Stability Board) rekommenderat att nuvarande IBORs ska reformeras och att alternativa referensräntor, kallade RFRs (nearly risk-free reference rates) ska tas fram som komplement. Dessa anses kunna bli mer tillförlitliga referensräntor eftersom de baseras på faktiska transaktioner i likvida marknader,

dvs. marknader med en tillräcklig omsättning för att referensräntan ska vara tillförlitlig.

I flera länder har centralbanken tagit på sig ansvaret för att administrera de nya referensräntorna, RFRs. Exempelvis har Bank of England åtagit sig att tillhandahålla SONIA (Sterling Overnight Index Average). ECB avser att börja publicera den nya referensräntan Euro short term rate (Ester) under hösten 2019. I USA tillhandahåller Federal Reserve Bank of New York den nya referensräntan Secured overnight financing rate (Sofr) sedan 2018.

Centralbankerna har, jämfört med företrädare för banksektorn, fördelen att de är fristående från de finansiella företagen och de styrs av andra mål än ett vinstintresse. I flera fall har också centralbankernas intresse av att tillhandahålla RFRs ett samband med intresset av att tillhandahålla en ränta som är av vikt för den penningpolitiska transmissionsmekanismen och som kan användas för att utvärdera implementeringen av penningpolitiken. Uppgifter om de räntor som används i faktiska transaktioner mellan finansiella företag och även för lån mellan finansiella företag och icke-finansiella företag kan nämligen användas för att mäta hur den penningpolitiska transmissionsmekanismen fungerar.

Som en konsekvens av bl.a. LIBOR-skandalen har EU också antagit förordningen om referensvärden, ibland kallad Benchmark-förordningen (BMR). Förordningens formella beteckning är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014. Det övergripande syftet med förordningen är att se till att referensvärdena och förfarandena för att fastställa dem är rättvisande, väl underbyggda och inte kan utsättas för otillbörlig påverkan.

Genom förordningen införs en reglering av bl.a. administratörer av referensräntor och andra referensvärden och rapportörer, dvs. de som lämnar uppgifter som ligger till grund för sådana värden. För att en administratör ska få tillhandahålla referensvärden krävs auktorisation från den behöriga myndigheten i det aktuella landet, eller i vissa fall registrering. Administratören måste uppfylla en rad krav. För svensk del innebär detta att Financial Benchmarks Sweden AB måste ansöka om auktorisation från Finansinspektionen för att det

ska vara möjligt att referera till STIBOR i finansiella kontrakt fortsättningsvis.

Centralbanker omfattas dock inte av förordningens tillämpningsområde. Anledningen till detta är att centralbankerna redan anses uppfylla principer, standarder och förfaranden som säkerställer att de utövar sin verksamhet med integritet och på ett oberoende sätt (skäl 14 till förordningen). Av förordningen framgår att när centralbankerna tillhandahåller referensvärden, i synnerhet om dessa referensvärden är avsedda för transaktionsändamål, är de själva ansvariga för att inrätta lämpliga interna förfaranden som säkrar att dessa referensvärden är rättvisande och inte har utsatts för otillbörlig påverkan, samt att de är tillförlitliga och oberoende.

Enligt kommitténs mening skulle det även för svensk del vara en betydande fördel om det tillkom en ny referensränta som baseras på faktiska transaktioner och som administreras av en aktör som är oberoende från företagen inom det finansiella systemet. Ett möjligt alternativ är att Riksbanken kan ansvara för uppgiften att vara administratör för en ny referensränta. Det är också ett kostnadseffektivt alternativ, eftersom Riksbanken kan använda en del av den information som behövs för att utvärdera effekterna av penningpolitiken till den nya referensräntan. Detta anknyter till arbete som redan pågår inom Riksbanken. Den nya referensräntan kan på sikt antas ersätta STIBOR för den allra kortaste löptiden.

Kommittén föreslår att en bestämmelse om att Riksbanken får tillhandahålla och offentliggöra referensräntor eller andra sådana referensvärden som avses i EU:s förordning om referensvärden, utöver vad som framgår av räntelagen, ska tas in i den nya riksbankslagen. Reglerna i förordningen innebär att det som huvudregel ska röra sig om en ränta som baseras på faktiska, genomförda transaktioner (artikel 11.1 a andra stycket). Detta behöver dock inte regleras i den nya riksbankslagen, eftersom en hänvisning föreslås göras till förordningen. Finansiella företag, i praktiken framför allt de penningpolitiska motparterna, ska vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till Riksbanken enligt förslagen i avsnitt 36.1.2.

För att verksamheten så långt som möjligt ska kunna vara självfinansierad föreslår kommittén att Riksbanken ska ha rätt att ta ut avgifter från den som använder referensräntan. Detta kan t.ex. göras inom ramen för ett licensieringsförfarande, genom vilket vissa typer av licensierade användare av referensräntan får betala för denna rät-

tighet till Riksbanken och därigenom bidrar till att täcka bankens kostnader för att vara administratör. Detta ska göras utan att inskränka möjligheten att använda referensräntan i finansiella kontrakt. De närmare detaljerna kring beräkningen av avgifterna och hur uppgiftsskyldigheten ska fullgöras bör dock inte regleras i lag. I stället föreslår kommittén att Riksbanken bemyndigas att meddela föreskrifter i dessa frågor.

Som nämns ovan omfattas visserligen inte Riksbanken eller andra centralbanker av tillämpningsområdet för EU:s förordning om referensvärden. Det gör emellertid bl.a. de finansiella företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller en motsvande tillsyn i sitt hemland och lämnar uppgifter som ligger till grund för beräkningen av den nya referensräntan. Dessa benämns rapportörer under tillsyn i förordningen. Det finansiella företag som exempelvis lämnar felaktiga uppgifter kan bli föremål för ingripanden från Finansinspektionen (se vidare lagen [2018:2024] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden och prop. 2018/19:4). Finansiella företag kan också omfattas av förordningens tillämpningsområde i egenkap av användare av referensräntan.

Det kan dock finnas skäl för Riksbanken att beakta delar av innehållet i EU:s förordning om referensvärden trots att den inte omfattas av dess tillämpningsområde. Riksbanken bör t.ex. vidta lämpliga organisatoriska åtgärder vad gäller styrning och kontroll. En jämförelse kan göras med det som sägs i artikel 4 i förordningen vad gäller att administratörer ska ha stabila styrningsarrangemang som inbegriper en tydlig organisationsstruktur med en väl definierad, transparent och konsekvent ansvarsfördelning mellan alla personer som deltar i tillhandahållandet av referensvärdet samt vidta lämpliga åtgärder för att identifiera och förhindra eller hantera intressekonflikter. De organisatoriska frågorna kan vara av betydelse vad gäller att säkerställa att den nya referensräntan beräknas på ett tillförlitligt sätt och åtnjuter ett högt förtroende.

Därutöver är det rimligt att Riksbanken, om inte särskilda skäl föranleder annat, beaktar de internationellt vedertagna principerna på området, dvs. de principer som den internationella samarbetsorganisationen för värdepappersmarknadsmyndigheter, IOSCO,

har tagit fram.<sup>14</sup> Dessa principer fungerar som globala standarder för krav för godkännande av referensvärden.

## 36.4 Konsekvensutredning vid regelgivning

**Kommitténs förslag:** Innan Riksbanken beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska en konsekvensutredning genomföras. Konsekvensutredningar ska genomföras med ledning av de föreskrifter som gäller för myndigheter under regeringen.

Riksbanken är den enda myndighet under riksdagen som har ansvaret för policyutformning i form av föreskrifter och eventuella allmänna råd. Övriga myndigheter under riksdagen såsom JO, Riksrevisionen och Riksdagsförvaltningen har inte en sådan policyutformande roll (se vidare avsnitt 11.4). Därigenom liknar Riksbanken i detta hänseende förvaltningsmyndigheter under regeringen med bemyndiganden att utfärda föreskrifter. Riksbankens föreskriftsrätt utökas genom kommitténs förslag, bl.a. inom kontantverksamheten och beredskapsområdet. Kommittén anser att det är logiskt och rimligt att Riksbanken i sin regelgivning, vid sidan av de ECBS-relaterade uppgifterna, har samma krav på beslutsunderlag som myndigheter under regeringen. I praktiken har Riksbanken vanligtvis följt de bestämmelser om konsekvensutredningar som gäller för myndigheter under regeringen, dvs. kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Mot ovanstående bakgrund föreslår kommittén att Riksbanken ska genomföra en konsekvensutredning innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd. Sådana utredningar ska genomföras med ledning av de föreskrifter som gäller för myndigheter under regeringen. Kommitténs förslag innebär en kodifiering av befintlig praxis.

---

<sup>14</sup> Ioscoprinciperna för finansiella referensvärden (Principles for Financial Benchmarks) av den 17 juli 2013.

## 36.5 Sanktioner, förelägganden och överklagande

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om sanktionsavgift vid överträdelse av eventuella kassakrav förs i huvudsak över till den nya riksbankslagen. Uttrycket särskild avgift ersätts dock med uttrycket sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska svara mot en ränta på underskottet som för varje dag uppgår till den gällande styrrentan med ett tillägg av två procentenheter, dock lägst 1 procent.

Riksbanken ska få besluta de förelägganden som behövs för efterlevandet av

- uppgiftsskyldigheten enligt den nya riksbankslagen
- föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya riksbankslagen
- förbudet mot spridning av bearbetade sedlar och mynt.

I det sistnämnda avseendet får ett föreläggande meddelas var och en som väsentligt har bidragit till sådan spridning av sedlar och mynt och som därvid varit medveten om att sedlarna eller mynten hade förändrats eller bearbetats.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Bestämmelserna om rätt för direktionsledamöter att föra talan mot fullmäktiges beslut om skiljande från anställningen förs över till den nya riksbankslagen.

Beslut om sanktionsavgifter, förelägganden, krav på centrala motparter i tredje land, inlösen av sedlar och mynt, krigsplacering av anställda vid Riksbanken, vilka juridiska personer och näringsidkare som får fatta beslut om krigsplacering av sin personal och uppdragstagare och beslut om undantag från skyldigheten att fortsätta viss verksamhet under krig ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av Riksbanken ska få överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som anges i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Riksbankens beslut i andra frågor än sanktionsavgifter och förelägganden ska gälla omedelbart.

**Kommitténs bedömning:** Någon straffbestämmelse behövs inte i den nya riksbankslagen.

Det finns inte anledning att utvidga Riksbankens möjligheter att besluta om sanktioner. Vissa överträdelser av bestämmelserna i den nya riksbankslagen kan dock föranleda ingripanden från Finansinspektionen.

## Administrativa sanktioner

I den nuvarande riksbankslagen finns bestämmelser om administrativa sanktioner avseende överträdelser av eventuella kassakrav (11 kap. 1 och 2 §§). Bestämmelserna innebär att Riksbanken kan besluta att ett finansinstitut som inte uppfyller uppställda kassakrav ska betala särskild avgift till staten. Den särskilda avgiften ska svara mot en ränta på underskottet för varje dag som uppgår till två gånger den utlåningsränta som Riksbanken tillämpar vid beviljande av penningpolitisk kredit. Avgiften får sättas ned helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Enligt kommitténs mening finns det skäl för att Riksbanken även fortsättningsvis ska kunna besluta om sanktioner vid överträdelser av eventuella kassakrav, eftersom sådana krav kan vara en central del av penningpolitiken. Dessa bestämmelser ska därför föras över till den nya riksbankslagen. Uttrycket särskild avgift bör dock ersättas med uttrycket sanktionsavgift, som är mer vanligt förekommande i lagstiftningen på finansmarknadens område.

Bestämmelsen om hur sanktionsavgiften ska beräknas bör också anpassas till att en negativ styrränta kan förekomma. Det är inte heller helt klart vad som avses med den utlåningsränta som Riksbanken tillämpar vid beviljande av penningpolitisk kredit, med tanke på att utlåningsräntan enligt Riksbankens nuvarande penningpolitiska styrsystem ska överstiga styrräntan med ett visst antal baspunkter. Kommittén föreslår att sanktionsavgiften i stället ska beräknas utifrån den gällande styrräntan med ett tillägg av två procentenheter. Den ska dock uppgå till lägst 1 procent.

Därutöver finns det inte anledning att föreslå några bestämmelser av innebörden att Riksbanken ska kunna besluta om sanktioner gentemot finansiella företag (se dock nedan angående vite). I första hand åligger det Riksbanken att säkerställa att berörda företag följer

bestämmelserna i den nya riksbankslagen. Om Riksbanken bedömer att ett visst företag inte har efterlevt sådana bestämmelser i den nya riksbankslagen som riktar sig till finansiella företag, t.ex. vad gäller åtgärder i fråga om krisberedskap och höjd beredskap, kan Riksbanken underrätta Finansinspektionen. Bortsett från tillämpningen av kassakrav enligt ovan, bör det vara inspektionen som beslutar om ingripanden vid överträdelser av de näringsrättsliga bestämmelser som gäller på finansmarknaden. Finansinspektionens ansvar i det avseendet enligt bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse innebär att inspektionen kan komma att ingripa mot vissa överträdelser av bestämmelserna i den nya riksbankslagen, i den mån dessa riktar sig till finansiella företag. För närvarande har dock regelverket för RIX-systemet och penningpolitiska operationer formen av avtalsvillkor, vilket bl.a. medför att inspektionen inte kan besluta om ingripanden i förhållande till det.

### **Straffbestämmelser**

Enligt den nuvarande riksbankslagen ska den som inte fullgör sin skyldighet enligt 6 kap. 9 § riksbankslagen att lämna uppgifter eller visa upp handlingar eller som lämnar oriktig uppgift när skyldigheten fullgörs, dömas till böter om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken. Om ett vite har förelagts får dock inte dömas till straff för gärning som omfattas av föreläggandet. I ringa fall ska inte dömas till ansvar (11 kap. 3 § riksbankslagen).

En bestämmelse om böter för den som lämnar oriktiga uppgifter till Riksbanken m.m. fanns med i riksbankslagen i dess ursprungliga lydelse. Bestämmelsen har dock vidgats gradvis under årens lopp i samband med utvidgning av uppgiftsskyldigheten. Liknande bestämmelser finns bl.a. i lagen om valuta- och kreditreglering.<sup>15</sup>

Såvitt känt har bestämmelsen om straff inte använts vid något tillfälle. Den möjlighet som Riksbanken har att förelägga ett företag att lämna uppgifter vid vite är normalt tillräcklig om en aktör inte vill lämna de uppgifter som Riksbanken begär eller lämnar uppgifter som t.ex. är uppenbart felaktiga eller otillräckliga. Finansinspektionen kan för övrigt ingripa med sanktioner mot ett svenskt till-

---

<sup>15</sup> Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken döms den som är uppgiftsskyldig men uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin uppgiftsskyldighet eller lämnar oriktig uppgift, till penningböter, högst 1 000 kronor.



ståndspliktigt företag som inte lämnar Riksbanken de uppgifter som banken begär. Allmänt sett är ekonomiska konsekvenser i form av vite eller t.ex. en sanktionsavgift som riktas mot ett visst finansiellt företag en mer effektiv metod för att uppnå regelefterlevnad jämfört med om en eller flera anställda i banken riskerar ett bötesstraff. Det kan också vara svårt att ta ställning till vilken eller vilka anställda eller befattningshavare i t.ex. en större bank som ska åtalas för brott om banken inte lämnar ut vissa uppgifter. Även detta talar för sanktioner som riktar sig till den juridiska personen i fråga, snarare än vissa fysiska personer. Straffbestämmelsen behövs därför inte utan ska upphävas. I stället ska möjligheten att besluta om föreläggande, eventuellt vid vite, tillämpas i förhållande till den uppgiftsskyldighet som följer av den nya riksbankslagen (se vidare nedan).

### **Förelägganden, förbud och vite**

Enligt den nuvarande riksbankslagen får Riksbanken meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelsen om spridning av bearbetade sedlar och mynt i 5 kap. 5 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av vissa bestämmelser i lagen ska efterlevas (11 kap. 2 § a riksbankslagen). Som berörs ovan kan ett föreläggande avse uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 9 §. I beslutet om föreläggande eller förbud får Riksbanken utsätta vite (11 kap. 2 a § riksbankslagen). Riksbankens beslut överklagas hos förvaltningsrätten (11 kap. 5 §).

Enligt information från Riksbanken har bestämmelsen om förelägganden sällan behövt tillämpas. Om ett företag inte lämnar Riksbanken de uppgifter som Riksbanken begär, behöver dock Riksbanken kunna formulera sin begäran som ett krav, dvs. besluta att förelägga företaget att lämna uppgifterna. Ett sådant beslut om föreläggande bör även fortsättningsvis kunna förenas med vite.

Det kan inte heller uteslutas att anledningen till att Riksbanken sällan har behövt utnyttja befogenheten är att de finansiella företagen vet att den finns. Kommittén föreslår därför att bestämmelser om förelägganden som i sak motsvarar gällande rätt tas in i den nya riksbankslagen. Härigenom blir det möjligt för Riksbanken att kombinera beslut om generella föreskrifter på statistikområdet med beslut om förelägganden, som vid behov förenas med vite, i

enskilda fall. När bestämmelsen infördes berördes just statistikbehovet i förarbetena (Förs. 2003/04:RB3, bet. 2003/04:FiU19, rskr. 2013/04:287, och Förs. 1996/97:RB2, bet. 1996/97:FiU:14, rskr. 1996/97:153. Se även prop. 1992/93:65).

Det finns dock anledning att anpassa bestämmelsen om förbud till det som gäller förelägganden i allmänhet. Ett föreläggande kan innebära såväl ett åläggande att vidta en viss åtgärd som ett åläggande låta bli att vidta vissa handlingar. Ett föreläggande bör således kunna avse att någon inte ska sprida bearbetade sedlar eller mynt. Mot den bakgrunden behöver inte Riksbanken kunna besluta om något förbud utöver vad som är möjligt inom ramen för ett beslut om föreläggande.

## Överklagande

De bestämmelser om rätt för direktionsledamöter att föra talan mot fullmäktiges beslut om skiljande från anställningen som finns i nuvarande riksbankslag bör föras över till den nya riksbankslagen. I övrigt bör utgångspunkten vara att rätt att överklaga Riksbankens beslut endast gäller sådana beslut som avser myndighetsutövning mot enskild eller i övrigt avser någon enskilds civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vare sig t.ex. penningpolitiska åtgärder, generellt likviditetsstöd eller nödkrediter är någon sådan rättighet för t.ex. en viss bank. Någon rätt att överklaga sådana beslut bör således inte finnas. I likhet med vad som gäller avseende övriga myndigheter får inte heller normbeslut, dvs. beslut om föreskrifter, överklagas. I stället bör rätten att överklaga beslut av Riksbanken, utöver skiljande från anställning enligt ovan, begränsas till att avse beslut om

- sanktionsavgifter (se ovan)
- förelägganden, oavsett om de förenas med vite eller inte (se ovan)
- krav på centrala motparter i tredjeland (se avsnitt 24.7)
- inlösen av sedlar och mynt (se avsnitt 34.6)
- krigsplacering av anställda vid Riksbanken (se avsnitt 35.7.5)

- vilka juridiska personer och näringsidkare som får fatta beslut om krigsplacering av sin personal och uppdragstagare (se avsnitt 35.7.5)
- undantag från skyldigheten att fortsätta viss verksamhet under krig (se avsnitt 35.7.3).

Kommittén föreslår också att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Liksom tidigare ska andra beslut av Riksbanken få överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som anges i lagen om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Även om överklagande får ske, ska det överklagade beslutet som huvudregel gälla. Exempelvis är det inte rimligt att beslut om krigsplacering eller andra beslut om krisberedskap och höjd beredskap blir gällande först efter att beslutet inte längre får överklagas. Kommittén föreslår dock att beslut om sanktionsavgifter och förelägganden blir gällande först efter att de inte längre får överklagas, eftersom detta inte medför någon påtaglig olägenhet.

## 36.6 En ändring av rättelsekaraktär i regeringsformen

**Kommitténs förslag:** En ändring av rättelsekaraktär ska göras i 7 kap. 7 § regeringsformen.

I 7 kap. 7 § första meningen regeringsformen finns en bestämmelse som innebär att författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Genom propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) gjordes vissa språkliga ändringar i bestämmelsen. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Det har nu uppmärksamats att bestämmelsen samtidigt ändrades så att ordet statsministern kom att stavats fel. Den ändringen var inte avsedd. Kommittén föreslår därför att en ändring av rättelsekaraktär görs i detta avseende.



# 37 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 37.1 Ikraftträdandebestämmelser

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om referensräntor (se avsnitt 36.3) ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Den nya riksbankslagen i övrigt och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Kommittén lämnar förslag om ändringar i regeringsformen. För att ändringarna ska bli gällande krävs det två riksdagsbeslut med mellanliggande val. Allmänna val kommer att hållas i september 2022. Ändringarna i regeringsformen kan således i praktiken inte träda i kraft tidigare än den 1 januari 2023. Detsamma gäller de ändringar i riksdagsordningen som kommittén föreslår. Ändringarna i regeringsformen rör bl.a. vilka uppgifter som Riksbanken ska ha och bankens rätt att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområden. Sambandet mellan dessa ändringar och den nya riksbankslagen talar för att även den senare lagen ska träda i kraft den 1 januari 2023. Nedan berörs dock visat bestämmelser som av olika skäl bör träda i kraft före dess.

Sådana nya referensräntor som berörs i avsnitt 36.3 (RFRs) har redan införts i flera industrialiserade länder. Detta kan komma att ske inom kort i ytterligare sådana länder. Den sorts interbankräntor som tidigare har använts kommer eventuellt inte att förekomma i vissa industrialiserade länder efter 2021.

För Sveriges ekonomi, inte minst för exporten, konkurrenskraften och företagens finansiering, är det mycket angeläget att såväl finansiella som icke-finansiella företag även fortsättningsvis har tillgång till en referensränta som uppfattas som tillförlitlig. Som framgår av avsnitt 36.3 går det inte att i framtiden enbart förlita sig på

dagens interbankränta STIBOR. Mot bakgrund av behovet av skyndsamt och de ekonomiska värden som berörs, föreslår kommittén att förslagen till nya bestämmelser om referensräntor ska träda i kraft den 1 juli 2021. Vid behov kan dessa bestämmelser behandlas i en särskild proposition och tillfälligtvis införas i den nuvarande riksbankslagen eller i en särskild lag.

Den nya riksbankslagen ska i övrigt träda i kraft den 1 januari 2023. I avsnitt 37.3.2 lämnas förslag om att vissa bestämmelser ska tillämpas för första gången för räkenskapsåret 2023.

Regeringens beslut om att återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret talar för att de föreslagna nya bestämmelserna om Riksbankens ansvar för krisberedskap och höjd beredskap ska träda i kraft snarast möjligt. Praktiska skäl talar dock för att ett sammanhållet förslag till ny riksbankslag läggs fram i en och samma proposition och att bestämmelserna i den nya lagen inte tillämpas parallellt med bestämmelserna i den nuvarande riksbankslagen. Mot den bakgrunden föreslår inte kommittén någon särskild ikraftträdandetidpunkt för bestämmelserna om krisberedskap och höjd beredskap.

De flesta övriga författningsförslag vid sidan av den nya riksbankslagen har ett starkt samband med denna nya lag, t.ex. eftersom de innehåller hänvisningar till den. Även dessa ändringar bör således träda i kraft den 1 januari 2023.

## 37.2 Upphävande av den nuvarande riksbankslagen

**Kommitténs förslag:** Den nuvarande riksbankslagen upphävs per den 1 januari 2023, dvs. när den nya riksbankslagen träder i kraft.

Den nya riksbankslagen ska ersätta den nuvarande riksbankslagen. Kommittén föreslår därför att den senare lagen upphävs när den nya riksbankslagen träder i kraft den 1 januari 2023. I nästföljande avsnitt behandlas de övergångsbestämmelser som enligt kommitténs mening behövs.

## 37.3 Övergångsbestämmelser

### 37.3.1 Ledamöterna i direktionen

**Kommitténs förslag:** En ledamot i Riksbankens direktion som har utsetts med stöd av äldre föreskrifter kvarstår som ledamot i direktionen under den tid som hen har utsetts för.

Direktionen får bestå av fem eller sex ledamöter t.o.m. den 31 december 2028.

Begränsningen av möjligheten att på nytt utses som ledamot i direktionen ska endast tillämpas på beslut som fullmäktige fattar efter den 31 december 2022.

Genom den nya riksbankslagen minskar antalet direktionsledamöter från sex till fem (se avsnitt 32.8.6). Unionsrätten ställer krav på att centralbankschefer och vice centralbankschefer måste få sitta hela sin mandatperiod. Det innebär att även om så hade bedömts vara lämpligt vore det inte möjligt att i förväg avbryta en direktionsledamots anställning för att åstadkomma neddragningen till fem ledamöter vid ett i förväg specificerat datum. I stället måste neddragningen ske vid ett tillfälle när en direktionsledamots mandatperiod går ut, eller när en direktionsledamot väljer att avgå. Kravet i unionsrätten innebär också att det behövs en övergångsbestämmelse av innebörden att en ledamot i Riksbankens direktion som har utsetts med stöd av äldre föreskrifter kvarstår som ledamot i direktionen under den tid som hen har utsetts för.

För att ge fullmäktige flexibilitet att hantera direktionens sammansättning på bästa sätt bedömer kommittén att det är lämpligt att medge ett tidsintervall om sex år för att genomföra neddragningen av antalet direktionsledamöter. Det behövs alltså en övergångsbestämmelse av denna innebörd.

Övergångsbestämmelsen innebär att fullmäktige kan välja att minska antalet direktionsledamöter till fem tidigast den 1 januari 2023 och senast den 31 december 2028. Valet av sex år grundar sig på att samtliga ledamöters mandatperioder ska hinna löpa ut under den tidsperioden och att fullmäktige – även om det är osannolikt – skulle kunna förordna sex ledamöter med en sexårig mandattid som löper från slutet av 2022. En alternativ utformning skulle vara att neddragningen av antalet direktionsledamöter ska göras vid första möjliga

tillfälle efter lagens ikraftträdande. Det skulle innebära att neddragningen sker med automatik när den första direktionsledamotens mandat löper ut eller när någon ledamot avgår. En sådan skarp övergångsbestämmelse bedöms inte vara lämplig eftersom den omöjliggör att fullmäktige kan erbjuda omval till den första ledamot vars mandat löper ut efter lagens ikraftträdande, även om fullmäktige skulle önska att göra det. I det fall att riksbankschefen är den första som avgår från direktionen efter lagens ikraftträdande skulle bestämmelsen innebära att fullmäktige endast kunde rekrytera en ny riksbankschef bland de sittande vice riksbankscheferna.

Med kommitténs förslag behöver neddragningen inte med nödvändighet ske när den första direktionsledamoten lämnar direktionen efter lagens ikraftträdande. Det sexåriga tidsintervallet som fullmäktige har på sig för att genomföra neddragningen innebär att fullmäktige teoretiskt ges möjlighet att exempelvis erbjuda ett omval till den eller de första direktionsledamöterna vars mandatperiod löper ut först efter lagens ikraftträdande. I det fall riksbankschefen är den första som avgår från direktionen efter lagens ikraftträdande innebär det också att fullmäktige ges möjlighet att rekrytera en ny riksbankschef från en bredare urvalsgrupp än de sittande vice riksbankscheferna.

Genom den nya riksbankslagen införs även en omvalsbegränsning som innebär att en direktionsledamot får utses på nytt vid högst ett tillfälle, med undantag för en sådan ledamot som utses till riksbankschef (se avsnitt 32.8.6). Mandatperioder för tillsättningar som har gjorts innan lagens ikraftträdande räknas i enlighet med EUrättens krav inte in i detta. I stället börjar omvalsbegränsningen att räknas avseende mandatperioder som har påbörjats efter att den nya riksbankslagen träder i kraft 2023.



### 37.3.2 Riksbankens eget kapital och årsredovisning

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om budget, redovisning, eget kapital, finansiella avsättningar, årets resultat och årsredovisning ska tillämpas för första gången för räkenskapsåret 2023.

Om Riksbankens eget kapital för räkenskapsåret 2023 överstiger den målsatta nivån om 60 miljarder kronor, ska överskjutande belopp ingå i balanserade vinstmedel utan hinder av bestämmelserna om målsatt nivå. Det innebär att Riksbankens eget kapital inte ska minska vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya riksbankslagen den 1 januari 2023.

Vid utgången av räkenskapsåret 2023 ska det finnas 40 miljarder kronor i grundfonden och noll kronor i reservfonden. Den andel av Riksbankens eget kapital som överstiger 40 miljarder kronor vid den tidpunkten ska ingå i balanserade vinstmedel.

En årsredovisning upprättas efter att det aktuella räkenskapsåret har löpt ut, dvs. i efterhand. Utan en övergångsbestämmelse blir de föreslagna nya bestämmelserna om budget, redovisning, eget kapital, finansiella avsättningar, årets resultat och årsredovisning tillämpliga omedelbart den 1 januari 2023 och får således retroaktiv verkan på ett räkenskapsår som redan har förflutit. För att undvika detta krävs det en övergångsbestämmelse som anger fr.o.m. vilket räkenskapsår som dessa föreslagna bestämmelser ska tillämpas för första gången. Enligt kommitténs mening ska dessa bestämmelser tillämpas för första gången för räkenskapsåret 2023. Det innebär att de nya bestämmelserna om bl.a. årets resultat kommer att tillämpas för första gången i samband med att årsredovisningen för räkenskapsåret 2023 upprättas, vilket kommer att ske i början av 2024. Såväl enligt den nuvarande riksbankslagen som enligt kommitténs förslag till ny riksbankslag är räkenskapsåret för Riksbanken kalenderår.

Riksbankens eget kapital uppgick vid utgången av 2018 till cirka 58 miljarder kronor. Det egna kapitalet kan komma att överstiga sin målsatta nivå på 60 miljarder kronor i samband med ikraftträdandet av den nya riksbankslagen. Om så skulle ske för räkenskapsåret 2023, föreslås att medel som överstiger den målsatta nivån – som här benämns *överskottskapital* – ska behållas av Riksbanken och allokteras till balanserade vinstmedel. Någon utdelning till staten kommer således inte att ske av sådant eventuellt överskottskapital vid ikraftträ-

dandet av lagen, såvida det inte sker med direktionens godkännande enligt förslaget om extraordinär utdelning i avsnitt 29.6.5. Kommittén föreslår därför att det vid utgången av räkenskapsåret 2023 ska finnas 40 miljarder kronor i grundfonden, noll kronor i reservfonden och den del av Riksbankens eget kapital som överstiger 40 miljarder ska ingå i balanserade vinstmedel.

I den mån Riksbanken åren efter lagens ikraftträdande redovisar positiva resultat, ska vinstmedel disponeras enligt vinstdispositionsregeln i 8 kap. 11 §, utan hänsyn till eventuellt överskottskapital. Om Riksbanken redovisar negativa resultat ska eventuellt överskottskapital användas till att täcka förlusterna enligt 8 kap. 12 §.

Innebörden av den föreslagna övergångsbestämmelsen i relation till övriga bestämmelser kan illustreras med följande exempel. Den nya riksbankslagen föreslås träda i kraft 1 januari 2023 och tillämpas första gången för räkenskapsåret 2023. Anta att Riksbanken i årsredovisningen för 2023, som läggs fram 2024, redovisar ett eget kapital på 65 miljarder kronor och en vinst på 4 miljarder kronor. Av det egna kapitalet allokeras då 40 miljarder kronor till grundfonden, 0 kronor till reservfonden och 25 miljarder kronor till balanserade vinstmedel (varav 5 miljarder kronor utgör överskottskapital). Av 2023 års vinst på 4 miljarder kronor allokeras cirka 0,8 miljarder kronor till reservfonden och resterande cirka 3,2 miljarder kronor delas ut till staten.<sup>1</sup> Det egna kapitalet efter fördelning av 2023 års vinst uppgår därmed till cirka 65,8 miljarder kronor (varav 40 miljarder kronor i grundfonden, 0,8 miljarder kronor i reservfonden och 25 miljarder kronor i form av balanserade vinstmedel).

Anta att Riksbanken därefter, för räkenskapsåret 2024, redovisar en förlust på 10 miljarder kronor. Förlusten ska då täckas med balanserade vinstmedel. Från balanserade vinstmedel avsätts dessutom medel till reservfonden motsvarande cirka 0,8 miljarder kronor. Det egna kapitalet efter årets förlusttäckning uppgår då till cirka 55,8 miljarder kronor, dvs. 10 miljarder kronor mindre än föregående år. Riksbanken behåller vinstmedel under kommande år till dess att det egna kapitalet uppgår till sin målsatta nivå om 60 miljarder kronor justerat för inflationen.

---

<sup>1</sup> I exemplet antas årets förändring i konsumentprisindex vara 2 procent. Detta innebär att grundnivån för det egna kapitalet ökar med  $0,02 \times 40 \text{ mdkr} = 0,8 \text{ mdkr}$ .

### 37.3.3 Befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret

**Kommitténs förslag:** Om summan av befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret vid ikraftträdandet av den nya riksbankslagen överskrider låneutrymmet om 5 procent av BNP, ska lånen återbetalas i takt med att de förfaller till dess att lånesumman ryms inom låneutrymmet.

Föreligger vid ikraftträdandet av den nya riksbankslagen synnerliga skäl, får Riksbanken behålla även de valutalån som gör att låneutrymmet överskrids.

Eventuella befintliga valutalån hos Riksgäldskontoret vid tidpunkten för den nya riksbankslagens ikraftträdande ska prövas mot bestämmelserna i den nya riksbankslagen. Detta gäller i synnerhet reglerna om proportionalitet och hushållning med statens medel. Skulle summan av Riksbankens valutalån hos Riksgäldskontoret, när den nya riksbankslagen träder i kraft, överstiga låneutrymmet, dvs. 5 procent av BNP, ska lånen återbetalas i den takt de förfaller till dess att lånesumman ryms under låneutrymmet. En övergångsbestämmelse av denna innebörd ska tas in i den nya riksbankslagen.

Endast om det föreligger synnerliga skäl får Riksbanken behålla även de eventuella valutalån som gör att låneutrymmet överskrids. Enligt kommitténs förslag i avsnitt 30.7 åligger det Riksbanken att till finansutskottet redogöra för sina skäl.

### 37.3.4 Formerna för finansiering av Internationella valutafondens verksamhet

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om att Riksbanken i Riksgäldskontoret ska låna ett belopp motsvarande det som Riksbanken har överfört till Internationella valutafonden och om att Riksbanken ska återföra det belopp som den får tillbaka från Internationella valutafonden till Riksgäldskontoret, ska tillämpas endast avseende sådana transaktioner som görs efter den 31 december 2022.

I samband med att Riksbanken överför medel till Internationella valutafonden enligt förslaget i avsnitt 27.9.3 ska Riksbanken låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret. Det kapitalbelopp som Riks-

banken får tillbaka från Internationella valutafonden ska Riksbanken återföra till Riksgäldskontoret.

Av uttrycket i samband med kan man utläsa att bestämmelsen omfattar transaktioner som görs efter lagens ikraftträdande. Transaktioner som Riksbanken har haft med Internationella valutafonden innan lagens ikraftträdande ska alltså inte lånas upp från Riksgäldskontoret. För tydlighetens skull ska detta framgå av en övergångsbestämmelse. Av den bestämmelsen ska det framgå att de angivna bestämmelserna ska tillämpas endast avseende transaktioner med Internationella valutafonden som görs efter den 31 december 2022.

### 37.3.5 Åtal för brott

**Kommitténs förslag:** Äldre bestämmelser om åtal gäller för brott som har begåtts före den 1 januari 2023.

I avsnitt 33.6.6 lämnas förslag på ändringar av bestämmelserna om åtal mot direktionsledamöter. Dessa bestämmelser finns i riksdagsordningen.

Kommittén föreslår en övergångsbestämmelse av innebörden att äldre bestämmelser om åtal ska gälla för brott som har begåtts före ikraftträdandet av lagändringarna, dvs. före den 1 januari 2023.

### 37.3.6 Moratorielagen

**Kommitténs förslag:** Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningar om verkställighet eller konkurs som har gjorts före ikraftträdandet av ändringarna i moratorielagen. Detsamma ska gälla för försäljning av egendom som ingår i ett konkursbo, om konkursen har beslutats före ikraftträdandet.

I avsnitt 35.7.14 lämnas förslag på ändringar i moratorielagen som gäller bl.a. uppskov med försäljning av utmätt egendom eller egendom som ingår i ett konkursbo, inskränkningar i en borgenärs rätt att ansöka om verkställighet enligt utsökningsbalken och om konkurs och på andra sätt göra gällande rättsverkningar på grund av dröjsmål med betalning. Enligt kommitténs mening bör äldre före-

skrifter fortfarande gälla för dels ansökningar om verkställighet eller konkurs som har gjorts före ikraftträdandet, dels försäljning av egendom som ingår i ett konkursbo, om konkursen har beslutats före ikraftträdandet.

### 37.3.7 Behovet av övergångsbestämmelser i övrigt

**Kommitténs bedömning:** Utöver de förslag som lämnas i detta kapitel finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

Enligt kommitténs bedömning finns det inte något behov av övergångsbestämmelser vid sidan av de förslag som lämnas ovan.



## 38 Konsekvenser av kommitténs förslag

### 38.1 Kraven på kommitténs konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av kommitténs förslag. Av kommitténs direktiv (dir. 2016:114) framgår att kommittén ska bedöma om förslagen och de författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Därutöver ska kommittén, i förekommande fall, presentera en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna och fördelningskonsekvenserna av sina förslag.

Utöver vad som anges i direktiven ska kommittén, liksom alla kommittéer, även följa kraven på konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen (1998:1474).

### 38.2 Förändringar i förhållande till gällande rätt

I detta avsnitt sammanfattas de viktigaste delarna i kommitténs förslag till ny riksbankslag, liksom alternativa förslag som kommittén övervägt. Beskrivningen fokuserar på hur de förslag som kommittén lämnar skiljer sig från gällande rätt.

#### 38.2.1 Övergripande lagstiftningsstruktur

I förslaget till ny riksbankslag tilldelas Riksbanken uppgifter som kopplas till ett eller flera mål. Riksbanken tilldelas vidare befogenheter som behövs för att utföra en viss uppgift. Målen, uppgifterna och befogenheterna inom respektive verksamhetsområde återfinns i

olika kapitel i den nya riksbankslagen. De viktigaste skälen för denna lagstiftningsstruktur är att Riksbanken är ensamt ansvarig inom penningpolitiken och att ett unionsrättsligt instruktionsförbud råder inom detta område. Vad gäller exempelvis det finansiella stabilitetsområdet är ansvaret i stället delat mellan flera myndigheter, inklusive regeringen. Kommittén anser att möjligheten till samverkan ökar genom att mål, uppgifter och befogenheter inom penningpolitiken skiljs från Riksbankens övriga verksamhet, avseende bl.a. finansiell stabilitet.

Riksbankens delansvar för finansiell stabilitet blir tydligare genom att dess uppgifter på detta område, t.ex. vad gäller likviditetsstöd, är specifika snarare än allmänt hållna. Kommittén betonar att åtskillnaden mellan olika verksamhetsområden inte är något mål i sig utan ett medel för att förbättra det samhällsekonomiska utfallet vad gäller uppgifter där Riksbanken delar ansvaret med andra.

Lagstiftningsstrukturen innebär bl.a. att det görs en åtskillnad mellan, å ena sidan, bestämmelser om penningpolitik och prisstabilitet och, å andra sidan, bestämmelser om det finansiella systemet och finansiell stabilitet. Åtskillnaden görs trots att befogenheterna på de båda områdena delvis överlappar varandra, exempelvis vad gäller krediter. I en sådan situation är det huvudsakliga syftet med krediten avgörande för om det är fråga om penningpolitik eller finansiell stabilitet. Eftersom det finns ett ömsesidigt samband mellan prisstabilitet och finansiell stabilitet, kan det i vissa fall uppkomma situationer där det *huvudsakliga* syftet med en åtgärd inte är uppenbart. Kommittén anser dock att detta uppvägs av fördelarna med en ökad tydlighet i lagstiftningen och att en åtgärd kan kopplas till uppgifter och mål inom ett verksamhetsområde. Det förbättrar också möjligheten till samverkan mellan Riksbanken, regeringen och övriga myndigheter inom uppgifter vid sidan av penningpolitiken.

Kommittén betonar dock att Riksbanken, trots kraven på samverkan, fattar självständiga beslut om vilka åtgärder som den ska vidta. Vidare ska Riksbanken kunna agera snabbt på egen hand inom samtliga verksamhetsområden om situationen så kräver.

En alternativ lagstiftningsstruktur skulle vara att inte koppla mål, uppgifter och befogenheter till respektive verksamhetsområde. Detta skulle enligt kommitténs uppfattning innebära en mindre tydlig lagstiftning. Det skulle också göra det svårare att avgöra vilka åtgärder som hör till penningpolitiken och därmed omfattas av det unions-



rättsliga instruktionsförbudet. Det skulle riskera att försvåra samverkan mellan Riksbanken och övriga myndigheter inom områden som inte omfattas av instruktionsförbudet. Slutligen kan förutsättningarna för granskning och ansvarsutkrävande försämrats om Riksbankens åtgärder inte kan kopplas till en viss uppgift och tillhörande mål.

### 38.2.2 Uppgiften att bedriva penningpolitik och upprätthålla prisstabilitet

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Prisstabilitet är målet för penningpolitiken. Innebörden av detta mål föreslås vara att *upprätthålla låg och stabil inflation*. I den nuvarande riksbankslagen är innebörden av prisstabilitet att *upprätthålla ett fast penningvärde* (se avsnitten 15.2.1 och 15.2.4). I praktiken innebär detta ingen förändring då Riksbanken 1993 preciserade prisstabilitetsmålet till en inflation på 2 procent per år, vilket är att betrakta som en låg och stabil inflation.
- Kommittén föreslår att riksdagen, efter framställning från Riksbanken, ska godkänna eller inte godkänna Riksbankens precisering av prisstabilitetsmålet avseende målvariabel, utvecklingstakt och prisindex (se avsnitt 15.2.4). Det innebär en skillnad mot nuvarande ordning, där Riksbanken kan ändra preciseringen av prisstabilitetsmålet utan att något godkännande från riksdagen krävs.
- Inom penningpolitiken ska Riksbanken *bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning* utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet (realekonomisk hänsyn). I den nuvarande riksbankslagen finns det ingen bestämmelse om att Riksbanken ska ta sådan realekonomisk hänsyn (se avsnitten 16.4 och 16.6). Förslaget är dock i linje med praxis då den reala hänsyn som föreslås i stor utsträckning sammanfaller med den som Riksbanken ger uttryck för i sin penningpolitiska strategi.
- Enligt kommitténs förslag ska s.k. växelkursstyrning bedrivas om regeringen har beslutat om en fast växelkurs. Kommittén föreslår att det ska vara regeringen i stället för Riksbanken som beslutar om centralkurs och bandbredd i ett sådant fall. Riksbankens upp-

gift avseende växelkursstyrning innebär att den ska se till att växelkursen inte hamnar utanför den angivna bandbredden. I nuvarande lagstiftning motsvaras dessa bestämmelser av vissa bestämmelser om valutapolitik, som dock har en oklar innebörd i ett system med rörlig växelkurs (se kapitel 19).

- Inom penningpolitiken ska Riksbanken inte få ta hänsyn till finansiella obalanser utöver dess effekter på måluppfyllelsen avseende prisstabilitetsmålet samt utvecklingen av produktion och sysselsättning (se avsnitt 17.6).
- Det förtydligas att Riksbanken inte får utge skuldebrev i utländsk valuta. Kommitténs tolkning är att detta följer av gällande rätt (se avsnitten 18.2.1 och 30.4).
- Utöver återköpsavtal ska Riksbanken få köpa och sälja privata värdepapper (andra finansiella instrument än statspapper) i penningpolitiskt syfte enbart om det föreligger synnerliga skäl. I den nuvarande riksbankslagen görs ingen åtskillnad mellan återköpsavtal respektive övriga (direkta) köp av finansiella instrument (se avsnitten 18.2.1 och 18.8). Det görs inte heller någon åtskillnad mellan statspapper och övriga finansiella instrument.
- Valutainterventioner ska inte få vidtas i sådan omfattning att det i praktiken blir fråga om en regim med fast kurs när regeringen har beslutat att kursen ska vara rörlig. Detta framgår inte av nuvarande lagstiftning (se avsnitten 18.7.3 och 18.11.5).
- I fråga om kassakrav tas begränsningen till 15 procent av utestående förpliktelser bort. Det förtydligas också att kassakrav kan införas antingen genom förvaltningsbeslut som riktas mot respektive finansiellt företag eller genom föreskrifter, eller en kombination av dessa alternativ (se avsnitt 18.11.4).

### Alternativ som kommittén övervägt

Kommittén har övervägt alternativa utformningar av målen inom penningpolitiken (se avsnitten 15.2.4, 15.3.2, 15.3.5, 15.3.6, 15.3.8, 16.4, 16.6 och 17.6) samt övervägt alternativa utformningar av de penningpolitiska befogenheterna (se avsnitt 18.11).

### 38.2.3 Uppgiften att bidra till stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Det införs en uttrycklig bestämmelse om att ett mål för Riksbankens verksamhet är *att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt*. Ett sådant mål finns inte i den nuvarande riksbankslagen, men har av Riksbanken ansetts ingå i uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (se avsnitt 20.8.6).
- Det förtydligas att Riksbanken får ta emot inlåning från deltagarna i systemet för betalningsavveckling. Riksbankens möjlighet att ge kredit till deltagarna i betalningssystemet utvidgas något jämfört med i dag, vilket bl.a. kan underlätta en utökning av öppetiderna i detta system (se avsnitt 21.2).
- En uttrycklig bestämmelse införs om att Riksbanken får ge generell likviditetsstöd i syfte att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system (se avsnitten 22.6 och 22.7). Riksbanken ges också befogenhet att under vissa förutsättningar verka likt en s.k. marknadsgarant. Som berörs i avsnitt 38.2.2 får inte Riksbanken ge ut skuldebrev i utländsk valuta.
- Riksbanken ges befogenhet att besluta om vissa försäkringsliknande likviditetsfaciliteter som får räknas med vid beräkningen av om likviditetstäckningskravet är uppfyllt för ett kreditinstitut enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 (se avsnitt 22.8).
- Kriterierna för när Riksbanken får ge en nödkredit förtydligas. Tillämpningsområdet förblir dock ungefär detsamma som i gällande rätt (se avsnitt 23.7).
- Riksbanken ska bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt och verka för att identifiera sårbarheter och risker i det finansiella systemet som kan leda till allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster. Riksbanken gör detta i dag men en uttrycklig bestämmelse om detta saknas i dagens lagstiftning. Riksbanken får redovisa sina iakttagelser. Om Riksbanken bedömer att åtgärder krävs från någon annan myndighet än Riksbanken för att minska risken för allvarliga finansiella störningar i den

svenska ekonomin, ska Riksbanken uppmärksamma myndigheten och andra berörda på detta (se avsnitt 24.2).

- Riksbanken ska ansvara för övervakning av den finansiella infrastrukturen och följa betalningsmarknadens utveckling. Det har inte funnits något uttryckligt lagstöd för övervakningen i gällande rätt (se avsnitt 21.3).
- Det förtydligas att Riksbanken ska förbereda sig och vidta åtgärder för att skapa en god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Riksbanken ska som ett led i detta identifiera likviditetsstödjande åtgärder som kan användas för att motverka sådana störningar. Riksbanken ska offentliggöra vilka faciliteter som Riksbanken avser att tillhandahålla och de närmare villkoren för dem, om det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet (se avsnitt 24.3).
- Det förtydligas att Riksbanken får delta i resolutionskollegier och medverka i annat krisförberedande arbete som organiseras av andra i Sverige eller utomlands (se avsnitt 24.3).
- Skyldigheten att samverka med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret anges uttryckligen i den nya riksbankslagen. I förvaltningslagen finns en allmän bestämmelse om samverkan mellan myndigheter. Även skyldigheten att samråda med dessa myndigheter i viktigare frågor regleras. Det tydliggörs också att Riksbanken inte behöver samråda i brådskande fall. Av den nuvarande riksbankslagen framgår att Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen i vissa viktigare frågor (se avsnitt 24.4.1).
- Riksbanken ges en ny befogenhet att besluta om sådana krav på centrala motparter som är etablerade i tredjeland som avses i Emir-förordningen (se avsnitt 24.7).

### 38.2.4 Uppgiften att delta i internationellt arbete inom IMF och andra internationella fora

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Riksbanken ges i uppgift att säkerställa att regeringen fortlöpande är informerad om förhållanden av betydelse för det internationella arbete som Riksbanken deltar i (se avsnitt 26.9.3). Någon sådan uppgift finns inte i nuvarande riksbankslag.
- Beträffande principiellt viktiga ställningstaganden i internationella sammanhang som har samband med en annan myndighets verksamhet ska Riksbanken samråda med myndigheten i fråga (se avsnitt 26.9.4).<sup>1</sup> Någon samrådsskyldighet beträffande specifikt internationella sammanhang finns inte i nuvarande riksbankslag.
- Riksbanken ska i sitt internationella arbete ta sin utgångspunkt från eventuella uttalanden som regeringen eller riksdagen har gjort beträffande övergripande svensk inriktning (se avsnitt 26.9.5). Det finns ingen motsvarande bestämmelse i nuvarande riksbankslag.
- Riksbanken får liksom enligt gällande rätt vara finansiell motpart till IMF. Det införs en bestämmelse att Riksbanken i samband med att den deltar i finansiering av IMF:s verksamhet ska begära att Riksgäldskontoret lånar ut motsvarande belopp till Riksbanken. Räntenettet och eventuella kreditförluster till följd av IMF-åtaganden påverkar därmed statens budget direkt i stället för (som enligt gällande rätt) indirekt via Riksbankens resultat (se avsnitt 27.9.3). Enligt gällande rätt finansieras IMF-åtaganden med valutareserven som förvaltas av Riksbanken.
- Riksbanken får delta i finansiering av IMF:s verksamhet riktad mot låginkomstländer endast efter riksdagens godkännande av regeringens proposition om sådan finansiering (se avsnitt 27.9.3). Bestämmelsen är ny. Enligt gällande rätt är det Riksbanken som gör en framställning till riksdagen om att få delta både vad gäller IMF:s finansiering riktad mot låginkomstländer och övrig finan-

---

<sup>1</sup> Begreppet samverkan är vidare än begreppet samråd, se avsnitt 24.4.1. För Riksbanken följer även en allmän skyldighet att samverka av Förvaltningslagen (2017:900).

siering (med undantag för ändringar i Sveriges medlemskap, dvs. insatskapitalet).<sup>2</sup>

### Alternativ som kommittén övervägt

Kommittén har övervägt möjligheten till instruktioner till Riksbanken inför vissa internationella förhandlingar (se avsnitt 26.9.4). Vidare har kommittén övervägt andra möjliga alternativa finansiella motparter till IMF (se avsnitt 27.9.3).

## 38.2.5 Riksbankens institutionella och finansiella oberoende samt valutareserven

### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Riksbankens institutionella oberoende stärks genom att Riksbanken inte längre ska vara skyldig att informera ett statsråd *inför* alla viktiga penningpolitiska beslut, som i nuvarande lag, utan endast *efter* att sådana beslut har fattats (se avsnitt 28.3).
- Det förtydligas att instruktionsförbudet i regeringsformen och riksbankslagen gäller för alla fyra s.k. ECBS-relaterade uppgifter och inte bara för penningpolitiken, vilket är fallet enligt nuvarande lag. Även insamling av de statistiska uppgifter som behövs för samarbetet inom ECBS ska omfattas av instruktionsförbudet (se avsnitt 28.2).
- Det förtydligas också i lagstiftningen att Riksbanken
  - är ett särskilt rättssubjekt som ägs av staten,
  - själv förvaltar sina tillgångar och intäkterna från verksamheten, och
  - att staten garanterar Riksbankens förpliktelser (se avsnitt 29.3).
- Det finansiella oberoendet stärks även genom en reglering av Riksbankens kapitalstruktur och förutsättningarna för vinstutdelning till staten, Riksbankens möjlighet att göra finansiella av-

---

<sup>2</sup> När det rör ändringar i medlemskapet är det enligt gällande rätt regeringen som lämnar en proposition till riksdagen. Beslutsgången vad gäller IMF:s verksamhet riktad mot låginkomstländer blir därmed densamma som vad gäller insatskapitalet.

sättningar och genom att en lagstadgad ordning för återställning av Riksbankens eget kapital införs (se avsnitten 29.4–29.6 och 29.9).

- Beslut om balansräkning, resultaträkning och vinstdisposition ska fattas av riksbanksfullmäktige i stället för av riksdagen. Även detta stärker det finansiella oberoendet. Riksdagens beslut begränsas till att antingen godkänna eller upphäva fullmäktiges beslut. Riksrevisionen ska inför riksdagens beslut uttala sig om vinstdispositionen är korrekt (se avsnitt 29.7).
- Riksbankens uppgift att förvalta tillgångar förtydligas (se avsnitt 29.8).
- Förutsättningarna för förtida upplåning av utländsk valuta till valutareserven lagregleras. Riksbanken får låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret motsvarande 5 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Sådan upplåning ska föregås av en grundlig analys och motivering av behovet av förstärkningen av valutareserven. Ett beslut om upplåning ska även föregås av samråd med Riksgäldskontoret kring de kostnader och risker som den planerade upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna. Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken tillfälligt låna ytterligare valuta i syfte att förstärka valutareserven. Om valutareserven, utöver den del som Riksbanken lånat upp i förtid, har tagits i anspråk för likviditetsstöd, får Riksbanken besluta att den återställs till ursprunglig nivå genom upplåning hos Riksgäldskontoret (se avsnitt 30.7). En tydlig reglering av Riksbankens rätt att låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret saknas i gällande rätt.
- Det införs en bestämmelse om att Riksbanken får köpa utländsk valuta i syfte att förstärka valutareserven, utan att detta behöver ha något samband med det som i nuvarande riksbankslag benämns valutapolitik (se avsnitt 30.7).
- Det förtydligas att Riksbanken får ta upp kredit från, lämna kredit till och ingå valutaåterköpsavtal och andra liknande avtal med andra centralbanker utan att detta behöver ha något samband med det som enligt nuvarande riksbankslag benämns valutapolitik. När Riksbanken ingår sådana avtal i syfte att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta krävs i vissa situationer godkännande av riksdagen (se avsnitt 31.8.2).

## 38.2.6 Den demokratiska granskningen av Riksbanken

### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Genom att Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter anges tydligare än i gällande rätt förbättras förutsättningarna för den demokratiska granskningen av Riksbankens verksamhet från riksdagens sida, liksom från externa granskare som exempelvis Riksrevisionen (se avsnitt 33.6.2).
- Formerna för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen kodifieras i lag i huvudsak i enlighet med den praxis som har utvecklats av Riksbanken, särskilt vad gäller penningpolitiken (se avsnitt 33.6.3).
- Finansutskottets roll i den demokratiska granskningen stärks genom att en bestämmelse om att utskottet ska följa upp Riksbankens verksamhet förs in i riksdagsordningen. Granskningen ska avse måluppfyllelse och effektivitet (se avsnitt 33.6.4).
- Riksrevisionen ska granska Riksbankens regelefterlevnad som en del i den årliga revisionen (se avsnitt 33.6.6). Detta framgår inte tydligt av gällande rätt.
- Det införs en möjlighet att besluta om en särskild utredning om omständigheter som kan föranleda att en direktionsledamot skiljs från anställningen (se avsnitt 33.6.7). En sådan möjlighet saknas i gällande rätt.
- Fullmäktiges kontrollerande funktion lagfästs. Fullmäktiges egen revisionsfunktion får ett uttryckligt mandat att granska direktionens arbete. Dialogen mellan fullmäktige och finansutskottet förstärks (se avsnitt 33.6.8).

### Alternativ som kommittén övervägt

- Kommittén har övervägt alternativa former för demokratisk granskning av Riksbankens verksamhet (se avsnitt 33.6.4). Vidare har kommittén övervägt eventuell domstolsprövning av Riksbankens beslut (se avsnitt 33.6.6). Slutligen har olika alternativ för internrevisionens organisatoriska placering övervägts (se avsnitt 33.6.8).



### 38.2.7 Riksbankens organisation och ledning

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Riksbankschefens roll som myndighetschef, med särskilt ansvar för den löpande verksamheten, och som ordförande i direktionen förtydligas i lag i enlighet med den praxis som utvecklats inom direktionen (se avsnitt 32.8.9).
- Direktionens storlek förändras från sex ledamöter till fem med övergångsregler för nuvarande direktionsledamöter (se avsnitten 32.8.6 och 37.3.1).
- Fullmäktiges roll renodlas till att tillsätta direktionsledamöter, utöva insyn i Riksbankens verksamhet och granska direktionens arbete, samt att fastställa balansräkning, resultaträkning och vinstdisposition. Fullmäktiges roll i övrig styrning av Riksbankens verksamhet tas bort genom att arbetsordningen ska beslutas av direktionen i stället för, som är fallet i dag, av fullmäktige (se avsnitten 32.8.3 och 32.8.8).
- Det införs ett ansökningsförfarande för tillsättning av riksbankschefen och övriga direktionsledamöter. Det införs också en omvalsbegränsning med högst ett omval per direktionsledamot. Den som tidigare har varit vice riksbankschef får dock utses till riksbankschef för en eller två mandatperioder (se avsnitten 32.8.4 och 32.8.6). I nuvarande lag saknas liknande regleringar.

#### Alternativ som kommittén övervägt

- Kommittén har övervägt alternativa ledningsformer för Riksbanken (se avsnitten 32.8.7 och 32.8.13).

### 38.2.8 Uppgifter inom kontantutgivning och kontanthantering

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Riksbanken tilldelas ett mål för sin kontantverksamhet: att bidra till tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige (se avsnitt 34.3). Kontantverksamheten har i gällande rätt inget eget mål.

- I nuvarande riksbankslag har Riksbanken haft uppgiften att svara för landets försörjning med sedlar och mynt. Riksbanken tilldelas nu tre uppgifter inom kontantverksamheten. Riksbanken ska enligt kommitténs förslag
  - ansvara för kontantutgivningen (se avsnitt 34.4.1)
  - ansvara för att det drivs depåverksamhet i Sverige och att det finns sedeldepåer på minst fem platser i Sverige, om inte riksdagen beslutar något annat, varav en i Norrbottens eller Västerbottens län och en i Jämtlands eller Västernorrlands län (se avsnitt 34.4.2)
  - ha ett övergripande ansvar för att kontanthantering i Sverige fungerar, vilket innebär att följa, analysera och regelbundet redogöra till finansutskottet om kontanthantering samt vid behov ha en koordinerande roll i kontanthantering (se avsnitten 34.4.4 och 34.4.5).
- Riksbanken ges utökad rätt att hämta in uppgifter från vissa myndigheter och privata företag för att kunna följa och analysera kontanthantering. Riksbanken ges också ett bemyndigande att meddela föreskrifter avseende kontantverksamheten (se avsnitten 34.5.1, 34.5.3 och 36.1).
- Innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel förtydligas i lagstiftningen i relation till bl.a. avtalsrätten. Var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt om inte annat följer av annan författning eller avtalsvillkor. Dessutom lagfästs att rätten att betala med kontanter inte kan avtalas bort vid höjd beredskap (se avsnitt 34.7.4).
- Om det inte finns särskilda skäl emot, anser kommittén att det i offentligrättsliga förhållanden ska vara möjligt att betala kontant i likhet med den rättspraxis som utvecklats för sjukvård. Ytterligare reglering av möjligheterna till kontant betalning inom offentligrättsliga rättsförhållanden bör ske sektorsvis (se avsnitt 34.7.4).

## Alternativ som kommittén övervägt

Kommittén har övervägt att ändra innebörden av att kontanter är lagliga betalningsmedel (se avsnitt 34.7.4). Vidare har kommittén övervägt att analysera frågan om en framtida e-krona men har konstaterat att det ligger utanför kommitténs uppdrag och att frågan är komplex. Beslut om en eventuell e-krona bör fattas av riksdagen efter att en utredning av statens roll på betalningsmarknaden i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen (2018/19:FiU44) har genomförts.

### 38.2.9 Uppgiften i fråga om krisberedskap och höjd beredskap

#### Viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Målet med Riksbankens beredskapsplanering tydliggörs i lag. Allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (se avsnitt 35.7.1).
- Riksbanken ska liksom tidigare ansvara för planeringen inför fredstida kriser och höjd beredskap såvitt gäller sin egen verksamhet. Riksbanken får dock även ett ansvar, kallat planerings- och kontrollansvar, för sådan planering vad gäller vissa företag och näringsidkare som är av särskild betydelse för genomförandet av elektroniska och kontanta betalningar (se avsnitt 35.7.1).
- Vissa företag ska vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig och delta i bl.a. utbildningar och övningar. Beslut om krigsplacering ska kunna fattas avseende såväl Riksbankens personal som viss privatanställd personal. Riksbanken ska få meddela föreskrifter med krav på dessa företag och näringsidkare (se avsnitten 35.7.3 och 35.7.5). En liknande reglering saknas i gällande rätt.
- Vid höjd beredskap ska eventuella beredskapspengar, liksom kontanter, vara tvingande lagliga betalningsmedel. Rätten att betala med dessa ska därmed inte kunna avtalas bort (se avsnitt 35.7.10). En liknande reglering saknas i gällande rätt.
- Regeringen ges en vidare rätt att besluta om fullmaktslagstiftning i fråga om riksbankslagstiftningen, bankrörelse regleringen och betalningsmarknaden. Det innebär att nya och ändrade regler kan

införas för banker och andra företag på betalningsmarknaden med kort varsel i händelse av krig eller krigsfara (se avsnitt 35.7.12).

### Alternativ som kommittén övervägt

Kommittén har övervägt alternativ för samordningsansvaret för planering av krisberedskap och höjd beredskap för företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar (se avsnitt 35.7.1). Kommittén har vidare övervägt ett viss utökat ansvar för banker avseende inlösen av statliga utbetalningskort (se avsnitt 35.7.10).

### 38.2.10 Övriga viktiga förändringar i förhållande till gällande rätt

- Det införs en proportionalitetsprincip för Riksbankens beslutsfattande. Principen tar sin utgångspunkt i proportionalitetsprincipen i unionsrätten och förvaltningslagen (2017:900). Innebörden av proportionalitetsprincipen är i huvudsak att en åtgärd ska vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser (se avsnitt 13.5).
- Riksbankens beslut ska innehålla en klaggörande motivering om vilka bestämmelser som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet. En sådan skyldighet saknas i nuvarande lag (se avsnitt 13.6).
- Den krets av företag som är skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken utvidgas något i förhållande till nuvarande reglering för att Riksbanken ska kunna utföra samtliga sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen (se avsnitt 36.1.2).
- Riksbanken ska, i likhet med vad som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, genomföra konsekvensutredningar vid regelgivning enligt vad som följer av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se avsnitt 36.4). En sådan bestämmelse saknas i nuvarande lag.
- Mål och allmänna principer för Riksbankens tillgångsförvaltning regleras i lag, vilket inte är fallet i dag (se avsnitt 29.8).

- Det införs en uttrycklig bestämmelse om Riksbankens rätt att använda insamlade uppgifter för statistikändamål, såväl för att framställa nationell statistik som för internationellt samarbete inom bl.a. ECBS eller BIS (se avsnitt 36.1.3).
- Riksbanken ges en uttrycklig rätt att tillhandahålla och offentliggöra referensräntor och referensvärden som avses i EU:s förordning 2016/1011 om referensvärden (se avsnitt 36.3).

### 38.3 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Förändringar de senaste 30 åren avseende bl.a. den svenska växelkursregimen och de finansiella marknadernas funktionssätt och internationalisering har inneburit att den nuvarande riksbankslagen har blivit svårare att tolka och därmed att tillämpa. Otydligheter om Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter föreligger inom flera av dess verksamhetsområden. Om inga lagstiftningsåtgärder vidtas finns det risk för att situationer uppkommer i framtiden då lagen är svår att tillämpa och att lagstödet för att vidta lämpliga åtgärder är oklart eller otillräckligt. Det riskerar att få negativa effekter både på Riksbankens möjligheter att agera ändamålsenligt och för andra, offentliga och privata, aktörer att tolka Riksbankens ansvar inom olika verksamhetsområden, exempelvis inom arbetet med finansiell stabilitet, kontantverksamheten och avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap. Det finns en risk att Riksbanken, trots behovet av åtgärder i en viss situation, avstår att vidta lämpliga åtgärder på grund av att lagstödet är oklart eller otillräckligt. En annan risk är att otydligt angivna uppgifter och befogenheter innebär att gränsdragningarna mellan Riksbanken och andra myndigheter som har ansvar inom ett närliggande område blir oklara, vilket kan leda till en kombination av åtgärder som inte är ändamålsenlig. Även förtroendet för Riksbanken och övriga myndigheter kan påverkas negativt av ett oklart mandat.

Eftersom Riksbanken lyder under riksdagen saknas vidare möjligheter att genom förordning eller på annat sätt komplettera lagstiftningen för att ge Riksbanken ytterligare vägledning, nya uppgifter eller befogenheter att kunna agera. Av denna anledning är det viktigt att Riksbankens mandat, dvs. dess mål, uppgifter och befo-

genheter, framgår av lagen. Ett tydligt mandat förbättrar också förutsättningarna för utvärdering och ansvarsutkrävande från riksdagen.

Om exempelvis inga lagstiftningsåtgärder vidtas för att tydliggöra Riksbankens rätt att låna upp valuta från Riksgäldskontoret för att tillgodose behovet av valutareserv kommer den otydlighet och osäkerhet som under lång tid förelegat att finnas kvar vilket är negativt för såväl de berörda myndigheterna som för Sverige som helhet.

Kommitténs förslag inom kontantverksamheten syftar till att stärka Riksbankens roll i kontantkedjan och förtydliga dess ansvar för kontanthanteringens inbegripet depåverksamheten. Om inga åtgärder vidtas finns risk för ytterligare fördyring av inlämning och uthämtning av kontanter i depåer. Därutöver riskerar depåer att läggas ner, vilket försvagar kontantkedjan och försämrar tillgången till kontanter i samhället. Detta skulle försvåra att uppnå kommitténs målsättning att den fortsatta utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses.

Förslagen som rör Riksbankens ansvar för beredskap vid fredstida kriser och vid höjd beredskap bedöms stärka det svenska finansiella systemets motståndskraft mot angrepp och störningar väsentligt i förhållande till situationen i dag. Riksbankens roll i samhällets krisberedskap och i totalförsvarsplanering är i dag såväl begränsat som otydligt. Om inga åtgärder vidtas inom detta område kan Sveriges betalningssystem stå sämre rustat vid fredstida kriser och höjd beredskap. Kommittén bedömer att möjligheten för allmänheten att göra nödvändiga betalningar under krig är av synnerlig vikt för motståndsviljan.

I betänkandet har kommittén beaktat synpunkter på den svenska lagstiftningen som framförts av EU-kommissionen vad gäller brister i legal konvergens avseende främst det institutionella och finansiella oberoendet. Om inga lagstiftningsåtgärder vidtas kommer de brister som identifierats av EU-kommissionen att bestå. Det skulle kunna innebära att kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen.

## 38.4 Övergripande konsekvenser för Riksbankens verksamhet

Möjligheterna att uppställa mål för Riksbanken på annat sätt än genom lag är begränsade. Därför har kommittén ansett det lämpligt att via lagstadgade mål för olika verksamhetsområden klargöra vad Riksbanken ska förväntas uppnå. Kommitténs förslag innebär att det tillkommer nya mål för Riksbankens verksamhet inom finansiell stabilitet, kontantverksamheten och för uppgiften i fråga om krisberedskap och höjd beredskap. Dessutom kodifieras i lag att Riksbanken inom penningpolitiken ska bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet.

Kommitténs förslag innebär vidare att såväl Riksbankens uppgifter som befogenheter utökas inom ett antal områden. Nya och mer omfattande uppgifter i förhållande till gällande rätt och praxis tilldelas Riksbanken, framför allt i kontantverksamheten och i uppgiften avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap. Riksbankens befogenheter utvidgas också, exempelvis får Riksbanken befogenhet att ge s.k. generellt likviditetsstöd i syfte att bidra till stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet. En sådan befogenhet saknas i dagens lagstiftning. Vidare utökas befogenheterna när det gäller rätten att inhämta uppgifter från olika aktörer. Även Riksbankens föreskriftsrätt i övrigt utvidgas inom vissa verksamhetsområden. Dessutom regleras Riksbankens rätt att låna upp utländsk valuta från Riksgäldskontoret för att tillgodose behovet av valutareserv.

I flera fall kodifierar kommitténs förslag befintlig praxis avseende Riksbankens uppgifter och befogenheter. Det gäller i hög grad för Riksbankens nuvarande uppgifter inom finansiell stabilitet. Kodifieringen innebär att de åtgärder som vidtogs för att bidra till att värna den finansiella stabiliteten i samband med den globala finansiella krisen som inleddes 2008 kan vidtas även fortsättningsvis, men med ett mer uttryckligt lagstöd. De föreslagna penningpolitiska befogenheterna handlar också i hög grad om förtydliganden och innebär inte någon begränsning i förhållande till den förda penningpolitiken under det senaste decenniet, exempelvis vad gäller de tillgångsköp som har genomförts för att komplettera räntestyrningen i penningpolitiken.

Genomgående i betänkandet betonas vikten av samverkan med andra myndigheter inom flera delar av Riksbankens verksamhet, såsom finansiell stabilitet, kontantverksamheten, den internationella verksamheten och samhällets krisberedskap och höjd beredskap. Det understryks särskilt inom det finansiella stabilitetsområdet genom att det tas in en uttrycklig bestämmelse om samverkan med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. I övrigt är de allmänna bestämmelserna i 8 § förvaltningslagen om samverkan tillämpliga. Samverkan kan, utöver att bidra till en mer ändamålsenlig kombination av åtgärder från olika myndigheter, även minska risken för dubbelreglering i förhållande till företag. Skyldighet till samråd med myndigheter regleras också när det gäller specifika frågor, såsom Riksbankens valutalån hos Riksgäldskontoret. Samverkan med andra myndigheter inklusive regeringen inom verksamhetsområden vid sidan om penningpolitiken bedöms vidare underlättas av den nya lagstiftningsstrukturen, där åtgärder för att uppnå prisstabilitet åtskiljs från åtgärder med målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Ett syfte med lagstiftningsstrukturen är att göra det tydligare vilka verksamhetsområden som omfattas av det unionsrättsliga instruktionsförbudet. Lagstiftningsstrukturen innebär också att det för Riksbanken kan uppstå vissa frågor om gränsdragningar när det gäller att bestämma huvudsakligt syfte för en viss åtgärd (se vidare avsnitt 25.1).

### 38.4.1 Konsekvenser för organisation och ledning

Kommittén bedömer att den föreslagna lagfästa rollfördelningen inom direktionen minskar risken för effektivitetsförluster som kan uppkomma till följd av det kollektiva ledarskapet. Kommitténs förslag innebär att policybeslut ska fattas av hela direktionen medan riksbankschefen leder det löpande arbetet efter direktiv och riktlinjer från direktionen. Riksbankschefens lagfästa roll kommer i högre utsträckning än i dag att motsvara en generaldirektörs, medan direktionens roll kommer i högre utsträckning att likna rollen av en myndighetsstyrelse.

De oklarheter i uppgiftsfördelning och ansvar som i dag föreligger mellan fullmäktige och direktionen minskar genom att fullmäktiges roll i styrningen av Riksbanken tas bort. Förslaget innebär



att det ska vara direktionen och inte fullmäktige som fattar beslut om arbetsordningen som innehåller bestämmelser om Riksbankens organisation. På så sätt blir ansvarsförhållandena tydligare än i dag samtidigt som ansvarsutkrävandet underlättas. Det medför även att administration som är direkt kopplad till beslutsprocesser i fullmäktige och direktionen torde kunna effektiviseras något.

Att direktionen begränsas till fem personer innebär, givet direktionsledamöternas ersättning i förhållande till snittlönen hos övriga anställda vid Riksbanken, en minskning av resursbehovet med motsvarande cirka två och en halv årsarbetskraft.

### 38.4.2 Konsekvenser för kontantverksamheten

Kommitténs förslag om mål och uppgifter inom Riksbankens kontantverksamhet kommer att leda till ökade kostnader för Riksbanken. I Kontanthanteringsutredningens betänkande *Svensk kontanthantering* gjordes bedömningen att det övergripande ansvaret när det gäller kontanthantering, dvs. att samordna arbetet och lämna återkommande redogörelser till riksdagen avseende kontanthantering, innebar ett ökat resursbehov på cirka en årsarbetskraft. Kommittén bedömer att det är rimligt att utgå från Kontanthanteringsutredningens bedömning i denna del.<sup>3</sup> Till detta övergripande ansvar kommer det specificerade ansvaret att det drivs depåverksamhet vilket enligt kommitténs bedömning kräver en ökning av personalresurser motsvarande ytterligare cirka två årsarbetskrafter. Riksbanken är vidare, enligt förslaget tvungna att se till att det drivs minst fem sedeldepåer i Sverige, varav två i de norra delarna av landet. Kommitténs bedömning är att denna uppgift bäst löses genom en förhandlingslösning mellan Riksbanken, de stora bankerna och värdebolagen. Avtal, föreskrifter och drift av verksamheten i egen regi blir då möjliga verktyg för Riksbanken. Alla aktörer i kontantkedjan har behov av en fungerande depåverksamhet men lagkravet innebär att Riksbanken kommer att behöva bidra mer än vad som är fallet i dag för att det drivs depåverksamhet som uppfyller vissa krav på tillgänglighet och prissättning.

---

<sup>3</sup> Riksbanken invände inte heller mot den uppskattningen i sitt remissvar på Kontanthanteringsutredningens förslag.

Kommitténs bedömning är att en lösning där Riksbanken, via avtal och/eller föreskrifter, ställer vissa krav på sedeldepåernas lokalisering, tillgänglighet och prissättning kostar mellan 10–30 miljoner kronor per år. Utgångspunkten för bedömningen är de kostnader som dåvarande Bankernas depåbolag AB (BDB AB) hade för sin depåverksamhet under 2016, justerat med förändringar som skett de senaste tre åren.<sup>4</sup> BDB:s kostnader för depåverksamheten var cirka 68 miljoner kronor 2016 (se Tabell 38.1). Samtidigt uppgick intäkterna, i form av avgifter för inlämning och uthämtning av kontanter i depåerna, till 76 miljoner kronor.

**Tabell 38.1 Kostnader för BDB AB:s depåverksamhet för 2016 och uppskattning av kostnaderna för 2019**

Miljoner kronor

Kostnader för depåverksamheten	Årsredovisning BDB 2016	Uppskattning av kostnader 2019
Personalkostnader	8,8	9,9
Räntekostnader m.m.	20,9	16,7
Övriga externa kostnader	38,0	30,4
Nedskrivningar	0,3	0,3
<b>Totalt</b>	<b>67,8</b>	<b>57,3</b>

*Källa:* Bankernas depåbolag AB:s årsredovisning för 2016 och egna beräkningar.

Uppskattningen för år 2019 i Tabell 38.1 görs utifrån antagandet att rörliga kostnader för depåverksamheten (räntekostnader och övriga externa kostnader) har kunnat minskas med motsvarande 20 procent. Antagandet kan ses som försiktigt, eftersom den totala mängden kontanter som hämtas ut eller lämnas in i depåerna, enligt Bankomat AB, under samma period har minskat med cirka 30 procent samtidigt som antalet sedeldepåer har minskat. I uppskattningen för 2019 antas vidare att personalkostnaderna inte kan minskas bara för att kontantvolymerna minskat. Dessa antas i stället ha ökat med 4 procent per år, i takt med den nominella löneutvecklingen i samhället. Slutligen antas avskrivningarna vara konstanta.

<sup>4</sup> År 2016 var det senaste år som depåverksamheten särredovisades i dåvarande Bankernas depåbolag AB:s redovisning. Från 2017, dvs när Bankomat AB och BDB fusionerades, är redovisningen för depåverksamheten och uttagsautomaterna integrerad i årsredovisningen.

Att kostnadsökningen skattas med ett sådant brett intervall (10–30 miljoner kronor per år, netto) beror på att Riksbanken i den nya lagen ges flexibilitet att besluta hur den ska säkerställa att det drivs depåverksamhet i Sverige. Utgångspunkten för intervallet är bedömningen att nuvarande Bankomat AB:s kostnader 2019 uppgår till cirka 57 miljoner kronor, i enlighet med Tabell 38.1 och att detta finansieras med lika stora avgiftsintäkter. En nettokostnad på 10 miljoner kronor för Riksbanken bygger på antagandet att nuvarande avgiftsintäkter minskar med ungefär en tredjedel, till 37 miljoner kronor och att Riksbanken och Bankomat AB fördelar återstående kostnad för depåverksamheten på knappt 20 miljoner kronor mellan sig. En nettokostnad på 30 miljoner kronor för Riksbanken bygger i stället på antagandet att avgiftsintäkterna för depåverksamheten ungefär halveras och att Riksbanken själv står för hela kostnaden för depåverksamheten som inte täcks av intäkter från kunderna i depån.

Riksbanken har enligt kommitténs förslag också möjlighet att driva en eller flera depåer i egen regi. Skälet till detta kan vara att Riksbanken bedömer att det är det bästa sättet att förbättra tillgången till kontanter i en viss del av landet. Valet att driva depåer kan dock också bero på överväganden som Riksbanken gör avseende sitt utökade ansvar för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap. Nettokostnaden av ett sådant arrangemang är svår att uppskatta. Den påverkas av lokalisering av depån, huruvida depån bemannas av Riksbankens egen personal eller om driften upphandlas, servicenivå och avgifter för kunderna i depån, samt omfattningen av nödvändiga investeringar. Om Riksbanken skulle välja att driva alla fem depåer i egen regi, samtidigt som avgiftsintäkterna för inlämning och uthämtning av kontanter i depåerna halveras i förhållande till i dagsläget, skulle emellertid nettokostnaden sannolikt klart överstiga 30 miljoner kronor per år.

### **38.4.3 Konsekvenser för Riksbankens verksamhet inom samhällets krisberedskap och höjd beredskap**

I förslaget till ny lag ges Riksbanken ett utökat beredskapsansvar avseende elektroniska betalningar och fysiska betalningar vid kris och krig. Kommittén anser att det är svårt att bedöma kostnadseffekterna av detta omfattande ansvar, eftersom Riksbanken har stor

flexibilitet att avgöra hur uppgiften ska utföras. Riksbanken har precis inlett ett arbete för att utvidga sin verksamhet och förstärka sin kompetens när det gäller beredskapsfrågor avseende betalningar vid kris och krig. I oktober 2019 arbetar enligt uppgifter från Riksbanken cirka tre årsarbetskrafter med beredskapsplanering. Två av dessa arbetar med frågor som rör betalningar. Det utökade åtagandet som kommittén föreslår innebär att det krävs betydligt mer resurser inom detta område. En grov uppskattning är att kommitténs förslag innebär att 15–20 årsarbetskrafter behöver tillföras Riksbankens verksamhet på några års sikt i förhållande till nivån i dagsläget inom beredskapsområdet. Kommitténs förslag medför därmed en viss förskjutning i Riksbankens verksamhet. Mångdubbelt fler personer än vad som är fallet i dagsläget kommer att arbeta med frågor som rör krisberedskap och totalförsvarsplanering.

#### **38.4.4 Övriga konsekvenser för Riksbankens verksamhet**

Sammantaget bedöms de direkta konsekvenserna av kommitténs förslag för den dagliga verksamheten avseende finansiell stabilitet inom Riksbanken inte påverka behovet av resurser eftersom det i betydande utsträckning är en kodifiering av praxis både när det gäller uppgifter och den samverkan som sker inom området.

Även avseende penningpolitiken och den internationella verksamheten bedöms effekterna på behovet av resurser att bli begränsad, eftersom förslagen i hög grad handlar om kodifiering av praxis. Detta gäller även regleringen av Riksbankens informationsansvar till allmänheten och redogörelser till riksdagen.

Det utökade mandat som ges till fullmäktiges revisionsfunktion för att granska direktionens arbete innebär, enligt kommitténs bedömning, att ytterligare en miljon kronor per år behöver avsättas för att upphandla denna tjänst.

#### **38.4.5 Möjligheter till omprioriteringar och effektivisering**

Det är rimligt att Riksbanken kontinuerligt gör omprioriteringar och effektiviseringar i sin verksamhet. Kommittén bedömer dock att endast en mindre del av det tillkommande resursbehovet i Riksbanken, inom framför allt beredskapsområdet, kan lösas med effektivi-

seringar och omprioriteringar. Kommittén bedömer att förslagen om att tydliggöra och renodla rollerna mellan fullmäktige, direktionen och riksbankschefen på sikt bör leda till ökad effektivitet inom Riksbanken, framför allt genom att interna beredningsprocesser blir mindre omfattande och att administrationen därför kan minska något. En minskning av direktionens storlek från sex till fem personer bör också kunna bidra till att minska administrationen inom banken något.

#### **38.4.6 Samlade konsekvenser för Riksbankens resursbehov och resultat**

Kommittén vill betona att de konsekvenser för Riksbankens behov av resurser som anges nedan är en partiell bedömning av vad som direkt följer av kommitténs förslag. Vid sidan om detta innebär omvärldsförändringar att det ständigt sker omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden. Finansskrisen som inleddes 2008 och den snabba digitaliseringen av betalningsmarknaden, inklusive den minskande kontantanvändningen, är två externa faktorer som i hög grad påverkat Riksbankens verksamhet samt behov och fördelning av resurser det senaste decenniet. Kommittén vill också lyfta fram att Riksbankens finansiella och funktionella oberoende, och det faktum att Riksbanken inte omfattas av den finansiella styrningen i staten genom anslagstilldelning, medför att en konsekvensanalys för Riksbankens verksamhetskostnader skiljer sig från en motsvarande analys för andra myndigheter. Konsekvensanalysen är en ren bedömning utan effekter på framtida medelstilldelning eller övrig styrning, eftersom det i slutändan är Riksbanken som självständigt bestämmer över sina verksamhetskostnader och sin resursfördelning. Riksbankens beslut om verksamhetens omfattning och inriktning görs utifrån Riksbankens tilldelade mål, uppgifter och befogenheter och utifrån de ramar som ges av kravet att hushålla väl med statens medel och den proportionalitetsprincip som kommittén föreslår ska lagfästas för Riksbankens verksamhet.

Kommitténs bedömning är att Riksbanken, som en konsekvens av de förslag som kommittén lämnar, har behov av mer resurser för sin verksamhet när förslagen får fullt genomslag. Det ytterligare behovet bedöms uppgå till mellan 16 och 21 årsarbetskrafter. Det innebär att antalet årsarbetskrafter bedöms behöva öka med 5 till 6 procent i förhållande till 2018 års nivå på 327 årsarbetskrafter. Till

dessa utökade personalkostnader kommer administrationskostnader kopplade till ökningarna i personalstyrkan. Slutligen tillkommer nettokostnaden för ansvaret att det drivs depåverksamhet i Sverige vilken bedöms uppgå till mellan 10–30 miljoner kronor per år.<sup>5</sup>

Den reglering som föreslås avseende Riksbankens rätt att låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret, motsvarande 5 procent av Sveriges BNP, har i sig inga effekter på Riksbankens kostnader i förhållande till nuvarande situation. De befintliga valutalån som Riksbanken innehar vid utgången av 2019 har av Riksbankens direktion i mars 2019 bedömts ligga på en lämplig nivå och motsvarar ungefär 4 procent av BNP.<sup>6</sup> Denna nivå på valutalånen är lägre än 5 procent av BNP.

Däremot innebär kommitténs förslag, om att Sveriges åtaganden gentemot IMF i praktiken flyttas till statens budget, ett minskat behov av valutareserv. I sin senaste bedömning från mars 2019 av behovet av valutareserv, anger Riksbanken att 5,5 miljarder US-dollar (cirka 50 miljarder kronor med växelkursen i oktober 2019) i valutareserv behövs specifikt för beredskap för att kunna infria kommande IMF-åtaganden. Om detta behov inte finns kvar, minskar allt annat lika Riksbankens behov av förtida valutaupplåning med motsvarande belopp. Eftersom förfinansiering av valutareserven är förknippad med en nettoräntekostnad på uppskattningsvis 0,25 procent kan förslaget bidra till att minska dessa lånekostnader med cirka 125 miljoner kronor per år. Det kan också innebära en mindre ökning av administrationen för IMF-betalningar inom Riksbanken. Kommittén vill dock betona att det är upp till Riksbanken att bestämma nivån på den förtida upplåningen av utländsk valuta. Kommitténs bedömning är att kostnadsminskningen av förslaget ligger någonstans i intervallet 0–125 miljoner kronor.

För en fullständig genomgång av effekterna av kommitténs förslag på Riksbankens resultat och offentliga finanser, se avsnitt 38.6.1.

---

<sup>5</sup> Detta intervall är en bedömd nettokostnad för Riksbankens ansvar för depåverksamheten. Om Riksbanken väljer att driva en eller flera depåer i egen regi kan denna nettokostnad även innefatta ett ökat antal anställda. De förslag som lämnas avseende Riksbankens kontantverksamhet med syfte att stärka kontantkedjan kan innebära en högre volym kontanter i cirkulation vilket allt annat lika skulle förbättra Riksbankens resultat.

<sup>6</sup> Riksbanken antas vid lagens ikraftträdande fortfarande ha lika stora valutalån via Riksgäldskontoret som vid utgången av 2019, dvs. 5,5 miljarder euro och 14,5 miljarder USD, i enlighet med det beslut som fattades av direktionen den 6 mars 2019 om hantering av existerande valutalån hos Riksgäldskontoret.

## 38.5 Konsekvenser för andra berörda myndigheter

### 38.5.1 Riksdagen och dess finansutskott

Kommittén föreslår att den demokratiska granskningen av Riksbanken ska förstärkas och att det främst ska ske genom finansutskottets försorg. Utökad rapportering från Riksbanken och närmare kontakter med fullmäktige är ytterligare skäl till att det behövs större resurser än i dag. Kommittén bedömer att utskottets resurser bör ökas med sammantaget cirka 5 miljoner kronor årligen i syfte att möjliggöra ytterligare personalresurser och att i högre grad än tidigare anlita extern expertis för granskningen.

### 38.5.2 Riksrevisionen

Granskning av regelefterlevnad (eng. *compliance audit*) på det sätt som avses i kommitténs förslag är delvis en ny uppgift för Riksrevisionen, även om kommitténs författningsförslag i detta avseende är ett förtydligande. Förslaget att Riksrevisionen även ska granska Riksbankens regelefterlevnad medför därför, enligt kommittén, ett ökat behov av cirka en årsarbetskraft, motsvarande en miljon kronor. Författningsförslagen i fråga om lagen om revision av statlig verksamhet m.m. bedöms inte medföra några beaktansvärda kostnadsökningar avseende revision av andra statliga förvaltningsmyndigheter än Riksbanken.

### 38.5.3 Regeringskansliet och finansdepartementet

Kommitténs förslag bedöms inte påverka Regeringskansliets eller Finansdepartementets verksamhet avseende inriktning och resurser. Samarbetet mellan Regeringskansliet och Riksbanken på det internationella området, exempelvis avseende framtagande av instruktioner och deltagande i IMF:s beslutsorgan och kommittéer inom EU, bedöms inte förändras i förhållande till situationen i dagsläget.

### 38.5.4 Finansinspektionen

Finansinspektionen får enligt kommitténs förslag ett något minskat beredskapsansvar avseende den finansiella infrastrukturen samtidigt som det kan krävas något mer samarbete med Riksbanken inom t.ex. beredskapsområdet. Riksbanken är skyldig att samråda med Finansinspektionen bl.a. i viktigare frågor som rör det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. Kommittén bedömer att de förslag som lämnas har begränsad påverkan på inriktningen av Finansinspektionens verksamhet totalt sett och därmed på myndighetens sammanlagda resursbehov.

### 38.5.5 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret ges enligt kommitténs förslag i uppgift att löpande låna ut medel till Riksbanken för att täcka Sveriges transaktioner med IMF, vilket blir en ny uppgift inom statsskuldförvaltningen.

Vidare föreslås att Riksgäldskontoret ska ta upp lån i utländsk valuta för att tillgodose Riksbankens behov av valutareseerv upp till motsvarande 5 procent av BNP. Om synnerliga skäl föreligger, får detta belopp tillfälligt överskridas. I förslaget ingår även att samråd ska ske mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret kring de kostnader och risker som upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna. Att det sker en reglering av förutsättningarna för Riksgäldskontorets upplåning av utländsk valuta för Riksbankens räkning bedöms vara positivt då det under lång tid har funnits en osäkerhet kring Riksgäldskontorets möjlighet att exempelvis neka en sådan begäran. Förändringar av storleken på valutalånen kommer i typfallet ske relativt sällan, varför påverkan på Riksgäldskontorets löpande verksamhet bedöms bli begränsad. I eventuella mer extrema situationer, när Riksbanken begär upplåning för att förstärka valutareseerven samtidigt som övrig statlig upplåning i utländsk valuta är stor och de offentliga finanserna är ansträngda, kan det dock krävas en mer omfattande analys från Riksgäldskontoret och ett mer ingående samråd mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret innan Riksbanken fattar ett beslut om ökad upplåning. (se vidare avsnitt 38.6.3).



Förslagen om Riksbankens skyldighet att samverka med Riksgäldskontoret inom området finansiell stabilitet avseende resolution och statligt stöd till kreditinstitut, förbättrar förutsättningarna för Riksgäldskontorets arbete. Det gäller såväl för förebyggande åtgärder för att undvika finansiell instabilitet, som de uppgifter som Riksgäldskontoret har som Sveriges resolutionsmyndighet.

Kommittén bedömer sammantaget att förslagen har vissa konsekvenser för Riksgäldskontorets statsskuldsförvaltning och medför behov av utökad samverkan och samråd med Riksbanken. Kommittén bedömer dock inte att förslagen påverkar Riksgäldskontorets resursbehov.

### **38.5.6 Sveriges Domstolar**

Förslagen i avsnitt 36.5 innebär att något fler av Riksbankens beslut jämfört med tidigare får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det gäller bl.a. beslut som avser krav på centrala motparter i tredjeland. Några överklaganden avseende beslut om sådana krav bedöms inte aktualiseras under överskådlig tid. Rätten att överklaga utsträcks också till att avse vissa beslut som har med krigsplaceringar och skyldighet att fortsätta verksamhet i krig att göra. Det kan antas att vissa sådana beslut kommer att överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Uppskattningsvis kan det röra sig om i genomsnitt ett överklagande per år. Den ökade arbetsbelastningen för Sveriges Domstolar bedöms därför sammantaget kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

### **38.5.7 Övriga förvaltningsmyndigheter**

Till följd av Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering kan Post- och telestyrelsen (PTS), länsstyrelserna, samt Tillväxtverket behöva samverka mer med Riksbanken än vad som är fallet i dag. För att berörda myndigheter effektivt ska kunna hantera frågor om gränsdragningar mellan ansvarsområden som uppstår måste samarbetsformerna utvecklas. Risken för överlappningar finns annars såväl beträffande vilka åtgärder som ska vidtas, som vilken myndighet som ska ansvara för analys och rapportering till riksdagen och regeringen. PTS, Tillväxtverket och länsstyrelserna blir också skyl-

diga att lämna uppgifter till Riksbanken avseende kontanthantering. Kommittén vill framhålla att det redan finns utvecklade informationskanaler mellan berörda myndigheter inom exempelvis det s.k. Betalningsrådet och Kontanthanteringsrådet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har redan i dag väl utvecklade frivilliga samarbetsformer med Riksbanken och andra aktörer inom den finansiella sektorn bl.a. inom Betalningsrådet och FSPOS.<sup>7</sup> Att Riksbankens roll inom samhällets krisberedskap kodifieras och utvidgas innebär att även MSB kan behöva utveckla formerna för samverkan med Riksbanken.

Sammantaget bedömer kommittén att förslagets påverkan på PTS, länsstyrelsernas, Tillväxtverkets och MSB:s verksamhet är begränsad och att myndigheternas behov av resurser är oförändrat till följd av kommitténs förslag.

## 38.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

### 38.6.1 Konsekvenser för offentliga finanser

Riksbankens resultat är en del av det som i detta betänkande benämns *den samlade offentliga sektorns finanser*. För en schematisk illustration av hur olika delar av den offentliga sektorns finansiella sparande och den samlade offentliga sektorns finanser hänger ihop se Figur 38.1 nedan.

---

<sup>7</sup> Betalningsrådet är startat på Riksbankens initiativ, som ett forum för samråd och dialog mellan privata och offentliga aktörer som är involverade på betalningsmarknaden. För en beskrivning av Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS), se avsnitt 35.3.3.

Figur 38.1 Principskiss över den samlade offentliga sektorns finanser



Anm. <sup>1</sup> Det av riksdagen beslutade överskottsmålet för de offentliga finanserna utvärderas mot den offentliga sektorns finansiella sparande. Justerat för engångseffekter och konjunkturläge ska detta vara minst 0,33 procent av BNP per år.

<sup>2</sup> Utdelning från Riksbanken till statens budget som inte överstiger Riksbankens resultat påverkar det statliga finansiella sparandet och ökar därmed den offentliga sektorns finansiella sparande.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan statens finansiella sparande och statens budgetsaldo utgörs av periodiseringar och avgränsningar av de in- och utbetalningar under året som inte motsvaras av någon prestation eller resursförbrukning. Exempelvis påverkar statlig utlåning (exempelvis valutalån till Riksbanken eller studielån) budgetsaldot men inte det finansiella sparandet. Ett negativt räntenetto eller kreditförluster till följd av låneverksamhet försämrar dock det finansiella sparandet.

Effekterna av kommitténs förslag för den samlade offentliga sektorns finanser (dvs. den offentliga sektorns finansiella sparande plus Riksbankens resultat, exklusive utdelning) bedöms sammantaget uppgå till ett intervall mellan -68 och +86 miljoner kronor per år. Effekten på de samlade offentliga finanserna uppstår i första hand i och med Riksbankens utökade ansvar och uppgifter avseende samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap samt nya mål och uppgifter inom kontantverksamheten. Dessutom beror den offentligfinansiella effekten på hur Riksbanken väljer att anpassa valutareservens storlek med anledning av att framtida infrianden av åtaganden gentemot IMF föreslås belasta statens budget. Som framgår av Tabell 38.2 bedömer kommittén att det till följd av förslagen i detta betänkande behövs nya resurser för Riksbankens verksamhet motsvarande 16–21 årsarbetskrafter. Det innebär att antalet årsarbetskrafter sammantaget behöver öka med 5 till 6 procent i förhållande till 2018 års nivå på 327 årsarbetskrafter. Med Riksbankens genomsnittliga personalkostnad (exklusive direktionen) motsvarar det ökade

kostnader på 20–26 miljoner kronor per år (för en mer detaljerad beskrivning av konsekvenser för Riksbankens verksamhet och behov av personalresurser, se avsnitt 38.4).<sup>8</sup> Till detta kommer en uppskattad ökning av administrationskostnaderna motsvarande en halv miljon kronor per år per tillkommande årsarbetskraft.<sup>9</sup>

Utöver ökade personal- och administrationskostnader, bedöms det utökade åtagandet för kontant- och depåverksamhet kräva ytterligare 10–30 miljoner kronor per år för att t.ex. upphandla tjänster eller ge stöd till att depåverksamhet drivs enligt de föreslagna kraven (se vidare avsnitt 38.4.2). Det utökade och förtydligade mandatet som ges till riksbanksfullmäktiges externa revisionsfunktion innebär att ytterligare en miljon kronor per år krävs för att upphandla denna tjänst.

Slutligen innebär kommitténs förslag, om att framtida infrianden av IMF-åtaganden i praktiken sker via statens budget, en möjlighet för Riksbanken att minska valutareserven med 5,5 miljarder dollar, givet Riksbankens bedömning i mars 2019 av behovet av valuta-reserv. Beroende på hur Riksbanken väljer att ändra valuta-reservens storlek med anledning av denna regeländring, kan räntekostnaderna minska med mellan 0 och 125 miljoner kronor.

När kommitténs förslag får fullt genomslag runt år 2026 är bedömningen att Riksbankens kostnader (exkl. räntekostnaderna) till följd av kommitténs förslag ökar med cirka 39–68 miljoner kronor per år. Jämfört med det genomsnittliga redovisade resultatet för Riksbanken under den senaste femårsperioden 2014–2018 på 3,9 miljarder kronor per år, motsvarar dessa ökade kostnader ett försämrat resultat på 1,0–1,7 procent per år. Om Riksbanken väljer att minska den förupplånade valutareserven med det belopp som i dag avsätts för beredskap för infrianden av framtida IMF-åtaganden kan Riksbankens resultat i stället stärkas med 57–86 miljoner kronor.

---

<sup>8</sup> Enligt Riksbankens årsredovisning för 2018 var den genomsnittliga personalkostnaden per årsarbetskraft 1,25 miljoner kronor exkl. direktionen. Direktionsledamöternas lönekostnad uppgår till cirka 3,1 miljoner kronor per ledamot och år.

<sup>9</sup> Enligt Riksbankens årsredovisning för 2018. Uppskattningen baseras på de delar av administrationskostnaderna som antas vara kopplade till antalet anställda i form av it-licenser, lokaler, resor m.m.

**Tabell 38.2 Effekter av kommitténs förslag på den samlade offentliga sektorns finanser**

Miljoner kronor

Förslag	Årlig effekt	Myndighet	Startår
Fem ledamöter i direktionen (motsvarande –2,5 årsarbetskrafter)	-3,1	Riksbanken	2026 <sup>1</sup>
Övergripande ansvar för kontant-hanteringen (3 årsarbetskrafter)	3,8	Riksbanken	2023
Ökat beredskapsansvar för betalningar i kris och krig (15–20 årsarbetskrafter)	19–25	Riksbanken	2023
<b>Riksbankens personalkostnader</b>	<b>20–26</b>		
Ökade administrationskostnader för ytterligare 16–21 årsarbetskrafter	8–11		
Kostnader förknippade med ansvaret att det drivs depåverksamhet i hela landet	10–30	Riksbanken	2023
Utökat mandat för riksbanksfullmäktiges revisionsfunktion	1	Riksbanken	2023
<b>Riksbankens kostnader (exkl. räntekostnader)</b>	<b>39–68</b>		
Eventuell minskning av valutareserv till följd av att framtida infrianden av IMF-åtaganden belastar statens budget	-125–0		2023
<b>Riksbankens kostnader</b>	<b>-86–+68</b>		
Riksrevisionen granskar Riksbankens regelefterlevnad (1 ÅA). Finansieras inom Riksrevisionens anslag	0	Riksrevisionen	2023
Utökade resurser till finansutskottet för förstärkt granskning (motsv. 5 ÅA). Finansieras inom Riksdagsförvaltningens anslag	0	Riksdagsförvaltningen	2023
<b>Förändring av den samlade offentliga sektorns finanser</b>	<b>-68–+86</b>		

Anm.<sup>1</sup> Minskningen av antalet direktionsledamöter kan enligt förslaget teoretiskt ske någon gång mellan 1 januari 2023 och 31 december 2028. När det sker beror på hur förordnandena ser ut när lagen träder i kraft, eventuella avgångar efter lagens ikraftträdande och fullmäktiges överväganden i övrigt. Den 1 januari 2026 är valt eftersom det ligger i mitten av detta tidsintervall.

Finansutskottets och Riksrevisionens utökade roller att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken innebär ett ökat resursbehov, vilket uppskattas till cirka 6 miljoner kronor per år. Detta

bedöms kunna tillgodoses genom omprioriteringar inom befintliga anslag för Riksdagsförvaltningen respektive Riksrevisionen.<sup>10</sup>

Effekterna på den samlade offentliga sektorns finanser bedöms därmed enligt kommittén hamna i intervallet -68 till +86 miljoner kronor per år när kommitténs förslag får fullt genomslag runt år 2026.

### 38.6.2 Förslagets effekter på statens finansiella sparande och budgetsaldo

I avsnitt 38.6.1 redovisas effekten av kommitténs förslag på den samlade offentliga sektorns finanser. I detta avsnitt behandlas i stället hur fördelningen *inom* den samlade offentliga sektorns finanser mellan Riksbankens resultat och statens budget och statens finansiella sparande påverkas av kommitténs förslag.

Det är via Riksbankens årliga utdelning som effekterna uppstår på statens budgetsaldo och det statliga finansiella sparandet (enligt nationalräkenskapernas definition). Enligt kommitténs förslag ska Riksbanken dela ut den vinst som, efter finansiella avsättningar, överskrider den målsatta nivån på eget kapital (60 miljarder kronor, realvärdesäkrat). Riksbankens resultat, vinstutdelning och utvecklingen av Riksbankens eget kapital beror i sin tur i hög utsträckning på Riksbankens åtgärder inom olika verksamhetsområden, kontant-användningen i samhället och på ränteutvecklingen.

För att illustrera effekterna på statens budget av den föreslagna vinstutdelningsregeln redovisas nedan två stiliserade scenarier (se Tabell 38.3). För båda scenarierna redovisas utdelningen enligt nuvarande vinstutdelningsprincip och enligt kommitténs förslag till ny vinstutdelningsregel. Förslaget på vinstutdelningsregel skiljer sig åt i två väsentliga avseenden från nuvarande utdelningsprincip. För det första baseras den föreslagna vinstutdelningsregeln helt på det *redovisade resultatet*, medan den befintliga vinstutdelningsprincipen baseras på ett *justerat resultat*, som exkluderar vissa realiserade vinster och inkluderar vissaorealiserade vinster. För det andra baseras den föreslagna vinstutdelningsregeln bara på det senaste årets resultat, medan befintlig princip baseras på genomsnittet av de senaste fem

---

<sup>10</sup> För Riksrevisionen var den genomsnittliga personalkostnaden 1,02 miljoner kronor per årsarbetskraft och i Riksdagsförvaltningen 0,84 miljoner kronor för år 2018. Kostnaden för årsarbetskrafter inom dessa myndigheter antas vara 1 miljon kronor.

årens justerade resultat. För att förenkla jämförelsen antas i båda scenarierna att det redovisade resultatet (som ska användas enligt den föreslagna vinstutdelningsregeln) är lika med det justerade resultat (som används i nuvarande vinstutdelningsprincip).<sup>11</sup>

Den nya vinstutdelningsregeln föreslås tillämpas första gången för räkenskapsåret 2023. För att jämföra den föreslagna regeln med den befintliga principen behövs ett antagande göras om resultatet även de fyra åren som föregår 2023. I scenario 1 antas Riksbankens redovisade resultat uppgå till 1 miljard kronor år 2019, för att sedan stegvis öka till 5 miljarder kronor år 2023 och därefter minska successivt. I scenario 2 antas i stället att det redovisade resultatet uppgå till 7 miljarder kronor år 2019, att detta successivt minskar till noll år 2023, för att därefter stegvis öka till 7 miljarder kronor år 2027. Beloppen är valda för att skillnaderna mellan den föreslagna vinstutdelningsregeln och nuvarande utdelningsprincip ska framträda och utgör inget försök till prognos på Riksbankens framtida resultat (genomsnittet av det redovisade resultatet 2014–2018 uppgår till 3,9 miljarder kronor).

---

<sup>11</sup> Skillnaden mellan Riksbankens redovisade (faktiska) resultat och det justerade resultatet som används i befintlig vinstutdelningsprincip har vissa år varit flera miljarder kronor. Genomsnittet i skillnaden mellan redovisat och justerat resultat för räkenskapsåren 2014–2018 var 867 miljoner kronor.

Tabell 38.3 Scenarier för Riksbankens vinstutdelning

Miljoner kronor

Räkenskapsår	Antaget resultat <sup>1</sup>	Utdelning enligt nuvarande regler	Utdelning enligt förslag <sup>2</sup>		
<i>Scenario 1</i>			<i>a) EK=50 b) EK=60 c) EK=70</i>		
2019	1 000				
2020	2 000				
2021	3 000				
2022	4 000				
2023	5 000	2 400	0	3 800	4 200
2024	4 000	2 900	0	2 800	3 200
2025	3 000	3 000	0	1 800	2 200
2026	2 000	2 900	0	700	1 200
2027	1 000	2 400	0	0	100
<b>Summa</b>		<b>13 600</b>	<b>0</b>	<b>9 100</b>	<b>10 900</b>
<i>Scenario 2</i>			<i>a) EK=50 b) EK=60 c) EK=70</i>		
2019	7 000				
2020	5 000				
2021	3 000				
2022	1 000				
2023	0	2 600	0	0	0
2024	1 000	1 600	0	0	200
2025	3 000	1 300	0	300	2 200
2026	5 000	1 600	0	3 700	4 200
2027	7 000	2 600	0	5 700	6 100
<b>Summa</b>		<b>9 700</b>	<b>0</b>	<b>9 700</b>	<b>12 700</b>

*Anm.*<sup>1</sup> Den föreslagna vinstutdelningsregeln baseras på redovisat resultat medan nuvarande utdelningsprincip baseras på ett justerat resultat (se avsnitt 29.6). Scenarierna i tabellen baseras på antagandet att redovisat resultat och justerat resultat är lika för respektive år.

<sup>2</sup> I delscenario a, b och c antas Riksbankens eget kapital (EK) exklusive räkenskapsårets vinst uppgå till 50, 60, respektive 70 mdkr vid årsbokslutet för 2023.

I scenario 1 skulle utdelningen av 2023 års vinst uppgå till 2,4 miljarder kronor enligt nuvarande vinstutdelningsprincip. Principen innebär att 80 procent av genomsnittet av de fem senaste årens justerade resultat delas ut. Enligt kommitténs förslag införs en målsatt nivå för Riksbankens eget kapital på 60 miljarder 2023, som därefter höjs i takt med inflationen. Om det egna kapitalet vid årsbokslutet för 2023 uppgår till 50 miljarder kronor (som i scenario 1a) sker ingen utdelning eftersom det egna kapitalet då understiger målsatt nivå. Inte



ens år 2026 eller 2027 sker någon utdelning i detta delscenario, eftersom ökningen av det egna kapitalet inte är omfattande nog att överstiga den målsatta nivån.

I scenario 1b antas det egna kapitalet i stället uppgå till 60 miljarder kronor vid utgången av 2023. I scenariot delas 3,8 miljarder kronor ut av 2023 års vinst på 5 miljarder kronor. Det följer av att den målsatta nivån 2024 för det egna kapitalet har ökat till 61,2 miljarder kronor. Om det egna kapitalet 2023 uppgår till 70 miljarder kronor, delas hela vinsten ut till staten respektive år (efter att avsättning skett till reservfonden).<sup>12</sup> Det egna kapitalet överstiger då målsatt nivå samtliga år 2023–2027, eftersom målsatt nivå bara hinner växa till 66 miljarder kronor 2027 med 2 procent årlig inflation. I scenario 2 är beloppen andra men de underliggande mekanismerna desamma. Scenarierna visar hur storleken på det egna kapitalet vid ikraftträdandet för den föreslagna lagstiftningen är helt avgörande för storleken på vinstutdelningen under de närmast efterföljande åren. Eftersom utdelningen enligt förslaget endast baseras på det senaste årets vinst är det också troligt att utdelningen kommer att variera mer mellan åren jämfört med utdelningen enligt nuvarande princip.

Enligt nationalräkenskapernas (NR) definitioner påverkas statens finansiella sparande endast av de utdelningar från Riksbanken som ryms inom föregående års utdelningsgrundande resultat. Om utdelningen är högre än det utdelningsgrundande resultatet, bokförs det i NR i dag i stället som en extraordinär utdelning vilket inte påverkar statens finansiella sparande. Med kommitténs förslag till vinstutdelningsregel blir det en tydligare koppling mellan Riksbankens resultat och dess vinstutdelning, å ena sidan, och påverkan på statens finansiella sparande och budgetsaldo å den andra.

Ytterligare en effekt av kommitténs förslag är att Riksbankens grundfond utökas från en miljard till 40 miljarder kronor. Riksbankens grundfond är att betrakta som det grundkapital som riksdagen har tillfört banken för att bedriva sin verksamhet. Förslaget innebär således att detta kapital ökas med 39 miljarder jämfört med nuvarande ordning. Samtidigt innebär detta redovisningsmässigt att statens

---

<sup>12</sup> Enligt kommitténs förslag till övergångsbestämmelser i avsnitt 37.3.2 ska eventuella belopp som överstiger den målsatta nivån för eget kapital på 60 miljarder kronor, för räkenskapsåret 2023, inte vara utdelningsbart utan i stället ingå i Riksbankens balanserade vinstmedel. Även om det kapital som överstiger 60 miljarder kronor inte är utdelningsbart leder dock negativa resultat för Riksbanken fr.o.m. 2023 till att detta överskjutande kapital kan minska.

balansräkning ökar med 39 miljarder kronor, eftersom Riksbankens grundfond räknas som en tillgång i statens årsredovisning. Detta är dock främst en fråga om bokföring och har inga effekter på övriga offentligfinansiella variabler såsom offentlig bruttoskuld, den offentliga sektorns nettoförmögenhet, offentliga finanser eller statens budgetsaldo.<sup>13</sup>

Den föreslagna vinstdispositionsregeln innebär att Riksbankens redovisade resultat får direkt effekt på statens budget och utdelningen kommer att variera mer än i dagsläget. Storleken på utdelningen beror dock i hög utsträckning på nivån på Riksbankens egna kapital när den nya vinstdispositionsregeln börjar gälla. Framtida utdelningar kan därför bli både högre och lägre än vad som följer av dagens vinstutdelningsprincip. Kommitténs förslag som sammanlagt bedöms leda till en effekt på resultatet på mellan -68 till +86 miljarder kronor från 2026 spelar en liten roll i jämförelse med andra faktorer som påverkar Riksbankens redovisade resultat och därmed utdelning till statens budget. I relation till det genomsnittliga redovisade resultatet under perioden 2014–2018 på 3,9 miljarder kronor handlar effekterna av kommitténs förslag om en resultatpåverkan på mellan -1,7 till +2,2 procent.

### 38.6.3 Effekter för statsskuldsförvaltningen

Kommittén föreslår att Riksbanken ska ha rätt att låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret upp till ett belopp som motsvarar 5 procent av BNP, i syfte att i förtid förstärka valutareserven. Detta belopp får tillfälligt överskridas om det finns synnerliga skäl.

Möjligheten för Riksbanken att begära sådan upplåning och Riksgäldskontorets möjlighet att eventuellt neka en sådan begäran har under lång tid präglats av osäkerhet och varit föremål för omfattande diskussion och olika tolkningar av gällande rätt. Det förslag som kommittén lämnar innebär en reglering av möjligheterna till upplåning och att det dessutom införs begränsningar i form av att det krävs synnerliga skäl för upplåning utöver 5 procent av BNP och att sådan

<sup>13</sup> I statens finansiella nettoförmögenhet enligt nationalräkenskaperna (finansräkenskaperna) ingår Riksbankens eget kapital och medel på bankens värdepapperskonton. Att Riksbankens eget kapital får en annan struktur än tidigare (med större grundfond och mindre balanserade vinstmedel) ger därför inte avtryck i statens finansiella nettoförmögenhet enligt nationalräkenskaperna.

upplåning ska vara tillfällig. Vidare lagfästs att alla beslut Riksbanken fattar om upplåning av utländsk valuta måste föregås av samråd med Riksgäldskontoret.

Kommittén bedömer att Riksbankens upplåning av utländsk valuta under normala omständigheter kommer att ligga på en stabil nivå över tid. Upplåningen kommer därför i normalfallet inte att påverka övriga delar av statsskuldförvaltningen i någon större utsträckning. Dessutom ska Riksbanken kompensera Riksgäldskontoret fullt ut för valutalånens räntekostnader.

Om Riksbanken, i tider av påtaglig finansiell oro och svaga offentliga finanser, begär valutalån från Riksgäldskontoret i stor omfattning, skulle detta dock kunna få konsekvenser för upplåningsverksamheten, eftersom statens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta kan vara mer begränsade då än vid normala förhållanden. Under sådana förhållanden är skyldigheten för Riksbanken att samråda med Riksgäldskontoret, kring de kostnader och risker som den planerade upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna, av särskilt stor betydelse. Den föreslagna proportionalitetsprincipen för Riksbankens verksamhet är också spelar också roll i sådana situationer där de offentliga finanserna är ansträngda.

Kommittén föreslår vidare att nya IMF-åtaganden ska tas upp på statens balansräkning genom att medlen löpande lånas upp av Riksgäldskontoret (förutom vad gäller SDR<sup>14</sup>). Riksgäldskontoret ska sedan låna ut beloppet mot en ersättning som motsvarar den ränta som Riksbanken erhåller från IMF. Riksbanken blir i det avseendet närmast att betrakta som en betalningsförmedlare. I den osannolika händelsen av att kreditförluster uppstår med anledning av dessa IMF-lån, påverkas inte Riksbankens resultat. Sådana förluster belastar i stället statens budgetsaldo och finansiella sparande direkt. Även räntenettet i Riksgäldskontorets in- och utlåning för IMF-åtagandena kommer att påverka statens budget direkt i stället för indirekt via Riksbankens resultat. Räntenettet kan vara positivt eller negativt. Omslutningen av lånen till IMF är dock normalt relativt liten och stabil sett i förhållande till statens samlade upplåning.

Att Sveriges åtaganden gentemot IMF i praktiken flyttas till statens budget på detta sätt innebär även att behovet av valutareserv minskar, allt annat lika (se vidare avsnitt 38.4.6).

---

<sup>14</sup> Handeln med särskilda dragningsrätter (SDR) påverkar inte storleken på valutareserven utan endast sammansättningen, se avsnitt 27.9.3.

Det bör också framhållas att ett framtida behov av kapitaltillskott till Riksbanken från statens budget, i det fall det redovisade egna kapitalet understiger en tredjedel av den målsatta nivån, kommer att påverka statsskuldsförvaltningen och bidra till en ökad statsskuld. Vid återställning från en tredjedel av den målsatta nivån till grundnivån handlar det om ett tillskott på i storleksordningen 20 miljarder kronor.

Beträffande statsskuldsförvaltningen kan slutligen noteras att kommittén i sina överväganden betonar att Riksbanken vid statsobligationsköp ska beakta statsobligationsmarknadens funktionssätt i ett längre perspektiv och då speciellt Riksgäldskontorets uppgift att minimera kostnaden för statsskulden.

#### **38.6.4 Samhällsekonomiska konsekvenser**

De samhällsekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag som beskrivs nedan är de effekter som bedöms finnas utöver de offentliga-finansiella effekterna som redovisas i avsnitt 38.6.1.

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas till kodifiering och förtydliganden avseende Riksbankens uppgifter inom finansiell stabilitet medför en minskad risk för samhällsekonomin vid framtida finansiella kriser. Det beror framför allt på att möjligheterna till samarbete mellan olika myndigheter i det krisförebyggande arbetet bedöms förbättras. De förslag som lämnas förtydligar Riksbankens ansvar i förhållande till andra aktörer och innebär också att samverkan mellan regeringen, förvaltningsmyndigheter under regeringen och Riksbanken underlättas. Goda förberedelser och upparbetade samarbetsformer vid en framtida eventuell kris ger positiva samhällsekonomiska effekter både för att förebygga kriser och att mildra effekterna i det fall en finansiell kris uppstår.

I kommitténs förslag till ny riksbankslag tilldelas Riksbanken även vissa helt eller delvis nya uppgifter. Ett exempel på detta är att Riksbanken i den nya lagen ges ett förtydligt och utökat ansvar för betalningar i fredstida kriser och vid höjd beredskap vilket innebär en samhällsekonomisk kostnad. Det finns potentiellt stora men svåruppskattade samhällsekonomiska intäkter av att Sverige står bättre rustat för att motverka störningar och problem i kontanthanteringen och betalningssystemet än vad som är fallet i dagsläget. Syftet med

kommitténs förslag är att göra betalningssystemet mer motståndskraftigt vid fredstida kriser och krig. Genom förslagen bedöms risken minska för omfattande problem i betalningssystemet och effekterna om sådana problem uppstår mildras. De samlade samhällsekonomiska effekterna av förslagen är omöjliga att kvantifiera. Kommittén bedömer dock att värdet av ett mer motståndskraftigt betalningssystem vida överstiger kostnaderna för detta. Denna bedömning görs mot bakgrunden av att omfattande störningar i betalningssystemet kan ge upphov till mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

Riksbanken ges även ett övergripande ansvar för att kontanthantering fungerar i Sverige. Riksbanken ska i sin kontantverksamhet, utöver säkerhet och effektivitet, även ha målet att bidra till att tillgången till kontanter i hela landet ska vara betryggande. Vidare ska kommuner och privata företag vara tvungna att ta emot kontanter och beredskapspengar vid höjd beredskap, vilket medför vissa begränsade samhällsekonomiska kostnader. Det innebär å ena sidan minskad samhällsekonomisk effektivitet eftersom kostnaden för kontanthantering kommer att öka något både för privata aktörer och för offentliga. Å andra sidan finns det ett potentiellt samhällsekonomiskt värde av en förbättrad tillgång till kontanter i samhället. Det fungerar som en försäkring för att betalningar kan göras i samhället. Givet att kontanter genom kommitténs förslag blir mer tillgängliga i samhället minskar risken att nödvändiga betalningar inte kan genomföras.

När det gäller övriga förslag från kommittén avseende exempelvis penningpolitikens mål och medel, Riksbankens internationella arbete, den demokratiska granskningen, Riksbankens organisation och ledning bedöms de samhällsekonomiska effekterna, utöver de offentlig-finansiella, vara begränsade.

### **38.6.5 Fördelningspolitiska konsekvenser**

I kommitténs direktiv framgår att fördelningskonsekvenserna av kommitténs förslag, i förekommande fall, ska analyseras. Kommitténs bedömning är att effekterna av kommitténs förslag på disponibla inkomster och förmögenheter är små.

### 38.6.6 Konsekvenser för kommuner och landsting

Kommittén föreslår att det sker ett visst förtydligande i riksbankslagen av vad som avses med att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Eftersom förslaget framför allt avser att kodifiera nuvarande praxis bedömer kommittén att effekterna är begränsade för kommuner, landsting och regioner. Kommittén gör dock bedömningen att kommuner och landsting bör sträva mot att acceptera kontanta betalningar. Detta kan innebära vissa utblivna framtida besparingar om en kommun eller ett landsting planerat att bli helt kontantlösa i förhållande till sina invånare. Kommittén bedömer dock att kodifieringen inte är någon väsentlig förändring i förhållande till den rättspraxis som utvecklats angående kontanter som lagligt betalningsmedel, exempelvis avseende sjukvårdsavgifter och att begreppet lagligt betalningsmedel redan anses ha en starkare ställning i offentligt rättsliga rättsförhållanden än i privaträttsliga.

I likhet med vad som föreslås för privata näringsidkare föreslår kommittén att kommuner och landsting ska acceptera kontanta betalningar för varor och tjänster under tider av höjd beredskap. Syftet med denna bestämmelse är att upprätthålla ett fungerande betalningssystem även under dessa förutsättningar. Genom att kommuner och landsting upprätthåller vissa möjligheter för invånarna att göra kontanta betalningar i normala tider bedöms den extra kostnaden för att ta emot kontanta betalningar vid höjd beredskap vara begränsade. Det är ovanligt att offentliga aktörer, såsom kommuner, inte alls accepterar kontanta betalningar.

Vid en eventuell nyetablering av en kontantdepå eller om en depå inte läggs ner i en viss kommun eller region till följd av kommitténs förslag, kan detta innebära en högre sysselsättning i den berörda kommunen eller regionen.

I övrigt bedömer kommittén att de förslag som lämnas inte har några konsekvenser av större betydelse för kommuner, landsting och regioner generellt.

### 38.6.7 Konsekvenser för vissa företag

Kommitténs förslag avseende Riksbankens uppgift att bidra till stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet innebär en utökning av kretsen av uppgiftsskyldiga företag framför allt eftersom även andra

företag än sådana som står under tillsyn av Finansinspektionen blir uppgiftsskyldiga. Detta kan innebära en viss utökad administration och därmed ökade kostnader för de företag som i dagsläget inte omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Vidare har förslaget om Riksbankens utökade ansvar när det gäller kontanthantering, och Riksbankens samordnings- och kontrollansvar i fredstida kriser och vid höjd beredskap effekter för de två stora värdebolagen Loomis AB och Nokas AB och nuvarande depåägaren Bankomat AB. I mindre utsträckning kan även ägare av uttagsautomater och vissa andra banker påverkas, exempelvis ICA-banken och Forex Bank. Eventuella ytterligare riksbanksdepåer, förändringar i vilka aktörer som kan bli depåägare samt prissättningen och övriga villkor för inlämning och uthämtning av kontanter i depåer kan innebära såväl ökade intäkter som minskade kostnader för företag verksamma i kontantkedjan.

Till följd av förslagen om krisberedskap och höjd beredskap i avsnitt 35.7 kommer ökade kostnader att uppkomma också för de flesta företag som är direkta deltagare i RIX-systemet och som därigenom omfattas av höjda krav på beredskapsplanering och en skyldighet att fortsätta viss verksamhet under krig och krigsfara. Dessa kostnader kommer att vara betydande. De bedöms dock vara avgörande för motståndsviljan i en situation när höjd beredskap råder och därigenom nödvändiga för att samhället ska fungera. Samtidigt innebär förslagen i det ovannämnda kapitlet också att de aktuella företagens personalförsörjning vid höjd beredskap kan säkerställas genom att krigsviktig personal kan krigsplaceras och därigenom är skyldig att kvarstanna i tjänst om allmän tjänsteplikt har beslutats.

Enligt kommitténs förslag åligger det Riksbanken att ta fram mer detaljerade föreskrifter avseende uppgiftsskyldighet generellt och mer specifikt för krav inom kontantkedjan och Riksbankens samordnings- och kontrollansvar avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap. Kommitténs förslag till ny riksbankslag är inte av den arten och av sådan detaljeringsgrad att effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, enligt 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, kan kvantifieras på ett meningsfullt sätt. Dessa mer detaljerade effekter får i stället utredas i samband med att Riksbanken utfärdar föreskrifter med stöd i den föreslagna lagen, t.ex. inom kontanthantering, beredskap eller avseende uppgiftsskyldighet. I av-

snitt 36.4 föreslås att Riksbanken vid regelgivning, dvs. utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, ska göra konsekvensutredningar med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen. Det innebär att Riksbanken som utgångspunkt bör följa de krav som ställs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, vilket Riksbanken ofta redan gör.

Förslagen om krisberedskap och höjd beredskap innebär att Riksbankens planerings- och kontrollansvar i huvudsak ska avse RIX-anslutna banker, filialer till utländska kreditinstitut, finansiella infrastrukturföretag och motsvarande utländska företag som tillhandahåller tjänster i Sverige (se avsnitt 35.7.3). Avgränsningen av vilka företag som omfattas har konsekvenser för konkurrensen mellan företagen i det finansiella systemet. För det första medför förslagen betydande kostnadsökningar för de företag som omfattas (se ovan). Hur omfattande dessa kostnadsökningar faktiskt blir beror dock på hur Riksbanken utformar krav i föreskrifter (se ovan). I viss mån kan kraven och kostnaderna försvåra förutsättningarna för dessa företag att konkurrera med andra liknande företag. Kostnaderna bedöms dock inte vara så betydande att konkurrensen påverkas nämnvärt. För det andra kan det sägas att de aktuella företagen får en slags kvalitetsstämpel jämfört med företag som inte omfattas av förslagen. Med detta avses att företagen kan uppfattas som mer tillförlitliga än andra företag genom att åtgärder har vidtagits för att verksamheten ska kunna fortsätta i krig och att den ska vara mindre sårbar även vid fredstida krissituationer. En sådan kvalitetsstämpel kan underlätta för de aktuella företagen när de konkurrerar med liknande företag. Sammantaget bedöms effekterna för konkurrensen inom det finansiella systemet vara begränsade.

Vidare föreslår kommittén på samma sätt som gäller för kommuner och landsting att företag och näringsidkare generellt måste acceptera kontanter eller beredskapspengar vid höjd beredskap. Syftet med denna bestämmelse är att upprätthålla ett fungerande betalningssystem även under dessa förutsättningar. För företag som helt saknar sådana möjligheter i dag kan ett sådant krav innebära en viss ökad kostnad. Samtidigt är kostnaden för företag vid kraftiga störningar i betalningssystemet också höga. Kommittén vill i detta sammanhang även betona att höjd beredskap innebär exceptionella omständigheter och att det då kan bli aktuellt för näringsidkare att



handha såväl kontanta betalningar som andra betalningar med lägre säkerhetskrav än vad som är fallet under normala tider.

### **38.7 Förslagets konsekvenser i förhållande till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen**

I kommittédirektiven anges att kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. För en stor del av de förslag som kommittén lämnar har Sveriges medlemskap i Europeiska unionen betydelse eftersom förslagen ska vara förenliga med unionsrätten. Förhållandet mellan kommitténs förslag unionsrätten behandlas på ett övergripande plan i kapitel 9 och avsnitt 13.3. Förhållandet till unionsrätten på olika områden behandlas även genomgående i hela betänkandet och på en mer detaljerad nivå, i anslutning till respektive förslag. I fråga om förhållandet mellan kommitténs förslag och unionsrätten kan det slutligen nämnas att kommittén har utformat författningsförslagen i dialog med tjänstemän vid EU-kommissionen.

I kapitel 28 lämnas förslag till att stärka Riksbankens institutionella oberoende i två avseenden. Det gäller dels information till regeringen, dels utformningen av instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen. Kommissionen har kritiserat den nuvarande utformningen av dessa bestämmelser. Det gäller även den nuvarande regleringen av beslut om balans- och resultaträkning samt vinstdisposition, som är en del av det finansiella oberoendet (se kapitel 29). Genom kommitténs förslag bedömer kommittén att kommissionens kritik tillgodoses. Genom förslagen undanröjs också den eventuella osäkerhet som kan ha funnits beträffande om svensk rätt är förenlig med unionsrätten i dessa avseenden. Samtidigt behåller Sverige fortfarande kontroll över vilka befogenheter och uppgifter som delegeras till Riksbanken.

I avsnitt 15.2.4 föreslås att riksdagen ska godkänna eller inte godkänna Riksbankens utformning av prisstabilitetsmålet. Enligt den bedömning som görs i avsnitt 15.2.3 framstår det inte som att unionsrätten medför något tydligt hinder mot detta förslag.

Inom övriga verksamhetsområden (det förtydligade mandatet att bidra till effektivitet och stabilitet i det finansiella systemet, Riksbankens internationella arbete, uppgifter och befogenheter inom kontantverksamheten och det utvidgade ansvaret för beredskap vid kris och krig) innebär kommitténs förslag inga väsentliga förändringar i förhållande till EU-medlemskapet. Detsamma gäller även kommitténs förslag för att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken och förslagen avseende Riksbankens organisation och ledning.

## **38.8 Övriga konsekvenser**

### **38.8.1 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas avseende Riksbankens ansvar för kontantutgivning och kontanthantering har en marginellt positiv effekt på sysselsättningen i glesbygd eftersom förutsättningarna för företag och hushåll att få tillgång till kontanttjänster i form av dagskassehantering och kontantuttag förbättras. Detta är en följd av att Riksbankens ansvar för att det drivs depåer förtydligas och att Riksbanken genom kommitténs förslag kommer att behöva ta hänsyn till målet för verksamheten, dvs. att tillgången till kontanter i hela landet är betryggande. Det borde enligt kommitténs bedömning innebära att kostnaderna i grossistledet för kontanthantering sjunker vilket bör minska kostnaderna även i detaljhandelsledet, dvs. de kostnader företag har för sin kontanthantering. Förslagen i detta betänkande, tillsammans med de förslag som kommittén lämnade i sitt delbetänkande SOU 2018:42 om bankernas ansvar och de övriga statliga insatserna, underlättar för företagande i glesbygd eftersom förutsättningarna stärks för att kontantkedjan och kontanttjänster upprätthålls i hela landet.

### **38.8.2 Konsekvenser för miljön**

Ur ett miljöperspektiv kan det bli vissa ytterligare värdetransporter av kontanter till och från sedeldepåerna till följd av att priserna för in- och utlämning förväntas bli lägre och att tillgängligheten till att hämta ut och lämna in kontanter ökar. Detta motverkas dock av att

de turer som görs av värdebolagen med start- och slutpunkt i depåerna kan förkortas, framför allt när det gäller inre delarna Norrland eftersom det ska finnas en sedeldepå med fullservice i Norrbottens eller Västerbottens län och en i Jämtlands eller Västernorrlands Län. Sammantaget bedöms miljöeffekterna av förslagen vara försumbara.

### **38.8.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Kommitténs förslag innebär att det kommer att finnas minst fem sedeldepåer i Sverige. Vidare innebär kommitténs förslag att kontanter kommer att finnas tillgängliga i något högre utsträckning, framför allt i glesbygd, vilket skulle kunna öka risken för rån. Generellt har dock säkerheten i kontantkedjan ökat det senaste decenniet med mer tekniskt avancerade uttagsautomater, infärgningsskydd för sedlar och slutna kontantsystem i butiker. I motsats till hur det förhöll sig för 10–15 år sedan förekommer det knappt någonsin att värdetransportrån leder till att rånarna får med sig sedlar som kan användas. Antalet värdetransportrån har därför minskat kraftigt. Det tydligare beredskapsansvaret för Riksbanken bedöms också försvåra något för brott eller eventuella angrepp från främmande makt som syftar till att sabotera betalningssystemet. Totalt sett bedöms dock kommitténs förslag endast ha försumbara effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet generellt i Sverige.

### **38.8.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Kravet på kommuner, landsting och regioner att acceptera kontanta betalningar och eventuella beredskapspengar för varor och tjänster under tider av höjd beredskap är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kommittén bedömer dock att detta begränsade ingrepp är proportionellt i förhållande till målet att upprätthålla ett fungerande betalningssystem. Kostnaderna för detta bedöms också som begränsade mot bakgrund av att kommuner, landsting och regioner redan under normala omständigheter accepterar kontanta betalningar från sina invånare åtminstone på vissa platser och i vissa delar av sin verksamhet. Genom detta har de upparbetade rutiner och vana att hantera kontanta betalningar i sin verksamhet vilket förenklar möj-

ligheten att utvidga mottagandet av kontanta betalningar vid höjd beredskap.

### 38.8.5 Övriga områden som anges i kommittéförordningen

Kommitténs förslag bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för följande områden som enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) särskilt ska behandlas:<sup>15</sup>

- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags
- jämställdheten mellan kvinnor och män
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

---

<sup>15</sup> Dessa områden behandlades dock i konsekvensanalysen i kommitténs delbetänkande SOU 2018:42, s. 225–247 eftersom förslagen om rimlig tillgång till kontanttjänster och de krav som föreslogs ställas på vissa banker bedömdes ha konsekvenser inom dessa områden.

## 39 Författningskommentar

### 39.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

#### 7 kap. 7 §

I paragrafen finns föreskrifter om expedition och underskriftskrav.

I *första meningen* görs en ändring av rättelsekaraktär av ett stavfel avseende ordet statsministern.

Övervägandena finns i avsnitt 36.6.

#### 8 kap. 13 §

I paragrafen regleras möjligheten för riksdagen att delegera normgivningsmakt till sina myndigheter.

*Första stycket*, som avser Riksbanken, ändras språkligt på så sätt att uttrycket uppdra åt ersätts av uttrycket bemyndiga. Dessutom ersätts uttrycket ansvarsområde av uttrycket ansvarsområden i plural med hänsyn till att det numera finns en uppräknning av fyra s.k. ECBS-relaterade uppgifter och en ytterligare uppgift i 9 kap. 13 § första stycket. Med ECBS avses det Europeiska centralbankssystemet. Det andra ledet av bestämmelsen, vad gäller uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, ändras till att avse Riksbankens uppgifter i övrigt enligt särskild lag. Den lag som avses är riksbankslagen.

Ändringarna innebär sammantaget att riksdagen genom lag kan bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter avseende samtliga de uppgifter som Riksbanken har enligt regeringsformen och riksbankslagen, med undantag av sådana frågor som enligt 9 kap. 13 § femte stycket och 14 § regeringsformen måste regleras genom lag.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

## 9 kap.

### 13 §

I paragrafen finns bestämmelser om Riksbankens uppgifter och dess sammansättning m.m. Kapitlet avser finansmakten, men Riksbankens uppgifter enligt paragrafen är inte en del av finanspolitiken. Av paragrafen följer bl.a. ett s.k. instruktionsförbud, dvs. ett förbud mot att ge Riksbanken instruktioner i samband med dess beslutsfattande (jfr 12 kap. 2 §).

*Första stycket* ändras huvudsakligen genom att en punktuppställning tas in, avseende fyra uppgifter utöver penningpolitiken. Uppgifterna avser de fyra s.k. ECBS-relaterade uppgifter som anges i artikel 127.2 i EUF-fördraget och en uppgift avseende insamling av statistik som följer av artikel 5 i stadgan för Europeiska centralbanks-systemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan). Ändringen görs som en anpassning till det krav på oberoende för bl.a. nationella centralbanker som följer av artikel 130 i EUF-fördraget med beaktande av Sveriges ställning som en medlemsstat med undantag.

I *första stycket 1* görs ett tillägg i förhållande till hittills gällande lydelse om att Riksbankens ansvar för penningpolitiken gäller att utforma och genomföra denna. Detta ska ske inom de ramar som ställs upp i lag.

Enligt *första stycket 2* ansvarar Riksbanken också för att genomföra valutainterventioner. Med valutainterventioner avses köp eller försäljning av utländsk valuta, utländska statspapper eller finansiella derivatinstrument som avser valutor i syfte att påverka kronans växelkurs, varvid svenska kronor utgör det ena ledet i transaktionen. Uppgiften att genomföra valutainterventioner avser den ECBS-relaterade uppgiften enligt artikel 127.2 andra strecksatsen i EUF-fördraget angående vissa valutatransaktioner.

Riksbankens valutainterventioner måste hålla sig inom de ramar som följer av regeringens ställningstagande i övergripande valutapolitiska frågor enligt 9 kap. 12 § regeringsformen (se också lagen [1998:1404] om valutapolitik och 2 kap. 3 § andra stycket riksbanks-lagen). Om växelkursen är knuten till någon annan valuta (fast växelkurs) eller det i övrigt finns ett mål för växelkursen, har Riksbanken enligt 2 kap. 3 § första stycket riksbankslagen ansvaret för att upprätthålla den aktuella kursen eller målet genom att tillämpa de penningpolitiska befogenheterna. Detta kallas växelkursstyrning. Om

rörlig växelkurs råder, är inte upprätthållandet av en viss kronkurs i förhållande till andra valutor ett mål i sig. I vissa fall kan dock valuta-interventioner vara motiverade av penningpolitiska skäl, dvs. för att uppnå ett inflationsmål eller liknande mål enligt 2 kap. 1 § första stycket riksbankslagen.

Av *första stycket 3* följer ett ansvar för att inneha och förvalta valutareserven. Med valutareserv avses tillgångar i form av utländsk valuta och lätt omsättningsbara finansiella instrument som är denominerade i utländsk valuta, framför allt utländska statspapper. Valuta-reserven har bl.a. betydelse för Riksbankens möjligheter att genomföra vissa valutainterventioner enligt ovan.

Uttrycket att inneha och förvalta av valutareserven avser den ECBS-relaterade uppgiften enligt artikel 127.2 tredje strecksatsen i EUF-fördraget. Uttrycket inneha och förvalta omfattar förändringar avseende fördelningen mellan de olika tillgångsslag som valutareserven består av, t.ex. genom att utländsk valuta används för att köpa utländska statspapper. Det förhållandet att Riksbanken enligt andra stycket ska vara oberoende i fråga om denna förvaltning hindrar inte att bestämmelser meddelas i lag i fråga om t.ex. vad valutareserven får användas till, hur den ska finansieras eller hur stor den ska vara. Uttrycket inneha och förvalta i nu aktuellt hänseende avser således inte en ökning av valutareserven genom att svenska kronor används för att köpa tillgångar i utländsk valuta eller att Riksbanken lånar utländsk valuta från t.ex. en annan centralbank.

Enligt *första stycket 4* ansvarar Riksbanken för att – inom ramen för samarbetet inom ECBS – främja väl fungerande betalningssystem. Uttrycket att främja väl fungerande betalningssystem har samband med den ECBS-relaterade uppgiften enligt artikel 127.2 fjärde strecksatsen i EUF-fördraget.

Begränsningen till att främjandet ska vara inom ramen för samarbetet inom ECBS innebär att Riksbankens verksamhet med det finansiella systemet och betalningssystem generellt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Riksbankens uppgifter avseende det finansiella systemet regleras i 3 kap. riksbankslagen. Bland dessa uppgifter kan nämnas uppgiften att tillhandahålla system för betalningsavveckling och i övrigt medverka i betalningsavveckling.

Den verksamhet avseende att främja väl fungerande betalningssystem som sker inom ramen för ECBS gäller i stället framför allt tillämpningen av EU-förordningar som berör betalningsavveckling,

såsom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, och verksamheten inom ECB:s allmänna råd (se vidare avsnitt 28.2).

*Första stycket 5* avser insamling av statistik enligt artikel 5 i ECBS-stadgan. Denna insamling ska utföras av ECB med bl.a. Riksbankens stöd.

*Andra stycket* motsvarar delvis den hittills gällande lydelsen av första stycket tredje meningen. Uttrycket frågor som rör penningpolitik ersätts med uttrycket frågor som den ansvarar för enligt första stycket. Ändringen är en konsekvens av ändringarna i första stycket.

I andra stycket tas det också in en bestämmelse om att Riksbanken inte heller får begära eller ta emot instruktioner från någon (jfr artikel 130 i EUF-fördraget). Bestämmelsen avser de ansvarsområden som anges i första stycket. Dessa områden faller under direktionens ansvar. Mot den bakgrunden omfattar inte bestämmelsen fullmäktige eller ledamöterna i fullmäktige.

Att ECB bestämmer hur statistikinsamlingen enligt första stycket 5 ska gå till är inte avsett att innebära en instruktion enligt andra stycket.

I *femte stycket*, som är nytt och delvis motsvarar den hittillsvarande lydelsen av fjärde stycket, görs en språklig ändring främst på så sätt att uttrycket bestämmelser ersätts av uttrycket föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 28.2.

## 14 §

I paragrafen regleras rätten att ge ut sedlar och mynt.

Av *andra meningen* följer att vissa frågor ska regleras genom lag och således inte omfattas av möjligheterna till delegering av normgivningskompetens till Riksbanken enligt 8 kap. 13 § första stycket. En språklig ändring i förhållande till hittillsvarande lydelse görs på så sätt att uttrycket bestämmelser ersätts av uttrycket föreskrifter. Därutöver görs ett förtydligande genom att beteckningen på det område som föreskrifterna ska gälla, penning- och betalningsväsendet, ersätts med utgivning av och giltigheten av sedlar och mynt. Som framgår av första meningen gäller paragrafen utgivning av sedlar och mynt. I uttrycket utgivning ingår även att producera, makulera och lösa in sedlar och mynt eller låta någon annan göra detta.



Att frågor om giltigheten av sedlar och mynt, dvs. frågor om lagligt betalningsmedel, ska regleras i lag följer av 8 kap. 2 § första stycket 1. Anledningen till detta är att det rör sig om enskildas inbördes rättsförhållanden, dvs. civilrätt.

Paragrafen innebär inte något hinder mot att bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter om utformningen av sedlar och mynt och förutsättningarna för inlösen av dem.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

## 39.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

### 7 kap. 9 §

Paragrafen gäller finansutskottets uppgifter och ämnesområden.

I *andra stycket* görs ett tillägg om att finansutskottet ansvar för att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet, vid sidan av den uppföljning som sker genom Riksrevisionens granskning. Iakttagelser från Riksrevisionens granskning kan användas som ett underlag för finansutskottets uppföljning. Tillägget är ett förtydligande.

Ändringen i tredje stycket är av språkligt slag.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.4.

### Tilläggsbestämmelse 9.17.4

Tilläggsbestämmelsen gäller Riksbankens rätt att väcka ärenden i riksdagen genom att göra framställningar (jfr 9 kap. 17 §).

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår Riksbankens direktion ska göra en framställning om den har fattat ett beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet enligt 2 kap. 1 § första stycket riksbankslagen. Med ett sådant beslut avses att innebörden av uttrycket varaktigt låg och stabil inflation preciseras genom t.ex. ett siffersatt inflationsmål. I 11 kap. 18 a § finns bestämmelser om formerna för hur riksdagen ska besluta med anledning av en framställning av nu aktuellt slag.

Övervägandena finns i avsnitt 15.2.4.

## 11 kap. 18 a §

Paragrafen, som är ny, gäller formerna för hur riksdagen ska besluta med anledning av en framställning om utformningen av prisstabilitetsmålet enligt 2 kap. 1 § första stycket riksbankslagen, dvs. en sådan framställning som avses i tilläggsbestämmelse 9.17.4.

Riksbankens beslut enligt framställningen ska antingen godkännas eller inte godkännas. Det finns således inte utrymme för riksdagen att ändra beslutet genom att t.ex. ange en annan nivå på inflationen än vad som följer av Riksbankens beslut. Om riksdagen inte godkänner framställningen, gäller Riksbankens närmast föregående beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet. Med andra ord blir det beslut som omfattas av framställningen inte gällande i en sådan situation.

Om riksdagen godkänner Riksbankens beslut, blir det definitivt. Riksdagen kan således inte ändra ett tidigare godkännande, även om val till riksdagen har hållits efter godkännandet.

Riksdagens beslut är ett sådant beslut som avses i 9 kap. 6 § regeringsformen.

Övervägandena finns i avsnitt 15.2.4.

## 13 kap.

### 24 §

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om åtal mot vissa befattningshavare.

Genom ändringen i *första stycket 1* omfattas inte längre ledamöter av Riksbankens direktion av bestämmelsen. I stället gäller allmänna bestämmelser om åtal mot sådana ledamöter.

*Andra stycket* upphävs till följd av ändringen i första stycket 1.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.6.

### 25 §

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om att finansutskottet får besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en ledamot i Riksbankens direktion från

uppdraget. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 13 kap. 7 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.7.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna**

*Punkten 1* avser tidpunkten för ikraftträdandet av ändringarna.

Av *punkten 2* följer att ändringen i 13 kap. 24 § inte ska tillämpas retroaktivt, dvs. inte i fråga om åtal för brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 37.3.5.

## **39.3 Förslaget till lag om Sveriges riksbank**

### **1 kap. Lagens innehåll och allmänna bestämmelser**

#### *1 §*

I paragrafen finns en förteckning över lagens innehåll. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Riksbankens uppgifter behandlas framför allt i 2–7 kap. och 9 kap. Dessa kapitel, utom 6 och 7 kap., inleds med bestämmelser om målet för de aktuella uppgifterna. I anslutning till uppgifterna finns också bestämmelser om sådana befogenheter, t.ex. vad gäller kreditgivning eller normgivningsbemyndiganden, som Riksbanken kan använda för att utföra den aktuella uppgiften.

I lagen uttrycks Riksbankens uppgifter i de flesta fall som att Riksbanken *ska* göra något. Riksbankens befogenheter uttrycks i allmänhet som att Riksbanken *får* göra något.

Övervägandena finns i avsnitten 13.1 och 13.4.

## 2 §

Paragrafen gäller Riksbankens rättsliga ställning (se även avsnitt 12.3). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första meningen* innebär att Riksbanken är ett från staten skilt rättssubjekt. Riksbanken kan inneha egna tillgångar och skulder, vara part i rättegång m.m. Detta har särskild betydelse för Riksbankens finansiella oberoende.

Att Riksbanken under vissa förhållanden får ge kredit, förvärva finansiella instrument och inneha tillgångar m.m. följer av bestämmelser i bl.a. 2, 3, 8 och 9 kap.

Av första meningen följer också att Riksbanken ägs av staten. Detta följer även indirekt av bestämmelserna om Riksbanken i regeringsformen. Av 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen följer att Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken är således en statlig förvaltningsmyndighet.

Enligt *andra meningen* garanterar staten Riksbankens förpliktelser gentemot tredje man. Detta är en följd av att staten äger Riksbanken och att riksdagen är bankens huvudman och den som beslutar om lagar och om statens budget.

Av *tredje meningen* följer att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och de intäkter som verksamheten genererar. Riksbankens tillgångar, skulder och eget kapital redovisas således på en egen balansräkning (se även 8 kap. 4 § första stycket och 9 kap. 1 § första stycket 2). Bestämmelsen ger således uttryck för Riksbankens finansiella oberoende.

Frågor om tillgångsförvaltning regleras i 9 kap. Riksbanken ska vara självfinansierad. Den ska således inte finansieras genom anslag i statens budget, se 9 kap. 1 § första stycket 2 och avsnitt 29.4.

Övervägandena finns i avsnitt 29.3.

## 3 §

I paragrafen erinras om Riksbankens ställning inom Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Att Riksbanken är en del av ECBS följer av artikel 282.1 i EUF-fördraget och artikel 1 i ECBS-stadgan. Riksbanken ingår i ECBS-systemet oavsett om Sverige har euron som valuta eller inte.

Eftersom Sverige inte har infört euron som valuta betecknas Sverige som en medlemsstat med undantag (se bl.a. artikel 139 i EUF-fördraget). Innebörden av detta berörs bl.a. i avsnitten 9.6, 9.7 och 13.2. I 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen finns bestämmelser om bl.a. vissa s.k. ECBS-relaterade uppgifter, vilka är de grundläggande uppgifterna för ECBS enligt EUF-fördraget och ECBS-stadgan.

Samarbetet inom ECBS berörs också bl.a. i 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

#### 4 §

Paragrafen ger uttryck för en generell princip för ledningens ansvar i statliga förvaltningsmyndigheter, vad gäller effektivitet och hushållning med statens medel. Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 a § första stycket i 1988 års lag (jfr 3 § myndighetsförordningen [2007:515]).

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.8.

#### 5 §

Av paragrafen följer en proportionalitetsprincip för Riksbankens verksamhet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen har utformats efter förebild av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) och med beaktande av den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen. Bestämmelsen i förvaltningslagen är tillämplig vid ingripanden i ett enskilt intresse, t.ex. om ett finansiellt företag ombeds eller föreläggs att lämna vissa uppgifter, eller vid inlösen av sedlar och mynt.

I fråga om beslut enligt denna lag som inte innebär ett ingripande i ett enskilt intresse, dvs. i de flesta slags beslut som Riksbanken fattar enligt denna lag, tillämpas i stället förevarande paragraf. Det kan t.ex. röra sig om beslut om köp av värdepapper i penningpolitiskt syfte, andra penningpolitiska beslut, generellt likviditetsstöd, upplåning till valutareserven, beslut som rör lokalisering av kontantdepåer och utkontraktering av samhällsviktig verksamhet.

Bestämmelsen innebär bl.a. att Riksbanken ska göra en bedömning av de förväntade effekterna av ett beslut om en viss åtgärd i förhållande till målet för åtgärden och Riksbankens och statens finanser. Att ta risker – även stora sådana – i samband med en finansiell kris kan vara förenligt med proportionalitetsprincipen med tanke på de stora samhällsekonomiska värden som då står på spel. Om två olika potentiella åtgärder förväntas leda till i allt väsentligt samma grad av måluppfyllelse, ska dock Riksbanken välja den åtgärd som är minst riskabel ur ett statsfinansiellt perspektiv. Som ett exempel kan nämnas en penningpolitisk operation som antingen kan genomföras med återköpsavtal, dvs. i praktiken kreditgivning mot säkerhet, eller direkta värdepappersköp.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

## 6 §

Av paragrafen följer ett krav på Riksbanken att motivera sina beslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

I 32 § förvaltningslagen (2017:900) finns en bestämmelse av liknande innebörd. Bestämmelsen i förvaltningslagen är tillämplig i fråga om beslut som avser ett enskilt intresse. För Riksbankens del avser detta beslut i ärenden i vilka det finns en enskild part, t.ex. vad gäller inlösen av sedlar och mynt. I fråga om övriga beslut av Riksbanken enligt denna lag tillämpas i stället bestämmelsen i förevarande paragraf, vilket framgår av att paragrafen gäller Riksbankens beslut som inte avser något enskilt intresse.

Enligt *första stycket* ska motiveringen innehålla uppgifter om vilka bestämmelser som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för Riksbankens ställningstagande. Det innebär bl.a. att Riksbanken behöver motivera vilket mål som ska uppnås med den beslutade åtgärden. Bestämmelsen har också ett samband med 5 § såtillvida att de förhållanden som berörs där som huvudregel behöver motiveras. Ett beslut ska således innehålla skäl som gör det troligt att den beslutade åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet, att åtgärden inte är mer långtgående än vad som behövs, och att det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser. Det ligger i sakens natur att ett beslut som innebär stora

kostnader eller ett avsevärt risktagande behöver motiveras betydligt mer utförligt än beslut av rutinkaraktär. Det är också uppenbart att beslut som förutsätter t.ex. att synnerliga skäl föreligger behöver motiveras väsentligt mer utförligt än beslut som inte förutsätter några sådana skäl.

Kravet på motivering utesluter inte att vissa delar av skälen för ett beslut kan omfattas av sekretess och således t.ex. redovisas i en hemlig bilaga till ett protokoll eller en beslutshandling (se avsnitt 33.6.3).

*Andra stycket* innebär ett undantag från kravet på motivering i första stycket. *Andra stycket 1* rör beslut som inte har någon samhällsekonomisk betydelse eller endast en försumbar sådan betydelse. Exempel på sådana beslut är interna administrativa beslut som rör personalfrågor, användningen av lokaler eller liknande förhållanden. *Andra stycket 2–4* är avsedda att ha samma innebörd som motsvarande punkter i 32 kap. andra stycket förvaltningslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

## 7 §

I paragrafen anges ramen för Riksbankens verksamhet (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 1 § i 1988 års lag.

Bestämmelsen innebär att Riksbankens uppgifter och verksamhet i övrigt anges uttömmande i lag och rättsakter från EU. Detsamma gäller Riksbankens befogenheter. Med lag avses framför allt förevarande lag. Det finns bestämmelser om Riksbankens verksamhet även i exempelvis regeringsformen och lagen (1998:1404) om valutapolitik.

Kravet på att Riksbanken behöver ett uttryckligt lagstöd för att bedriva viss verksamhet är inte uppfyllt enbart på den grunden att Riksbanken inte behöver tillstånd för att driva viss verksamhet som annars är tillståndspliktig för privata företag, eller att Riksbanken är undantagen från viss näringsrättslig reglering.

Med rättsakter från EU avses här sådana rättsakter som är direkt tillämpliga, dvs. EU-förordningar. Ett exempel på en sådan förordning är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (se 3 kap. 10 §).

Övervägandena finns i avsnitten 13.4 och 20.8.6.

## 8 §

Paragrafen gäller samarbetet inom ECBS i allmänhet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av bestämmelsen följer att Riksbanken ska delta i samarbetet med övriga centralbanker inom ECBS. Det gäller även utöver vad som följer av 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen. Som ett exempel ska riksbankschefen delta i möten inom det allmänna rådet, som är ett beslutsorgan inom ECBS som omfattar även de medlemsstater som inte har infört euron som valuta. Det förekommer givetvis andra slags organ, arbetsgrupper och samarbetsformer inom ECBS som berör Riksbanken i olika utsträckning. Att Riksbanken ingår i ECBS följer i sin tur av artikel 282.1 i EUF-fördraget och berörs i 3 § (se vidare författningskommentaren till den paragrafen).

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

## 9 §

Paragrafen gäller Riksbankens omvärldsbevakning och forskning. Bestämmelserna har betydelse för alla Riksbankens uppgifter.

*Första stycket* motsvarar delvis 6 kap. 2 § i 1988 års lag. Innebörden av bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.9.

*Andra stycket* har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Bestämmelsen innebär att Riksbanken får bedriva forskning som har betydelse för förutsättningarna att nå målen enligt denna lag. Bestämmelser om sådana mål finns i 2–5 kap. och 9 kap. Forskningen kan t.ex. avse effekterna av olika penningpolitiska åtgärder eller frågor om det finansiella systemets stabilitet och effektivitet.

Inom ramen för sin omvärldsbevakning får Riksbanken även besvara remisser och konsultationer.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

## 10 §

Paragrafen innebär ett förbud mot monetär finansiering av offentlig verksamhet. Med detta avses i huvudsak att en centralbanks medel används för att finansiera offentliga utgifter på annat sätt än genom sedvanlig vinstutdelning. Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 kap. 1 §



tredje och fjärde styckena i 1988 års lag och återger artikel 123.1 i EUF-fördraget.

*Första stycket* innebär att Riksbanken som huvudregel inte får ge kredit till eller förvärva skuldförbindelse direkt från de aktuella aktörerna, dvs. på förstahandsmarknaden. Uttrycket kredit ska förstås i ljuset av uttrycken övertrassering av konton respektive andra former av krediter enligt rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna 104 och 104 b.1 i fördraget.

Med institutioner inom EU avses inte här ECB eller nationella centralbanker, eftersom två centralbanker kan ingå kreditavtal, t.ex. valutaåterköpsavtal, som ett led i att utföra centralbanksuppgifter (se även 10 kap. 6–8 §§).

*Andra stycket* innebär ett förtydligande av att förvärv av skuldförbindelser på andrahandsmarknaden i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 och 3 kap. 11 § 2 och 12 § är tillåtna. Sådana förvärv sker inte direkt från de aktörer som nämns i första stycket. Det är även tillåtet att ingå återköpsavtal avseende skuldförbindelser som har getts ut av offentliga organ.

Enligt *tredje stycket* får Riksbanken utan hinder av första stycket ge staten en sådan kortfristig kredit som avses i 3 kap. 9 §, dvs. en sådan kredit som behövs för att främja funktionen i Riksbankens system för betalningsavveckling (se avsnitt 21.2). Detta förutsätter dock för det första att krediten inte löper över en dygnsgräns och för det andra att den även i övrigt är förenlig med rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna 104 och 104 b.1 i fördraget.

Övervägandena finns i avsnitten 13.7 och 21.2.

## 11 §

I paragrafen finns ytterligare ett undantag från förbudet i 10 § första stycket, utöver det som anges i 10 § andra och tredje styckena. Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 1 § fjärde stycket andra meningen i 1988 års lag.

Bestämmelsen speglar innehållet i artikel 123.2 i EUF-fördraget. Att centralbanken förvärvar skuldförbindelser direkt från eller ger kredit till ett visst företag innebär att detta företags inlåning i centralbanken ökar (se avsnitt 13.7). I artikel 123.2 i EUF-fördraget benämns detta att tillföra centralbanksreserver.

De företag som omfattas av undantaget är offentligt ägda kreditinstitut i den mening som avses i artikel 123.2 i EUF-fördraget. Det kan således röra sig om såväl svenska som utländska kreditinstitut som är offentligt ägda.

Med offentligt ägda avses inte enbart statligt ägda kreditinstitut utan även t.ex. kreditinstitut som ägs av kommuner, landsting eller regioner i Sverige och dess utländska motsvarigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

## 12 §

Paragrafen innehåller en lista över definitioner av vissa uttryck som används i lagen.

Definitionerna av uttrycken *finansiella derivatinstrument*, *finansiella instrument* och *värdepapper* är knutna till motsvarande definitioner i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. De har således den innebörd som framgår av den lagen.

Uttrycket *finansiella företag* omfattar flera kategorier av juridiska personer, även sådana som inte är företag i skatterättslig mening. Definitionen motsvarar närmast definitionen av finansinstitut i 6 kap. 1 § andra stycket i 1988 års lag.

För det första omfattas företag som står under tillsyn av Finansinspektionen. Det är framför allt banker och andra kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och värdepappersbolag som berörs, i synnerhet vad gäller penningpolitiken. Centrala motparter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister samt clearingorganisationer enligt lagen om värdepappersmarknaden är också finansiella företag. Även betalningsinstitut och vissa andra betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster berörs av vissa bestämmelser i lagen. Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) och fondbolag enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder står under

tillsyn av Finansinspektionen och omfattas således också av lagens tillämpningsområde.

För det andra omfattas motsvarande utländska företag. Med detta avses företag av motsvarande slag som står under betryggande tillsyn av en behörig myndighet i hemlandet, oavsett om detta är ett land inom eller utanför EES (se t.ex. 4 kap. 4 § 1 lagen om bank- och finansieringsrörelse).

För tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen krävs att det utländska företaget i fråga driver verksamhet i Sverige genom en filial. I fråga om andra bestämmelser förutsätts att företaget driver verksamhet i Sverige, oavsett om detta sker genom filial eller inte.

I fråga om t.ex. deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling kan det förekomma utländska företag som inte driver någon egentlig verksamhet i Sverige, i bemärkelsen att de marknadsför tjänster till kunder i Sverige, och således endast deltar i betalningsavvecklingen.

För det tredje omfattas samtliga AP-fonder och Svenska skeppshypotekskassan.

Uttrycken *kapitaltäckningsdirektivet* och *kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61* definieras på så sätt att den fullständiga beteckningen på respektive rättsakt anges.

Enligt definitionen av *statspapper* avses ett skuldinstrument som emitteras av en statlig emittent, dvs. bl.a. svenska statsobligationer och statsskuldsväxlar (se 1 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden). Det kan således även röra sig om statspapper som har utfärdats av andra stater än Sverige. Sådana utländska statspapper berörs t.ex. i fråga om valutainterventioner (se definitionen nedan). I 2 kap. 4 § första stycket 4 görs däremot en begränsning till svenska statspapper.

Uttrycket *valutainterventioner* förekommer såväl i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen som i 2 kap. 3 § andra stycket och 2 kap. 4 § tredje stycket denna lag (se även artikel 127.2 andra strecksatsen i EUF-fördraget). Av definitionen följer att svenska kronor ska vara det ena ledet av transaktionen och att det rör sig om en transaktion som vidtas i syfte att påverka kronans växelkurs, oavsett om detta görs för att uppnå ett växelkursmål enligt 2 kap. 3 § eller ett inflationsmål eller en liknande precisering av prisstabilitetsmålet. Det andra ledet av transaktionen kan, förutom utländsk valuta, också avse utländska statspapper.

Uttrycket *valutaåterköpsavtal* avser en särskild form av kreditavtal i mer än en valuta som i de flesta fall ingås mellan två centralbanker. Bestämmelser om sådana avtal finns i 10 kap. Uttrycken swapavtal och swappar förekommer också i dagligt tal, men används inte i lagen eftersom de har en vidare innebörd än vad som avses här (jfr 1 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden).

Uttrycket *återköpsavtal* avser transaktioner med finansiella instrument som görs i två led – en första transaktion följs av en senare, motsatt, transaktion med finansiella instrument av samma slag och mängd (se vidare avsnitten 18.2.1 och 18.11.1). För varje sådan transaktion övergår äganderätten till de aktuella finansiella instrumenten, vilket medför ett sakrättsligt skydd för det fall att motparten skulle komma på obestånd.

Övervägandena finns i avsnitten 18.11.1, 18.11.2, 18.11.5 och 31.8.1.

## 2 kap. Penningpolitik

### 1 §

Paragrafen gäller Riksbankens huvudmål och vilka förhållanden som ska vara styrande för penningpolitiken. Andra mål för olika delar av Riksbankens verksamhet följer av 3 kap. 1 § första stycket, 4 § kap. 1 § första stycket, 5 kap. 1 § och 9 kap. 1 §. Dessa mål är alla underordnade huvudmålet. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2 § andra stycket i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att huvudmålet för Riksbankens verksamhet är att upprätthålla prisstabilitet. Detta mål benämns prisstabilitetsmålet. Riksbanken ska uppnå detta mål genom att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation. Innebörden av detta uttryck behandlas i avsnitt 15.2.4. Med inflation avses den årliga procentuella förändringen av ett valt prisindex (för närvarande KPIF). Med uttrycket varaktigt avses att penningpolitiken ska bedrivas på ett sådant sätt att inflationsmålet är trovärdigt på medellång sikt (se avsnitt 15.2.4). Att prisstabilitetsmålet är huvudmålet innebär att det har företräde framför andra mål och uppgifter.

Formuleringen låg och stabil inflation är förenlig med ett inflationsmål, ett prisnivåmål och ett genomsnittligt inflationsmål. Som anges i bestämmelsen ska Riksbanken besluta om utformningen av prisstabilitetsmålet vad gäller t.ex. målvariabel, målnivå och prisindex.

Det är direktionen som ska fatta detta beslut, eftersom det är ett beslut av principiell karaktär (se 11 kap. 19 § andra stycket 6). Ett beslut av sådant slag får således inte delegeras.

För att Riksbankens beslut ska bli gällande krävs dock att riksdagen har godkänt det. Förfarandet för detta anges i tilläggsbestämmelse 9.17.4 andra stycket och 11 kap. 18 a § riksdagsordningen. Av dessa bestämmelser framgår att direktionen ska göra en framställning hos riksdagen om godkännande av det mål som Riksbanken har beslutat om. Om riksdagen beslutar att inte godkänna Riksbankens beslut, gäller det närmast föregående beslutet om inflationsmål eller liknande mål.

Det finns dock inte skäl att besluta om utformningen av prisstabilitetsmålet om det finns ett mål för växelkursen enligt 3 §, eftersom målet för växelkursen i sådant fall är ett sätt att uppnå prisstabilitet (se författningskommentaren till 3 §).

Av *andra stycket* följer att Riksbanken även ska ta s.k. realekonomisk hänsyn inom penningpolitiken. Med detta avses att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Riksbanken ska således ta hänsyn till den realekonomiska utvecklingen utöver dess inverkan på inflationstakten. Bestämmelsen möjliggör en s.k. flexibel inflationsmålspolitik. Den realekonomiska hänsynen ska inte innebära att prisstabilitetsmålet åsidosätts. Hur prisstabilitetsmålet och realekonomisk hänsyn ska tillämpas i förhållande till varandra beslutas av Riksbanken bl.a. inom ramen för dess penningpolitiska strategi.

Däremot ska inte Riksbanken beakta s.k. finansiella obalanser utöver dess effekt på inflationen och realekonomin (se avsnitt 17.6.3).

Övervägandena finns i avsnitten 13.4, 15.2.4, 16.6 och 17.6.3.

## 2 §

Paragrafen innehåller en definition av uttrycket penningpolitik (jfr 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Definitionen innebär att penningpolitik är de åtgärder som kan vidtas enligt 2 kap. i syfte att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn i samband med detta. Som exempel på penningpolitiska åtgärder kan nämnas beslut om styrräntan enligt 4 §

andra stycket och köp av statspapper enligt 4 § första stycket 4. Även sådan växelkursstyrning som avses i 3 § är en åtgärd inom penningpolitiken (se avsnitt 19.3).

Vid sidan av de befogenheter som anges i detta kapitel finns det bestämmelser om information till allmänheten om penningpolitiska förhållanden i 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

### 3 §

Paragrafen gäller växelkursstyrning. Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 1 § i 1988 års lag men har inte samma innebörd.

Växelkursstyrningen är en del av penningpolitiken (se författningskommentaren till 2 §). Med växelkursstyrning avses att Riksbanken vidtar åtgärder inom ramen för penningpolitiken på ett sådant sätt att ett eventuellt mål för kronans växelkurs upprätthålls (se avsnitt 19.3). Detta aktualiseras endast om regeringen har beslutat om ett mål för växelkursen enligt lagen (1998:1404) om valutapolitik. I ett sådant fall är Riksbanken enligt *första stycket* skyldig att vidta åtgärder, t.ex. vad gäller styrräntan och valutainterventioner, så att målet upprätthålls. Detta ska göras utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet. Eftersom regeringens beslut ska fattas med beaktande av prisstabilitetsmålet är växelkursmålet ett intermediärt mål för att nå prisstabilitet (se 2 § andra stycket lagen om valutapolitik och avsnitt 19.3). Dessa mål ska således vara förenliga med varandra.

*Andra stycket* innebär att Riksbanken måste beakta vilket växelkurssystem som gäller enligt lagen om valutapolitik när valutainterventioner genomförs. Riksbanken ska således inte genomföra valutainterventioner i en sådan omfattning eller på ett sådant sätt att det i praktiken blir fråga om en regim med fast eller på annat sätt målsatt växelkurs när regeringen har beslutat att valutakursen ska vara rörlig.

Övervägandena finns i avsnitten 18.11.5, 19.2 och 19.3.

### 4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sådana befogenheter som gör det möjligt för Riksbanken att bedriva räntestyrning, dvs. styra och kontrollera i första hand räntor på fordringar på Riksbanken

respektive räntor på Riksbankens krediter till dess motparter. Därutöver finns det bestämmelser om köp och försäljning av statspapper samt valutainterventioner. Första och tredje styckena motsvarar delvis 6 kap. 5 § första stycket i 1988 års lag. Tredje stycket motsvarar delvis 7 kap. 3 § 1 i 1988 års lag.

*Första stycket 1* innebär att Riksbanken får ta emot inlåning från finansiella företag i penningpolitiskt syfte.

*Första stycket 2* avser Riksbankens penningpolitiska kreditgivning. Eftersom de penningpolitiska åtgärderna används för att påverka räntor i Sverige, bedrivs penningpolitiken i svenska kronor. Bestämmelsen möjliggör dock även kreditgivning i utländsk valuta för det fall att det uppkommer en situation då sådan kreditgivning skulle vara ett mer effektivt sätt att påverka prisstabiliteten i Sverige. Enligt bestämmelsen är det ett krav att det finns betryggande säkerheter, t.ex. genom panträtt i finansiella instrument, för kreditgivningen. Innebörden av detta uttryck behandlas i avsnitt 18.11.1.

*Första stycket 3* gäller återköpsavtal som inkluderar finansiella instrument. Dessa avser vanligtvis svenska kronor eftersom penningpolitik typiskt sett bedrivs i svenska kronor. Återköpsavtal definieras i 1 kap. 12 §. Återköpsavtal kan avse olika slags finansiella instrument så länge som dessa, efter eventuellt värderingsavdrag m.m., motsvarar en betryggande säkerhet på samma sätt som vid kreditgivning (se avsnitt 18.11.1). Ett återköpsavtal kan också benämnas repa.

Av *första stycket 4* följer att Riksbanken får köpa och sälja svenska statspapper på andrahandsmarknaden. Uttrycket statspapper definieras i 1 kap. 12 §, men här avses alltså endast svenska statspapper. I bestämmelsen avses direkta köp och försäljningar, dvs. inte återköpsavtal enligt föregående punkt. Köp av statspapper på andrahandsmarknaden är allmänt sett förenligt med bestämmelserna om monetär finansiering (se 1 kap. 10 § andra stycket). Riksbanken behöver dock även beakta EU-domstolens rättspraxis avseende förutsättningarna för köp av statspapper (se avsnitten 18.5.4 och 18.11.2).

*Andra stycket* ger uttryck för en central beståndsdel av penningpolitiken, nämligen räntestyrning. Den innebär att Riksbanken utifrån målet att upprätthålla prisstabilitet ska bestämma en styrränta för inlåningen, kreditgivningen respektive återköpsavtalen enligt första stycket. Förhållandet mellan räntan på Riksbankens inlåning, kreditgivning och återköpsavtal kan variera beroende på hur Riksbankens penningpolitiska styrsystem utformas. Även räntan på skuldebrev i

svenska kronor enligt tredje stycket ska bestämmas utifrån målet att upprätthålla prisstabilitet. Motsvarande gäller om penningpolitiken vägleds av ett växelkursmål.

Enligt *tredje stycket* får Riksbanken genomföra valutainterventioner. Detta uttryck definieras i 1 kap. 12 §. Som följer av definitionen rör det sig om åtgärder som vidtas för att påverka kronans växelkurs i förhållande till andra valutor, dvs. kronans externa värde. En sådan intervention kan vidtas antingen för att uppnå prisstabilitet genom att upprätthålla ett växelkursmål enligt 3 § eller genom t.ex. ett inflationsmål (se 1 § första stycket). Som följer av 3 § andra stycket måste Riksbanken beakta vilket växelkurssystem som gäller (se författningskommentaren till den paragrafen).

Enligt bestämmelsen får Riksbanken ge ut och omsätta skuldebrev i svenska kronor.

Övervägandena finns i avsnitten 18.11.1, 18.11.2 och 18.11.5.

## 5 §

Paragrafen gäller andra finansiella instrument än statspapper. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 6 kap. 5 § första stycket 2 i den lagen.

Skälen för att en åtskillnad har gjorts mellan statspapper och andra finansiella instrument behandlas i avsnitt 18.11.3. Paragrafen innebär att en åtskillnad också har gjorts mellan direkta köp och försäljningar respektive sådana återköpsavtal som avses i 4 § första stycket 3 (se avsnitten 18.8 och 18.11.3).

Kravet på synnerliga skäl behandlas i avsnitt 18.11.3.

En förutsättning för köp och försäljningar enligt paragrafen är att de finansiella instrumenten är upptagna till handel på en reglerad marknad. Med reglerad marknad avses detsamma som i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Övervägandena finns i avsnitt 18.11.3.



## 6 §

Paragrafen gäller kassakrav. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2 § fjärde stycket första meningen och 6 kap. 6 § i 1988 års lag.

I *första stycket* definieras uttrycket kassakrav i huvudsak i enlighet med 6 kap. 6 § andra stycket i 1988 års lag. Begränsningen om högst 15 procent har dock tagits bort (se avsnitt 18.11.4). Kassakrav ska som huvudregel beslutas genom föreskrifter. Det finns dock en möjlighet att fatta beslut genom förvaltningsbeslut avseende specifika finansiella företag, se tredje stycket.

Det finns inte anledning att meddela kassakrav som omfattar AP-fonder.

Enligt *andra stycket* får Riksbanken meddela föreskrifter om kassakrav av innebörden att ett finansiellt företags kassa helt eller delvis ska likställas med inlåning i Riksbanken. Vidare får kassakrav för utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial begränsas till att avse filialens placeringar eller förbindelser.

Av *tredje stycket* följer att kassakrav, vid sidan av föreskrifter, också kan beslutas genom förvaltningsbeslut avseende specifika finansiella företag.

Bestämmelser om sanktionsavgift vid underlåtelse att efterfölja kassakrav finns i 13 kap. 1 och 2 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 18.11.4.

## 7 §

I paragrafen finns ett normgivningsbemyndigande avseende vissa andra frågor enligt detta kapitel än kassakrav. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2 § fjärde stycket första meningen i 1988 års lag.

Normgivningsbemyndigandet avser villkoren för inlåning, kreditgivning, återköpsavtal och statspapperstransaktioner enligt 4 § första stycket, valutainterventioner och utgivning av skuldebrev enligt 4 § tredje stycket samt köp och försäljningar enligt 5 §.

Övervägandena finns i avsnitt 18.11.4.

## 8 §

Paragrafen gäller offentliggörande av villkor för penningpolitiska transaktioner. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 5 § andra stycket i 1988 års lag.

Av paragrafen följer att Riksbanken, förutom att tillkännage räntenivåer, ska offentliggöra även andra villkor, t.ex. förutsättningarna för att få delta i penningpolitisk kreditgivning, vilka finansiella instrument som accepteras som betryggande säkerheter, eller inom ramen för återköpsavtal, och vilka värderingsavdrag som görs.

Övervägandena finns i avsnitt 18.11.1.

## 9 §

Paragrafen gäller Riksbankens information till allmänheten om penningpolitiska förhållanden. Information till allmänheten om andra förhållanden behandlas i 12 kap. 2 §. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag,

Innebörden av informationskraven i *första stycket* behandlas i avsnitt 33.6.3.

I *andra stycket* finns en s.k. upplysningsbestämmelse om protokoll, med anledning av att protokollen från de penningpolitiska mötena har särskild betydelse i fråga om informationen till allmänheten om penningpolitiska förhållanden.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.3.

## 10 §

Paragrafen gäller information från Riksbanken till regeringen, företrädd av det statsråd som regeringen utser. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 3 § i 1988 års lag.

De beslut som avses är penningpolitiska beslut som Riksbanken har fattat. Riksbanken har således inte någon skyldighet att informera regeringen om kommande beslut. Frågor som ännu inte har beslutats kan dock vara föremål för en dialog på Riksbankens initiativ enligt 11 §.

Informationen ska lämnas snarast efter beslutet och om möjligt innan det tillkännages för allmänheten. Detta kan ske genom t.ex. ett telefonsamtal eller på annat sätt.

Bestämmelsen avses inte att tillämpas vid beslut av mindre betydelse.

Övervägandena finns i avsnitt 28.3.

## 11 §

Paragrafen gäller förutsättningarna för en dialog mellan Riksbanken och andra organ om penningpolitiska förhållanden. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Paragrafen skiljer sig från 10 § bl.a. på så sätt att det rör sig om en form av dialog som är frivillig för Riksbankens del. Denna form av dialog ska ske med beaktande av instruktionsförbudet i 9 kap. 13 § andra stycket regeringsformen. Det är således inte frågan om att Riksbanken eller dess direktion ska ges eller ta emot några instruktioner om hur den ska besluta. Eftersom förutsättningarna för att uppnå prisstabilitetsmålet påverkas av förhållanden som Riksbanken inte har kontroll över, kan det finnas skäl för Riksbanken att diskutera olika aspekter av den ekonomiska utvecklingen med andra organ i syfte att få ett bättre beslutsunderlag.

Frågor som påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn kan exempelvis röra lönebildningen eller finanspolitiken.

Övervägandena finns i avsnitt 28.3.

## 3 kap. Det finansiella systemet

### 1 §

Paragrafen gäller målet för de uppgifter och befogenheter som Riksbanken tilldelas i detta kapitel. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 1 kap. 2 § tredje stycket.

Enligt *första stycket första meningen* är målet för Riksbankens verksamhet enligt 3 kap. att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. I detta arbete ska Riksbanken bidra till samma över-

gripande mål som Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Riksbanken ska uppnå det i paragrafen angivna målet genom att utföra de uppgifter och utöva de befogenheter som banken tilldelas i kapitlet. Det är däremot inte möjligt för Riksbanken att med stöd av målbestämmelsen vidta andra åtgärder än de som anges i lagen.

För att bidra till att det svenska finansiella systemet är stabilt och effektivt behöver Riksbanken beakta utvecklingen på de internationella finansmarknaderna och den globala ekonomin, se 1 kap. 9 § om omvärldsbevakning och 4 §.

Till skillnad från vad som gäller för penningpolitiken finns det inte någon sifferfatt målnivå för när det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Det finansiella systemet är stabilt när det kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och är tillräckligt motståndskraftigt för att fortsätta att göra det, se avsnitt 7.2.3. Det kan också behövas göras en avvägning mellan stabilitet och effektivitet, se avsnitt 20.8.2.

Det övergripande målet – att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt – inkluderar enligt *första stycket andra meningen* att allmänheten ska kunna göra betalningar. Av 5 kap. följer att allmänheten ska kunna göra *nödvändiga* betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap och vilka uppgifter Riksbanken har för att säkerställa detta.

Av *andra stycket* följer att prisstabilitetsmålet har företräde framför det mål som anges i detta kapitel. Riksbanken ska alltså utföra de uppgifter som den har i syfte att uppnå målet för kapitlet, utan att åsidosätta Riksbankens huvudmål enligt 2 kap. 1 § första stycket (prisstabilitetsmålet).

Övervägandena finns i avsnitt 20.8.6.

## 2 §

Paragrafen gäller Riksbankens uppgift att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling. Ett sådant system är av synnerlig vikt för att det finansiella systemet i Sverige och svensk ekonomi i allmänhet ska fungera väl (se vidare avsnitt 21.2). Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 7 § första stycket och 8 kap. 1 § första stycket i 1988 års lag.

Innebörden av att Riksbanken enligt *första stycket* ska tillhandahålla ett system av aktuellt slag är att Riksbanken ska se till att det svenska finansiella systemet kan genomföra betalningsavveckling i centralbankspengar. Detta sker för närvarande genom RIX-systemet. Det är inte nödvändigt att Riksbanken driver den tekniska plattform som krävs för systemet i egen regi (se vidare avsnitt 21.2).

Av *andra stycket* följer för det första att kretsen av deltagare i det system som avses i första stycket anges i 8 § lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. Enligt bestämmelsen ska Riksbanken beakta principerna om fritt tillträde och neutralitet. Dessa principer är allmänt vedertagna inom finansiell infrastruktur och innebär i korthet att den som uppfyller kraven för deltagande ska få bli deltagare och att alla aktörer ska behandlas på ett likformigt sätt (jfr vad som gäller för clearingorganisationer enligt 20 kap. 1 § andra stycket lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Riksbankens regler för systemet, utöver de bestämmelser som följer av lag, kan ta formen av föreskrifter enligt 20 § 1 eller avtalsvillkor (se dock det som anförs om dubbelreglering i avsnitt 20.8.2).

Enligt *tredje stycket* ska Riksbanken ta emot betalningar till staten och förmedla utbetalningar för statens räkning. Uttrycket förmedla har valts för att markera att betalningar för statens räkning givetvis ska göras med medel på statens konto i Riksbanken eller med sådan kortfristig kredit som får ges till staten i enlighet med 9 § och som därefter regleras av staten (jfr förbudet mot monetär finansiering i 1 kap. 10 §)

Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

### 3 §

Paragrafen gäller Riksbankens medverkan i betalningsavveckling på annat sätt än vad som avses i 2 §. Riksbanken är inte skyldig att ägna sig åt verksamhet enligt paragrafen om det inte behövs. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 7 § första stycket i 1988 års lag.

Uttrycket att medverka i betalningsavveckling i förhållande till finansiella företag och myndigheter i *punkten 1* utesluter betalningsavveckling som inbegriper fysiska personer, bortsett från sådan betalningsavveckling som sker genom betalningar med sedlar och mynt

(se även 4 kap. 11 §). Med stöd av denna bestämmelse kan Riksbanken t.ex. tillhandahålla möjligheter till betalningsavveckling i svenska kronor i samband med att värdepapperstransaktioner avvecklas genom en gemensam europeisk plattform.

Med stöd av bestämmelsen i *punkten 2* om att delta i betalningssystem (se 1 kap. 4 § lagen [2010:751] om betaltjänster) eller system som avses i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden eller motsvarande system i en annan stat inom Europeiska unionen får Riksbanken t.ex. delta i ECB:s system för betalningsavveckling. Frågor om Riksbankens deltagande i avveckling av betalningar från eller till andra centralbanker och mellanstatliga organ berörs i 6 kap. 9 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

#### 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om Riksbankens övervakning av det finansiella systemet i allmänhet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Även om bestämmelsen är ny, är inte uppgiften det, se avsnitt 20.6.

Enligt *första stycket* ska Riksbanken bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Av bestämmelsen följer vidare att Riksbanken ska verka för att identifiera sårbarheter och risker som kan leda till allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster. Det handlar här om sårbarheter och risker som det finansiella systemet utsätter ekonomin för. Sårbarheter och risker som inte härrör från det finansiella systemet omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 9 §.

Riksbanken får redovisa de iakttagelser den gör om tillståndet i det finansiella systemet. Det kan Riksbanken exempelvis göra genom en rapport om finansiell stabilitet.

Om Riksbanken bedömer att åtgärder krävs från någon annan myndighet än Riksbanken för att minska risken för allvarliga finansiella störningar i den svenska ekonomin, ska Riksbanken enligt *andra stycket* uppmärksamma myndigheten och andra berörda på detta. Med uttrycket ”risken för finansiella störningar i den svenska ekonomin” avses risker i det finansiella systemet och finansiella risker utanför det finansiella systemet.

I 12 kap. finns det bestämmelser om Riksbankens information till allmänheten och finansutskottet.

Övervägandena finns i avsnitt 24.2.

## 5 §

Paragrafen gäller infrastrukturen för betalningar och andra grundläggande funktioner i det finansiella systemet. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att Riksbanken ska övervaka den verksamhet som drivs av vissa aktörer inom den s.k. finansiella infrastrukturen, inklusive Riksbankens eget system för betalningsavveckling enligt 2 §. Vissa verksamheter eller företag kan omfattas av fler än en av de kategorier som anges i första stycket.

Med clearingorganisationer avses detsamma som i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Denna definition innefattar centrala motparter.

De system som avses i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden omfattar såväl anmälda som icke anmälda avvecklingssystem.

Uttrycket värdepapperscentraler har samma innebörd som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012.

Uttrycken transaktionsregister och centrala motparter har samma innebörd som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Utöver de ovanstående aktörerna omfattas även den verksamhet som drivs av andra juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige. Vilka aktörer som är av sådan betydelse kan variera över tid. För närvarande kan Svenska bankföreningens verksamhet avseende den s.k. dataclearingen, Finansiell ID-Teknik BID AB och Getswish AB nämnas som exempel (se även författningskommentaren till 5 kap. 3 § och 7 kap. 2 §). Även utländska företag som har en stor andel av marknaden för betal-

ningar med betalkort kan vara av sådan betydelse som avses i bestämmelsen.

Enligt *andra stycket* ska Riksbanken, som ett led i den aktuella övervakningen, följa betalningsmarknadens utveckling (jfr det som anförs om omvärldsbevakning i 1 kap. 9 §).

Övervägandena finns i avsnitt 21.3.

## 6 §

Paragrafen gäller Riksbankens likviditetsstödjande roll. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Även om bestämmelsen är ny, är inte uppgiften att ge likviditetsstöd ny, se avsnitt 20.6. Befogenheten enligt 14 § är dock ny.

Övervägandena finns i avsnitten 22.3 och 23.1.1.

## 7 §

I paragrafen behandlas Riksbankens krisförberedande arbete. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Även om bestämmelsen är ny, utför Riksbanken för närvarande liknande uppgifter, se avsnitt 20.6.

Enligt *första stycket* ska Riksbanken planera och förbereda sig för att hantera kriser. I detta ingår att identifiera möjliga krisscenarier och vilka åtgärder som skulle kunna vara verkningsfulla i olika situationer. Detta kan leda till att Riksbanken tar fram nya faciliteter.

Riksbanken ska vidare offentliggöra vilka faciliteter som den kommer att tillhandahålla och de närmare villkoren för dem, om den inte bedömer att det är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet. Detta gäller både för Riksbankens generella faciliteter och för dess nödkrediter. Det är Riksbanken som på sakliga grunder avgör vilka uppgifter som ska publiceras. Av bestämmelsen följer att Riksbanken får avstå från att publicera information om en facilitet om det är olämpligt. Riksbanken får också begränsa publiceringen till att enbart ange vilken typ av faciliteter den kommer att erbjuda eller de principer som gäller för dem, om det är olämpligt att också publicera villkoren för dem.



Enligt *andra stycket* får Riksbanken delta i resolutionskollegier och medverka i annat krisförberedande arbete som organiseras av andra i Sverige eller utomlands. Det kan avse bilateralt eller multilateralt samarbete, t.ex. med en eller flera centralbanker. Av bestämmelsen följer att Riksbanken, förutom att delta i resolutionskollegier, får delta exempelvis i samarbetet inom Nordic Baltic Stability Group. Som ett exempel på nationellt samarbete kan nämnas samarbetet inom Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS).

Av 6 kap. 10 § följer att Riksbanken får delta även i annat internationellt samarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 24.3.

## 8 §

Paragrafen gäller inlåning och avgifter med anknytning till Riksbankens system för betalningsavveckling enligt 2 §. Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 1 § andra stycket i 1988 års lag.

Enligt *första stycket* får Riksbanken ta emot inlåning från staten och från deltagarna i det aktuella systemet, t.ex. från en central motpart. För detta krävs inte något penningpolitiskt syfte. Befogenheten att ta emot inlåning från deltagarna i det aktuella systemet får i stället prövas mot målet enligt 1 §, inklusive det som där anges om att allmänheten ska kunna göra betalningar.

*Andra stycket* avser avgifter som behövs för att finansiera verksamheten med systemet för betalningsavveckling enligt 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

## 9 §

Paragrafen gäller kreditgivning som har anknytning till det system för betalningsavveckling som avses 2 §. Sådana krediter benämns även intradagskrediter. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 7 § andra stycket i 1988 års lag.

Enligt *första stycket* är en första förutsättning för kreditgivning enligt paragrafen att krediten behövs för att främja funktionen i systemet för betalningsavveckling. Att deltagarna i detta system får kredit effektiviserar typiskt sett betalningsavvecklingen. En ytterligare

förutsättning är att kreditgivningen är förenlig med bestämmelserna om monetär finansiering i 1 kap. 10 och 11 §.

Med kravet på betryggande säkerhet i *andra stycket* avses det samma som i fråga om penningpolitiken (se författningskommentaren till 2 kap. 4 §).

Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

### 10 §

Paragrafen gäller Riksbankens rätt att ställa vissa krav enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, även kallad Emir-förordningen.

De krav som avses i paragrafen gäller att lämna viss information, att samarbeta med Riksbanken vad gäller bedömningen av den centrala motpartens motståndskraft i vissa avseenden (stresstester), att ha inlåning över natten i Riksbanken och att Riksbanken under exceptionella förhållanden får ställa krav på den centrala motpartens likviditetshantering.

Kraven ställs i förekommande fall genom förvaltningsbeslut i enskilda fall. Ett sådant beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 13 kap. 6 § första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 24.7.5.

### 11 §

Paragrafen gäller Riksbankens befogenhet att ge generellt likviditetsstöd. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

I paragrafen behandlas Riksbankens befogenheter att vidta åtgärder för att motverka en systemomfattande likviditetskris som drabbar flera företag samtidigt till följd av marknadsstörningar. Sådana marknadsstörningar kan Riksbanken enligt paragrafen möta genom att ge generellt likviditetsstöd, vilket innebär att stöd erbjuds en bredare krets företag på liknande villkor (vad gäller valuta, säkerheter och ränta).

Denna paragraf behandlar Riksbankens befogenhet att vidta åtgärder utanför det penningpolitiska ramverket, dvs. då det huvudsakliga syftet med åtgärden är att stärka den finansiella stabiliteten.

Gränsdragningen mellan åtgärder som Riksbanken vidtar i finansiellt stabilitetssyfte och åtgärder som vidtas i penningpolitiskt syfte behandlas i avsnitt 18.11.1 och kapitel 25.

Generellt likviditetsstöd får ges om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige. Det är samma förutsättningar som gäller för att Riksgäldskontoret ska få besluta att ge förebyggande statligt stöd enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut. En störning är allvarlig om den kan leda till stora kostnader för samhällsekonomin. Syftet med stödet kan vara att motverka att störningarna sprids på ett sätt som hotar det svenska finansiella systemets stabilitet. Det kan exempelvis handla om att förhindra att likviditetsproblem leder till allvarliga störningar i det finansiella systemets likviditetsförsörjning till hushåll och företag eller att de finansiella företagens likviditetsproblem utvecklas till allvarliga soliditetsproblem. Spridningsvägarna kan variera men ytterst handlar det om att säkerställa att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner.

Riksbanken får besluta att motverka, dvs. undvika eller avhjälpa, störningen. Av det följer att Riksbanken får ingripa om Riksbanken har identifierat omständigheter som skulle kunna leda till en allvarlig störning. Stöd får ges om det behövs. Av det följer att Riksbanken får ge stöd när marknaden inte förmår lösa de problem som föreligger på egen hand.

Riksbanken får enligt *punkten 1* ge stöd i form av en kredit mot betryggande säkerheter i svenska kronor eller utländsk valuta. Med betryggande säkerheter avses detsamma som i fråga om penningpolitiken (se författningskommentaren till 2 kap. 4 §). Att säkerheten ska vara betryggande både för krediter som lämnas i penningpolitiskt syfte och i syfte att värna finansiell stabilitet utesluter inte att de säkerheter som accepteras kan skilja sig åt beroende på syftet med krediten. Krediterna ska dock alltså vara betryggande. Det kan uppnås genom att Riksbanken kräver mer säkerheter för ett givet kreditbelopp, dvs. gör ett större värderingsavdrag.

Generellt likviditetsstöd kan också ges genom återköpsavtal, se *punkten 2*. Definitioner av begreppen återköpsavtal finns i 1 kap. 12 § (se även författningskommentaren till 2 kap. 4 § om vad som avses med ett återköpsavtal). Riksbanken får ingå båda de typer av återköpsavtal som omfattas av definitionen i 1 kap. 12 §. Av det följer att återköpsavtalen får avse både köp och byte av finansiella

instrument. Till skillnad från vad som gäller för krediter finns det inte något uttryckligt säkerhetskrav. När Riksbanken ingår ett återköpsavtal ska den sträva efter att begränsa sina risker i enlighet med vad som är lämpligt i den aktuella situationen. Riksbanken får inom ramen för ett återköpsavtal acceptera alla slags finansiella instrument så länge som dessa, efter ett eventuellt värderingsavdrag, motsvarar en betryggande säkerhet på samma sätt som vid kreditgivning. Det överensstämmer med det som gäller för återköpsavtal som ingås i penningpolitiskt syfte, se författningskommentaren till 2 kap. 4 §.

Riksbanken får besluta att ge kredit till eller ingå återköpsavtal med svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, motsvarande utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och centrala motparter.

Övervägandena finns i avsnitten 22.7.1–22.7.4.

## 12 §

Paragrafen reglerar Riksbankens befogenhet att agera likt en marknadsгарant i fråga om finansiella instrument, dvs. köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser. Bestämmelsen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Enligt *punkten 1* får Riksbanken bara agera likt en marknadsгарant om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, jfr författningskommentaren till 11 §. Syftet med åtgärden ska vara att förbättra likviditeten på en systemviktig marknad vars illikviditet utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten. För att en marknad ska vara systemviktig ska dess funktionssätt vara viktigt för att det finansiella systemet ska kunna upprätthålla sina grundläggande funktioner.

Riksbanken får dock enligt *punkten 2* agera likt en marknadsгарant bara om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl föreligger exempelvis om de åtgärder som anges i 11 § inte är tillräckliga för att motverka (undvika eller avhjälpa) en kris. Innebörden av bestämmelsen behandlas också i avsnitt 22.7.5.

Övervägandena finns i avsnitt 22.7.5.

### 13 §

Paragrafen reglerar Riksbankens befogenhet att ge nödkrediter. Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 8 § i 1988 års lag.

Kriterierna i paragrafen behandlas utförligt i avsnitt 23.7. Som beskrivs där får Riksbanken tillhandahålla dessa krediter på andra villkor (säkerheter, ränta, löptid etc.) än andra krediter som Riksbanken ger. Villkoren för dessa krediter får alltså skilja sig från de som gäller för exempelvis en intradagskredit eller generellt likviditetsstöd.

Övervägandena finns i avsnitt 23.7.

### 14 §

Paragrafen reglerar Riksbankens befogenhet att tillhandahålla särskilda likviditetsfaciliteter i likviditetsstödjande syfte. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av bestämmelsen följer att Riksbanken får besluta att tillhandahålla sådana särskilda likviditetsfaciliteter som kan få räknas in i likviditetsbufferten. Deltagande i faciliteten bygger på frivillighet.

Faciliteterna får bara tillhandahållas under de förutsättningar som anges i unionsrätten och på de villkor som anges där. Riksbanken måste därför hålla sig inom de ramar som anges i den delegerade förordningen om banken beslutar om en särskild likviditetsfacilitet. Det torde också vara en nödvändig förutsättning för att faciliteterna ska få räknas in i likviditetsbufferten. Riksbanken ska utforma faciliteterna i linje med god internationell praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 22.8.

### 15 §

Paragrafen reglerar Riksbankens skyldighet att samverka med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret i fråga om det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. En allmän skyldighet för myndigheter att samverka följer av 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

Uttrycket samverkan har samma innebörd som i 8 § första stycket förvaltningslagen. Samverkan inbegriper exempelvis informationsutbyte, dialog, samråd och andra typer av samarbete mellan myndig-

heter. Uttrycket samverkan behandlas i avsnitt 11.6. Paragrafen reglerar ett särskilt krav på Riksbanken att samverka med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret i fråga om det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. I övrigt är den allmänna bestämmelsen i 8 § första stycket förvaltningslagen tillämplig.

Bestämmelser om Riksbankens samarbete med utländska myndigheter finns i 7 § och 6 kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.1.

### 16 §

I paragrafen regleras Riksbankens skyldighet att samråda med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 3 § i 1988 års lag såvitt avser Finansinspektionen.

Att Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret innebär att Riksbanken ska ge dessa myndigheter tillfälle att yttra sig innan Riksbanken fattar beslut. Kravet på samråd innebär inte att det måste föreligga en enighet mellan Riksbanken och en annan berörd myndighet i fråga om t.ex. likviditetsstöd.

I *första stycket* anges när Riksbanken är skyldig att samråda med Finansinspektionen respektive Riksgäldskontoret. Riksbankens skyldighet att samråda beror på vilken typ av fråga ärendet rör och vilket samband den har med Finansinspektionens respektive Riksgäldskontorets verksamhet. I vissa fall kommer Riksbanken att behöva samråda med båda myndigheterna och i andra fall bara med en av dem. Bestämmelsen utesluter dock inte att Riksbanken samråder i andra frågor än de som avses i denna paragraf eller med andra myndigheter än de som anges här.

Enligt *andra stycket* ska Riksbanken vid samråd enligt första stycket lämna den berörda myndigheten de uppgifter som den behöver. Bestämmelsen är sekretessbrytande.

Samrådet kan ske genom att Finansinspektionen respektive Riksgäldskontoret får del av ett skriftligt underlag och tillräckligt med tid för att överväga och lämna synpunkter. Formerna för samrådet behöver dock anpassas efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet, t.ex. till hur brådskande ärendet är. Samrådet kan då behöva ske muntligen och tiden kan behöva kortas avsevärt jämfört med det som vore optimalt.

Dessutom följer det av *tredje stycket* att Riksbanken får att låta bli att samråda när det föreligger synnerliga skäl, t.ex. om det inte hinns med eller om det finnas en risk för någon betydande negativ konsekvens. I ett sådant fall ska dock Riksbanken informera Finansinspektionen eller Riksgäldskontoret, beroende på vad som är relevant, om frågan.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.1.

### 17 §

I paragrafen behandlas Riksbankens skyldighet att informera det statsråd som regeringen utser innan den ger en nödkredit. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av bestämmelsen följer en skyldighet att informera statsrådet innan Riksbanken beslutar om en fråga om en nödkredit. Syftet är att säkerställa att regeringen är tillräckligt informerad om att frågan aktualiserats. Informationen kan lämnas genom t.ex. ett telefonsamtal eller på annat sätt. Om Riksbanken beslutar om en nödkredit kan den vara uppgiftsskyldig enligt 18 §.

Övervägandena finns i avsnitt 23.7.8.

### 18 §

I paragrafen regleras Riksbankens skyldighet att informera om genomförda likviditetsstödjande åtgärder. Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 a § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.2.

### 19 §

I paragrafen regleras Riksbankens skyldighet att informera andra myndigheter inom EES när Riksbanken får kännedom om en kritisk situation. Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 a § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 24.4.2.

## 20 §

I paragrafen ges Riksbanken ett normgivningsbemyndigande. *Punkten 1* motsvarar delvis 1 kap. 2 § fjärde stycket i 1988 års lag. Bemyndigandet i övrigt är nytt.

*Punkten 2* avser villkoren för likviditetsstöd enligt 11 och 12 §§, jfr 2 kap. 7 §. *Punkten 3* avser avgifter och villkoren för särskilda likviditetsfaciliteter enligt 14 §. Sådana faciliteter får dock bara tillhandahållas under de förutsättningar som anges i unionsrätten. Där finns också andra bestämmelser om utformningen av sådana faciliteter som Riksbanken måste beakta.

De närmare villkoren för likviditetsstöd eller särskilda likviditetsfaciliteter kan också komma att framgå av avtalsvillkor som Riksbanken beslutar om.

Övervägandena finns i avsnitten 21.2, 22.8 och 24.3.

## 4 kap. Kontanter

### 1 §

Paragrafen gäller målet för verksamheten enligt detta kapitel. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första stycket* innehåller ett mål för Riksbankens verksamhet avseende kontanter (se vidare avsnitt 34.3). Uttrycket bidra till har valts för att tydliggöra att det finns fler aktörer som påverkar tillgången till kontanter i samhället än Riksbanken.

Målet att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige anknyter till de krav som föreslås gälla för kreditinstitut enligt 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster (se prop. 2019/20:23). Mot den bakgrunden finns en s.k. upplysningsbestämmelse i *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 34.3.

### 2 §

I paragrafen anges Sveriges valuta, den svenska kronan. Att kronan är Sveriges valuta har inte endast betydelse för sedlar och mynt enligt förevarande kapitel. Kronan är också den enhet i vilken elektroniska centralbankspengar (tillgodohavanden i Riksbanken) och privata bank-



pengar (tillgodohavanden i banker) räknas. Det är således fråga om en räkneenhet för svenska betalningsmedel i allmänhet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 1 § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

### 3 §

Paragrafen gäller Riksbankens uppgift att ge ut kontanter (se även 9 kap. 14 § regeringsformen). Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 1 § första stycket första meningen, 2 § och 3 § i 1988 års lag.

I uttrycket ge ut och lösa in ingår även att producera och maku- lera sedlar och mynt eller låta någon annan göra detta.

Övervägandena finns i avsnitt 34.4.1.

### 4 §

Paragrafen gäller depåverksamhet. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men anknyter till uppgiften att svara för landets försörjning med sedlar och mynt enligt 5 kap. 3 § i 1988 års lag. Jämfört med 5 kap. 3 § första stycket i 1988 års lag förtydligas i paragrafen Riksbankens ansvar för depåverksamheten i Sverige.

Av *första stycket* följer att Riksbanken ansvarar för att det drivs depåverksamhet i Sverige i syfte att uppnå målet enligt 1 §. Med en depå avses en fysisk plats för lagring samt ut- och inlämning av kontanter. Det krävs inte att Riksbanken driver depåerna i egen regi. Depåverksamhet är den verksamhet som avser driften av depåer.

I *andra stycket* finns krav på antalet depåer i landet och deras lokalisering. Av bestämmelsen följer att riksdagen kan ändra kravet på minst fem depåer och deras lokalisering genom ett särskilt riksdagsbeslut.

Övervägandena finns i avsnitt i avsnitt 34.4.2.

## 5 §

Paragrafen gäller utkontraktering. Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 3 § andra stycket i 1988 års lag.

Av bestämmelsen följer att såväl kontantutgivning som depåverksamhet får drivas i samarbete med annan.

Kontantutgivning är en grundlagsreglerad uppgift (9 kap. 14 § regeringsformen). Det hindrar inte att framställning av sedlar och mynt utförs i samarbete med annan (se även 8 §).

I fråga om depåverksamhet som drivs i samarbete med annan finns bestämmelser om s.k. räntekostnadsersättning i 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt i avsitt 34.4.3.

## 6 §

Paragrafen gäller Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

I *första stycket* definieras uttrycket kontanthantering. Som följer av definitionen omfattar den s.k. kontantkedjan ett flertal andra aktörer än Riksbanken (se vidare avsnitt 34.4.4 och kommitténs delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter, SOU 2018:42 s. 85–92).

Med depåverksamhet enligt *första stycket 1* avses driften av depåer enligt definitionen i 4 §.

*Första stycket 2* avser den verksamhet som främst värdebolag bedriver i form av uppräkningsverksamhet och yrkesmässig, fysisk transport av kontanter.

*Första stycket 3* avser försäljning av kontanter till aktörer som handeln, andra näringsidkare, ägare av uttagsautomater, banker m.fl. Uttrycket försäljning av kontanter avser att sedlar eller mynt levereras eller lämnas ut till någon mot en avgift, med undantag för den ut- och inlämning av kontanter som sker i depåverksamheten. Försäljningen sker vanligtvis av värdebolag i anslutning till uppräkningsverksamhet och yrkesmässig, fysisk transport av kontanter enligt *första stycket 2*.

I *andra stycket* anges innebörden av det övergripande ansvaret.

*Tredje stycket* innehåller en s.k. upplysningsbestämmelse om redogörelser till riksdagens finansutskott.

Övervägandena finns i avsnitten 34.4.4 och 34.4.5.

## 7 §

Paragrafen gäller inlösen av sedlar och mynt. Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § i 1988 års lag, med skillnaden att sedlar som har blivit helt förstörda inte längre kan lösas in.

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

## 8 §

Paragrafen, som gäller sedeltryckeri och mynttillverkning, motsvarar delvis 8 kap. 3 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

## 9 §

Paragrafen gäller räntekostnadsersättning. Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § tredje stycket i 1988 års lag med skillnaden att räntekostnadsersättning inte behöver ha som syfte att effektivisera kontantcirkulationen. Jämfört med bestämmelsen i 1988 års lag har uttrycket enligt Riksbankens anvisningar tagits bort. Riksbanken får meddela föreskrifter om räntekostnadsersättningen enligt 17 § 3, men kan också besluta i ett enskilt fall utan några föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 34.5.2.

## 10 §

Paragrafen gäller beredskapspengar. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis den hittillsvarande lydelsen av den upphävda bestämmelsen i 14 § andra stycket kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

Riksbanken ges enligt paragrafen en stor flexibilitet vad gäller valet av ett lämpligt betalningsmedel för krigssituationer (se avsnitt 35.7.10).

*Första stycket 1* avser sedlar och mynt som har en annan utformning än de sedlar och mynt som ges ut i fredstid. Bestämmelsen möjliggör således framställning av sedlar och mynt av enklare beskaffenhet än annars. Det kan således bli aktuellt att framställa sådana bered-

skapspengar på andra platser än vanliga sedlar och mynt. Pengarna kan ha en giltighet som är begränsad i tid. Vid behov kan de framställas innan beredskapen har höjts, för att därefter omsättas.

*Första stycket 2* avser andra slags fordringar på Riksbanken som ges fysisk form och som är avsedda för allmänheten. Det kan t.ex. röra sig om löpande skuldebrev eller utbetalningskort som kan överlåtas.

*Första stycket 3* rör sådana elektroniska pengar som avses i 11 § och andra elektroniska betalningsmedel för allmänheten som kontoförs eller lagras på annat sätt. Det följer av bestämmelsen att riksdagens godkännande krävs för Riksbanken ska få ge ut eller omsätta sådana betalningsmedel. Detta gäller oavsett om Riksbanken är undantagen från tillståndsplikt enligt näringsrättslig reglering på det aktuella området, t.ex. enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Utgivning av elektroniska betalningsmedel enligt paragrafen förutsätter att höjd beredskap råder, i motsats till utgivning enligt 11 §.

Angående frågor om lagligt betalningsmedel vid höjd beredskap, se 16 §.

I *andra stycket* finns en hänvisning till lagen (1957:684) om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden. Bestämmelser om vissa utbetalningskort som ska lösas in av Riksbanken finns i 4 § i den lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.10.

## 11 §

Paragrafen gäller andra betalningsmedel än sedlar och mynt och beredskapspengar, oavsett om det rör sig om fysiska betalningsmedel eller ett belopp som lagrats elektroniskt på ett kort eller liknande, eller ett kontofört penningvärde. Paragrafen har inte någon motvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen innebär att utgivning och omsättning av elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar kräver riksdagens godkännande, trots att Riksbanken inte behöver tillstånd enligt den lagen. Ett godkännande från riksdagen krävs också vad gäller andra betalningsmedel avsedda för allmänheten, oavsett om dessa har fysisk eller elektronisk form. Av bestämmelsen följer mot-

satsvis att något godkännande inte krävs för utgivning av dels vanliga sedlar och mynt, dels beredskapspengar som har fysisk form.

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

### 12 §

Paragrafen, som gäller avgifter, har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av paragrafen följer att olika avgiftsnivåer får tillämpas i olika delar av landet i syfte att uppnå målet enligt 1 § första stycket. Även i övrigt kan Riksbanken differentiera avgiftsnivåer, exempelvis avseende olika valörer.

Övervägandena finns i avsnitt 34.4.2.

### 13 §

Paragrafen gäller avvecklingsplaner, dvs. en skyldighet för vissa finansiella företag att underrätta Riksbanken före det att verksamheten ska upphöra. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 34.5.3.

### 14 §

Paragrafen, som gäller sedlar och mynt som har bearbetats, motsvarar 5 kap. 5 § i 1988 års lag.

I 13 kap. 3 § finns bestämmelser om förelägganden som anknyter till paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

### 15 §

Paragrafen gäller frågan om lagliga betalningsmedel, dvs. i vilken utsträckning den som innehar sedlar och mynt har rätt att med befriande verkan betala med dessa. Frågan gäller såväl civilrättsliga som offentligrättsliga rättsförhållanden. En särskild bestämmelse om lagliga betalningsmedel under höjd beredskap finns i 16 §. Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års lag.

Enligt paragrafen har var och en som huvudregel rätt att med befriande verkan betala med kontanter. Denna rätt kan dock inskränkas i en annan författning eller genom avtalsvillkor. Ett exempel på en sådan författning är 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244). I fråga om avtalsvillkor är det tillräckligt att t.ex. en näringsidkare genom en skylt i en butik tillkännager att kontantbetalningar inte är möjliga. Som berörs i avsnitt 34.7.4 kan det dock finnas skäl för huvudmän för offentligt finansierad verksamhet att möjliggöra kontanta betalningar om inte särskilda skäl talar emot det.

Övervägandena finns i avsnitt 34.7.4.

### 16 §

Paragrafen innebär en särreglering av frågan om lagliga betalningsmedel vad gäller höjd beredskap. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 5 kap. 1 § andra stycket i den lagen.

Trots det som sägs i 15 § har var och en enligt *första stycket* rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt och beredskapspengar enligt 10 § under höjd beredskap. Denna rätt kan inte inskränkas genom avtalsvillkor (se andra stycket) utan endast genom en bestämmelse i en annan författning (se författningskommentaren till 15 §).

Enligt *andra stycket* är bestämmelsen i första stycket tvingande i konsumentförhållanden, dvs. den kan inte inskränkas av en näringsidkare i förhållande till en konsument.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.10.

### 17 §

I paragrafen finns ett normgivningsbemyndigande som innebär att Riksbanken får meddela föreskrifter avseende de frågor som anges i 1–5. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2 § fjärde stycket andra meningen i 1988 års lag.

*Punkten 1* avser utformningen av sedlar och mynt och förutsättningarna för inlösen av dem (jfr t.ex. Riksbankens föreskrifter [2014:85] om nya sedlar av valörerna tjugo, femtio, ett hundra, två hundra, fem hundra och ett tusen kronor).

*Punkten 2* avser depåverksamhet, dvs. sådan verksamhet som avses i 4 §. Föreskriftsrätten på detta område har särskild betydelse med tanke på att depåer kan drivas av annan än Riksbanken (se 5 §).

*Punkten 3* avser räntekostnadsersättning, som kan aktualiseras i fråga om depåverksamhet som helt eller delvis drivs av någon annan än Riksbanken (se 5 och 9 §§).

*Punkten 4* avser avgifter enligt 12 §, dvs. avgifter för uthämtning av kontanter från Riksbanken eller inlämning av kontanter till Riksbanken.

*Punkten 5* avser skyldigheten enligt 13 § att underrätta Riksbanken om att verksamheten ska upphöra, även kallad avvecklingsplaner.

Övervägandena finns i avsnitt 34.5.3.

## 5 kap. Krisberedskap och höjd beredskap

### 1 §

I paragrafen anges målen för Riksbankens verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap. Paragrafen har inte någon motvarighet i 1988 års lag.

Av 2 kap. 1 § första stycket följer att prisstabilitetsmålet är Riksbankens huvudmål. I praktiken är dock prisstabilitetsmålet av mindre betydelse för tillämpningen av detta kapitel.

Av *punkterna 1 och 2* följer att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap och att sårbarheten i fråga om betalningar ska begränsas. Paragrafen knyter således an till det som anges i 3 kap. 1 § första stycket om att allmänheten ska kunna göra betalningar. Den knyter också an till målet att Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige i 4 kap. 1 § första stycket. Med betalningar avses i detta kapitel såväl kontanta som elektroniska betalningar.

*Punkten 1* är begränsad till nödvändiga betalningar, t.ex. vad gäller livsmedel, boende, mediciner och drivmedel, och den situationen att det antingen råder en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Med en fredstida krissituation avses en kris som inte har ett finansiellt ursprung, dvs. som är kopplad till operativa risker i vid mening snarare än till likviditetsproblem eller andra finansiella förhållanden. I finansiella kriser tillämpas i stället bestämmelserna i bl.a. 3 kap.

Av *punkten 3* följer att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Uttrycket uppgifter har en vidare innebörd än de betalningar som avses i punkterna 1 och 2. Som följer av 6 § tredje meningen ska Riksbankens fredstida verksamhet om möjligt upprätthållas i samma omfattning vid höjd beredskap. Särskilt vid höjd beredskap kan dock en prioritering behöva göras mellan olika verksamheter. I en sådan situation är möjligheterna att genomföra nödvändiga betalningar av särskild vikt, vilket följer av punkten 1.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 2 §

Paragrafen rör omfattningen av Riksbankens uppgift att ansvara för beredskapsplanering, dvs. för krisberedskap och höjd beredskap. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Riksbanken ska enligt *första stycket* ansvara för planeringen för fredstida krissituationer och höjd beredskap vad gäller sin egen verksamhet. Detta överensstämmer med vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen enligt dels förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, dels förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Innebörden av detta ansvar för intern beredskapsplanering följer av 5–7 §§, 8 § 1 och 9–11 §§.

Enligt *andra stycket* ska Riksbanken också ha ett planerings- och kontrollansvar i förhållande till sådana juridiska personer som avses i 3 § och sådana näringsidkare inom kontanthantering som avses i 4 §. Innebörden av detta externa ansvar följer av 8 § 2 och 3 och 12, 15 och 16 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 3 §

I paragrafen anges vilka aktörer som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar i fråga om genomförandet av elektroniska betalningar i Sverige, dvs. betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.



Enligt *första stycket 1* omfattas sådana deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling enligt 3 kap. 2 §, för närvarande RIX-systemet, som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige. Det finns ett normgivningsbemyndigande kopplat till detta uttryck, se 16 § 2. De större svenska bankerna, i synnerhet om de har ramavtal med Riksgäldskontoret, är typiskt sett av sådan betydelse. Detsamma gäller t.ex. en clearingorganisation och ett utländskt kreditinstitut med en omfattande verksamhet i Sverige genom en filial.

Av *första stycket 2* följer att även andra juridiska personer än direkta deltagare i RIX-systemet omfattas, om de är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige. Även denna kategori omfattas av det normgivningsbemyndigande som finns i 16 § 2. För närvarande kan bl.a. företag som tillhandahåller e-legitimation för inloggning till internetjänster, t.ex. Finansiell ID-Teknik BID AB, vara av sådan betydelse. Detsamma gäller Svenska Bankföreningens verksamhet avseende den s.k. dataclearingen (se vidare avsnitt 35.7.3) och Getswish AB. Utvecklingen på betalningsmarknaden kan medföra att nya aktörer kommer att omfattas av bestämmelsen eller att en viss aktör inte längre omfattas av den.

Aktörerna enligt första stycket omfattas endast av bestämmelserna i detta kapitel såvitt avser deras roll i genomförandet av elektroniska betalningstransaktioner, inte t.ex. eventuell verksamhet med värdepappershandel, bostadslån, förmedling av försäkringar eller annan verksamhet som faller utanför detta begrepp.

Avgränsningen har att göra med inriktningen mot nödvändiga betalningar enligt 1 § 1, som kan göras antingen elektroniskt eller med hjälp av kontanter. Detta utesluter inte att en aktör, t.ex. en bank, även omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar på den grunden att den även driver verksamhet inom kontanthandlingen som omfattas av bestämmelserna i 4 §.

Av *andra stycket* följer två undantag från första stycket. Det första undantaget innebär att andra statliga myndigheter, t.ex. Riksgäldskontoret, inte omfattas av Riksbankens ansvar oavsett om de är direkta deltagare i RIX-systemet eller inte. Det andra undantaget gäller utländska kreditinstitut och andra utländska juridiska personer och innebär att om företaget har en filial i Sverige är det endast verksamheten i filialen som omfattas. Om företaget inte har en sådan

filial är det typiskt sett inte av sådan betydelse att det omfattas av första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.3.

#### 4 §

I paragrafen anges vilka näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar i fråga om kontanthantering. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Omfattningen av ansvaret har betydelse för Riksbankens möjligheter att säkerställa att allmänheten kan göra nödvändiga betalningar enligt 1 § 1, vad gäller kontanta betalningar. Mot den bakgrunden är det endast den verksamhet som räknas upp i punkterna 1–3 som omfattas av Riksbankens ansvar, inte övrig verksamhet som i förekommande fall drivs av den aktuella näringsidkaren (jfr författningskommentaren till 3 §).

Enligt *punkten 1* omfattas näringsidkare som driver sådan yrkesmässig, fysisk transport av kontanter som avses i lagen (2010:751) om betaltjänster. Några exempel på näringsidkare som för närvarande driver sådan verksamhet är värdebolagen Loomis Sverige AB och Nokas Värdehantering AB.

Av *punkten 2* följer att även näringsidkare som driver uppräkningsverksamhet enligt lagen om betaltjänster omfattas. Sådan verksamhet kräver tillstånd av Finansinspektionen.

Som följer av *punkten 3* omfattas även näringsidkare som tillhandahåller tjänster för uttag och insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt. Som berörs i avsnitt 35.7.3 är några exempel på sådana näringsidkare de större bankerna, Bankomat AB, ICA Banken AB och Kontanten AB. Denna uppräkningsverksamhet är inte uttömmande. Det finns ett normgivningsbemyndigande kopplat till denna punkt, se 16 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.3.

## 5 §

Paragrafen rör Riksbankens ansvar för förberedelser inför fredstida kriser. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första stycket* gäller planering och förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter, hot och risker i syfte att uppnå de mål som avses i 1 §. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 10 § första stycket förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Därutöver anges att Riksbanken vid behov också ska förbereda alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används. Detta syftar på alternativa drifrutiner och liknande för bl.a. Riksbankens system för betalningsavveckling, för närvarande RIX-systemet. Bakgrunden till detta är att alla berörda elektroniska system inte nödvändigtvis fungerar fullt ut t.ex. vid en allvarlig naturkatastrof eller ett terrorattentat (se avsnitt 35.7.1).

I fråga om sekretess avseende system och reservrutiner av nu aktuellt slag, se bl.a. 15 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av *andra stycket* följer att Riksbanken vid en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 5 § ovannämnda förordning. Därutöver har lagts till att Riksbanken dock inte ska överta ansvaret för driften av någon verksamhet som exempelvis ett privat infrastrukturföretag driver, se avsnitten 35.4.3 och 35.7.1. Bestämmelserna om depåverksamhet i 4 kap. 4 § kan dock innebära att Riksbanken under vissa förhållanden behöver ta över driften av en depå.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 6 §

Paragrafen gäller Riksbankens förhållande till totalförsvaret i övrigt och ett krav på kontinuitet i verksamheten vid höjd beredskap.

*Första meningen* motsvarar delvis 9 kap. 7 § första stycket i 1988 års lag (se även 4 § första stycket förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap).

*Andra och tredje meningarna* har delvis utformats efter förebild av 17 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Som berörs i författningskommentaren till 1 § kan en prioritering behöva göras mellan olika verksamheter vid höjd beredskap. I en sådan situation är möjligheterna att genomföra nödvändiga betalningar av särskild vikt, vilket berörs i 1 § 1.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 7 §

Paragrafen gäller risk- och sårbarhetsanalyser. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Den har delvis utformats efter förebild av 8 § första stycket förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Kravet på att utföra analyser avser i första hand aggregerade risk- och sårbarhetsanalyser, dvs. analyser som omfattar betalningsflöden från avsändare till mottagare.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 8 §

Paragrafen gäller utbildning och övning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Punkten 1* rör personal vid Riksbanken. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 9 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

*Punkten 2* gäller Riksbankens planerings- och kontrollansvar. Enligt bestämmelsen ska Riksbanken kontrollera att personal vid sådana juridiska personer och näringsidkare som avses 3 och 4 §§ får nödvändig utbildning och övning avseende den aktuella verksamheten. Med detta avses kraven i 15 § 4 och eventuella föreskrifter om dem som har meddelats med stöd av 16 § 1.

Även *punkten 3* gäller Riksbankens planerings- och kontrollansvar. Enligt bestämmelsen ska Riksbanken se till att sådana gemensamma utbildnings- och övningsinsatser som en enskild juridisk person eller

näringsidkare inte kan ordna på egen hand kommer till stånd. Det kan t.ex. röra sig om samverkansövningar som rör stora delar av det finansiella systemet eller den finansiella infrastrukturen. Att vissa juridiska personer och näringsidkare har en skyldighet att medverka i sådan verksamhet följer av 15 § 5.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 9 §

Paragrafen gäller krigsorganisation och fredstida krisledning (jfr 12 § förordningen [2015:1052] om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *första meningen* följer att Riksbanken i fred ska planera för att vid höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. För detta krävs beslut om krigsplacering. Bestämmelser om sådan placering finns i 11–13 §§.

En krigsorganisation består som huvudregel av en ledningsfunktion samt de verksamheter som därutöver behövs för att lösa verksamhetens uppgifter under höjd beredskap. I Riksbankens krigsorganisation ingår således dess krigsplacerade personal, men inte krigsplacerad privatanställd personal. Vanligtvis baseras ledningsfunktionen på motsvarande funktion för fredstida kriser men med andra krav på bl.a. uthållighet. Eftersom Riksbanken har ett planerings- och kontrollansvar i förhållande till de aktörer som avses i 3 och 4 §§, ska dock den ledningsfunktion som ska finnas i Riksbankens krigsorganisation även kunna leda verksamhet som drivs av privata aktörer.

Enligt *andra meningen* ska Riksbanken vid behov omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information, om det inträffar störningar i fråga om genomförandet av betalningar i fredstida krissituationer.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 10 §

Paragrafen gäller sammanträden och annat slags beslutsfattande inom fullmäktige och direktionen.

*Första meningen* gäller sammanträden och motsvarar 4 kap. 6 § i 1988 års lag.

*Andra meningen* gäller annat slags beslutsfattande än personlig närvaro vid sammanträden. Det som avses är att en befattningshavare t.ex. deltar per telefon vid ett sammanträde eller efter e-postkorrespondens godkänner ett beslutsförslag (ett s.k. beslut per capsulam).

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.

## 11 §

Paragrafen gäller krigsplacering av personal vid Riksbanken. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

I *första meningen* anges två förutsättningar för krigsplacering. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 6 § första stycket förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Krigsplacering får ske om anställningsavtalet i fråga inte hindrar det. Placeringen ska vidare vara nödvändig för att den verksamhet som den anställda ska arbeta med ska fungera vid höjd beredskap, däribland i krig. Med nödvändig avses dock inte oundgänglig. I stället avses att personen i fråga behövs för att verksamheten ska fungera väl. Att prioriteringar mellan olika verksamheter kan behöva göras i samband med höjd beredskap berörs i författningskommentaren till 1 och 6 §§. Det kan således finnas verksamheter inom Riksbanken där någon krigsplacering inte behövs.

Av *andra meningen* följer att en ytterligare förutsättning för ett beslut om krigsplacering av personal vid Riksbanken är att personen i fråga inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt. Detta framgår genom att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet på begäran genomför en s.k. disponibilitetskontroll för att kontrollera om den aktuella arbetstagaren redan är krigsplacerad någon annanstans.

I 14 § finns en s.k. upplysningsbestämmelse om allmän tjänsteplikt. Innebörden av denna plikt berörs i avsnitt 35.7.5 och i författningskommentaren till 14 §.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.5.

## 12 §

Paragrafen gäller krigsplacering av viss privatanställd personal (jfr 7 § andra stycket lagen [1992:1403] om totalförvar och höjd beredskap). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag och inte heller någon motsvarighet i totalförvarslagstiftningen i övrigt.

Innebörden av *första stycket* är bl.a. att Riksbanken ska bestämma vilka av de aktörer som omfattas av planerings- och kontrollansvaret (se 3 och 4 §§) som ska få fatta beslut om krigsplacering. Därigenom har Riksbanken en viss kontroll över att nyckelpersonal inom finansiell infrastruktur och kontanthantering krigsplaceras. Riksbankens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 13 kap. 6 §).

De aktörer som Riksbanken bestämmer ska därefter pröva frågan om krigsplacering, under förutsättning att det rör sig om en person som inte tas i anspråk av totalförvaret i övrigt (se författningskommentaren till 11 §). I 13 § anges ytterligare förutsättningar för ett sådant beslut.

Ett beslut om krigsplacering kan avse aktörens egen personal eller personal hos en uppdragstagare till denne. Om uppdragstagaren är en fysisk person, kan beslutet avse denne personligen.

Enligt *andra stycket* får krigsplaceringsbeslut fattas enligt de förutsättningar som följer av första stycket även av bevakningsföretag som utför bevakning av sedlar eller mynt i samband med transport enligt 1 § första stycket 3 lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Sådana bevakningsföretag behöver inte nödvändigtvis omfattas av kretsen av aktörer enligt 4 §.

I 14 § finns en s.k. upplysningsbestämmelse om allmän tjänsteplikt. Innebörden av denna plikt berörs i avsnitt 35.7.5 och i författningskommentaren till 14 §.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.5.

## 13 §

I paragrafen anges ytterligare två förutsättningar för beslut om krigsplacering av en person med stöd av 12 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Enligt *första stycket* förutsätter ett beslut om krigsplacering att den juridiska personen eller näringsidkaren som ska fatta beslutet är skyldig att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara. En sådan skyldighet följer som huvudregel av 15 § 3. Den kan också följa av överenskommelse, t.ex. vad gäller sådana bevakningsföretag som avses i 12 § andra stycket, eller föreligga på annan grund.

Av *andra stycket* följer att en förutsättning för beslut om krigsplacering är att detta behövs för att elektroniska respektive kontanta betalningar ska kunna genomföras även vid höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.5.

#### 14 §

Paragrafen innehåller en upplysning om bestämmelser om allmän tjänsteplikt. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Ett beslut om krigsplacering enligt 11–13 §§ avser i vilken verksamhet en person eventuellt ska fullgöra sin totalförsvarsplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. En förutsättning för att andra än värnpliktiga och civilpliktiga ska behöva fullgöra en sådan plikt är att det har fattats ett beslut om allmän tjänsteplikt (se vidare avsnitt 35.7.5). Förutsättningarna för detta följer av bestämmelserna i 6 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.5.

#### 15 §

I paragrafen finns bestämmelser om krav på de juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *punkten 1* följer ett allmänt uttryckt krav på deltagande i Riksbankens planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap. För de juridiska personer som avses i 3 § syftar kravet till att säkerställa att betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster ska kunna genomföras även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. För de näringsidkare som avses i 4 § är avsikten att betalningar med betalningsmedel enligt 4 kap. denna lag ska kunna göras även under sådana förhållanden. Uttrycket betalningsmedel har valts eftersom det under höjd beredskap kan före-



komma s.k. beredskapspengar enligt 4 kap. 10 § vid sidan av vanliga sedlar och mynt.

*Punkten 2* gäller ett krav på att delta i Riksbankens arbete med sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 7 §. Som berörs i författningskommentaren till den paragrafen kan Riksbanken t.ex. komma att upprätta aggregerade risk- och sårbarhetsanalyser, dvs. analyser som omfattar betalningsflöden från avsändare till mottagare. Sådana analyser förutsätter ett aktivt deltagande från företag och andra organisationer inom den finansiella infrastrukturen.

Enligt *punkten 3* är de berörda juridiska personerna och näringsidkarna som huvudregel skyldiga att under krig och krigsfara fortsätta sin verksamhet med sådana betalningstransaktioner som avses i 1 kap. 2 § 3 lagen om betaltjänster respektive sådan kontanthantering som avses i 4 §. Uttrycket under krig och krigsfara har valts för att bestämmelsen ska anknyta till 7 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Avgränsningen i fråga om verksamhet innebär att de berörda aktörerna inte behöver kunna fortsätta med annan verksamhet, t.ex. värdepappershandel, bostadslån eller förmedling av försäkringar.

Bestämmelsen har inte någon direkt motsvarighet i totalförsvarslagstiftningen i övrigt.

Riksbanken får besluta om dispens från denna skyldighet. Beslut i dispensfrågan får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 13 kap. 6 §).

I *punkten 4* anges ett krav på utbildning och övning. Det är framför allt krigsplacerad personal som berörs. Den verksamhet som utbildningen och övningen ska avse är i första hand den verksamhet som den juridiska personen eller näringsidkaren är skyldig att fortsätta driva enligt punkten 3.

*Punkten 5* avser gemensam utbildnings- och övningsverksamhet i Riksbankens regi (se författningskommentaren till 8 § 3).

I 16 § 1 finns ett normgivningsbemyndigande som avser verksamheten enligt förevarande paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.3.

## 16 §

Paragrafen innehåller ett normgivningsbemyndigande för Riksbanken att meddela föreskrifter avseende vissa angivna aspekter av verksamheten enligt detta kapitel. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av paragrafen följer att Riksbanken ska ge Finansinspektionen respektive Post- och telestyrelsen tillfälle att yttra sig före det att föreskrifter meddelas. Om föreskrifterna berör inspektionens ansvarsområden, t.ex. eftersom de rör företag som står under tillsyn av inspektionen, är det inspektionen som ska höras. Som följer av 17 § ska Riksbanken samråda med inspektionen i frågor som rör detta kapitel.

Inspektionen har meddelat föreskrifter som berör finansiella företags riskhantering ur olika aspekter, inklusive hantering av operativa risker.

Att Post- och telestyrelsen ska höras i vissa fall har att göra med att myndigheten föreslås få ett tillsynsansvar avseende kontantjänster enligt nya bestämmelser i 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster (se prop. 2019/20:23). Det är således i fråga om kontanthantering som myndigheten ska höras.

*Punkten 1* innebär att Riksbanken får meddela föreskrifter om de krav på vissa juridiska personer och näringsidkare som följer av 15 §. Det kan exempelvis gälla frekvens och innehåll i den utbildning och övning som avses i 15 § 4. Det kan också röra sig om föreskrifter av liknande slag som Post- och telestyrelsens föreskrifter (1995:1) om fredstida planering för totalförsvarets behov av telekommunikation m.m.

Med stöd av *punkterna 2 och 3* får Riksbanken meddela föreskrifter om vilka aktörer som omfattas av 3 § första stycket respektive 4 § 3. Det rör sig således om en avgränsning av kretsen av aktörer som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar.

*Punkten 4* avser föreskrifter om vilka åtgärder som de juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§ ska vidta för att hantera vissa sårbarheter och risker som är relevanta för att nödvändiga betalningar ska kunna göras även under fredstida krisituationer och vid höjd beredskap och att sårbarheten avseende sådana betalningar ska begränsas (se 1 § 1 och 2). Denna föreskriftsrätt är en central del i Riksbankens ansvar för krisberedskap och höjd beredskap. Som nämns i avsnitt 35.7.3 kan föreskrifterna exempelvis avse

reservdrift och elförsörjning till vissa tekniska system inom den finansiella infrastrukturen eller frågor om uttags- och insättningsautomaters driftskontinuitet och därmed sammanhängande frågor.

Föreskrifter enligt denna punkt får inte avse sådana sårbarheter och risker som avses i vissa angivna lagar och andra författningar (se avsnitt 35.7.6). De får exempelvis inte avse likviditetskrav för finansiella företag.

Övervägandena finns i avsnitten 35.7.3 och 35.7.6.

### 17 §

Paragrafen gäller samråd med Finansinspektionen. Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 7 § andra stycket i 1988 års lag.

Som berörs i avsnitt 35.7.4 behövs ett nära samarbete mellan Riksbanken och Finansinspektionen angående verksamheten enligt detta kapitel (se även 16 § och författningskommentaren till den paragrafen). Att Riksbanken behöver samverka även med andra delar av totalförsvaret följer av 6 § första meningen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.4.

### 18 §

Paragrafen gäller Riksbankens informationsansvar gentemot regeringen och Riksgäldskontoret. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Den har utformats efter förebild av 13 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Skyldigheten att informera regeringen och Riksgäldskontoret berör verksamheten enligt detta kapitel. Den har således ett annat tillämpningsområde än bestämmelserna i 9 kap. 13 § första och andra styckena regeringsformen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.4.

### 19 §

Paragrafen gäller Riksbankens informationsansvar gentemot Försvarsmakten. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen har utformats efter förebild av 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.4.

## 6 kap. Internationell verksamhet

### 1 §

Av paragrafen följer att Riksbanken får verka som förbindelseorgan. Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.2.

### 2 §

Paragrafen behandlar Riksbankens möjlighet att ge kredit till internationella finansorgan. Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 4 § andra stycket i 1988 års lag. Det krävs dock inte längre att en kredit har ett valutapolitiskt syfte.

Av *första stycket* följer att Riksbanken får ge kredit till internationella finansorgan som Sverige är medlem i. Begreppet internationella finansorgan som Sverige är medlem i omfattar inte centralbanker eller BIS. Riksbankens befogenhet att lämna kredit till centralbanker och BIS regleras i stället i 10 kap. 7 och 8 §§.

Av *andra stycket* följer att bestämmelsen inte heller är tillämplig på finansiering av Internationella valutafondens verksamhet. Den verksamheten regleras i stället i 3–8 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.6.

### 3 §

Av paragrafen följer att Riksbanken får vara finansiell motpart till Internationella valutafonden. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Riksbanken är för närvarande både förbindelseorgan och finansiell motpart gentemot Internationella valutafonden. Med begreppet finansiell motpart avses den myndighet som fullgör landets finansiella åtaganden gentemot Internationella valutafonden. Det är samma innebörd som enligt fondens regelverk (se avsnitt 27.4.5). De närmare ramarna för uppgiften att vara finansiell motpart följer av 4–6 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

#### 4 §

Av paragrafen följer att Riksbanken får av egna medel tillskjuta insatskapital i Internationella valutafonden, om riksdagen har godkänt detta. Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

#### 5 §

I paragrafen finns bestämmelser om Riksbankens befogenheter avseende de särskilda dragningsrätter som tillkommer genom deltagande i Internationella valutafonden. Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

#### 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om finansiering av Internationella valutafondens verksamhet. Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 4 § andra och fjärde styckena i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att Riksbanken får ge krediter eller delta i annan finansiering om finansieringen har godkänts av riksdagen. Det krävs sedan inget särskilt godkännande av riksdagen för enskilda transaktioner som genomförs inom de ramar som riksdagen har godkänt, om inte riksdagen har beslutat annat. Ett ärende inleds genom att Riksbanken gör en framställning till riksdagen.

Av *andra stycket* följer att ett annat förfarande gäller avseende finansiering av Internationella valutafondens verksamhet riktad mot låginkomstländer. Riksbanken får delta i sådan finansiering när Riks-

banken har fått besked av regeringen om att riksdagen har godkänt detta. Ett sådant ärende inleds genom att Riksbanken gör en framställning till regeringen. Om regeringen önskar finansiera sådan verksamhet genom Riksbanken ska regeringen därefter lämna en proposition till riksdagen för att be om bemyndigande.

Inom Riksbankens ansvarsområde faller alltså att efter regeringens godkännande finansiera Internationella valutafondens verksamhet riktad mot låginkomstländer.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

## 7 §

I paragrafen finns bestämmelser om att Riksbanken ska låna belopp i Riksgäldskontoret som motsvarar det som Riksbanken har överfört till Internationella valutafonden. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att Riksbanken i samband med att den överför medel enligt 4 eller 6 § till Internationella valutafonden ska låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret. Formuleringen i samband med innebär att Riksbanken inte behöver vända sig till Riksgäldskontoret i direkt anslutning till varje transaktion med Internationella valutafonden utan kan välja att samla ihop transaktioner under en viss tid.

Riksbankens nu aktuella upplåningsrätt speglas av bestämmelsen i 1 § första stycket 2 lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov. I den bestämmelsen anges att Riksgäldskontoret ska ta upp lån till staten för att tillgodose Riksbankens behov av medel för överföring av medel till Internationella valutafonden.

Enligt *andra stycket första meningen* ska Riksbanken betala ersättning som motsvarar den ränta som Riksbanken mottar från Internationella valutafonden. Denna bestämmelse speglas av 1 § andra stycket andra meningen lagen om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov vad gäller att Riksgäldskontoret ska ta ut en sådan ersättning.

I *andra stycket andra meningen* finns en s.k. upplysningsbestämelse om bestämmelserna i lagen om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov, som gäller för Riksgäldskontorets verksamhet.

Syftet med paragrafen är dels att IMF-åtaganden inte ska finansieras med förtida avsättningar i valutareserven utan genom att Riksgäldskontoret löpande lånar ut medel till Riksbanken, dels att tydliggöra att IMF är ett statligt åtagande. Därför ska lånet ges i anslutning till Riksbankens begäran. Det innebär samtidigt att Riksgäldskontoret kan utnyttja sina normala upplåningskanaler. Eftersom Riksbankens valutareserv ska hållas opåverkad av finansieringen av Internationella valutafonden ska Riksgäldskontoret låna ut till Riksbanken i en internationellt gångbar valuta i de fall att Riksbankens transaktion med Internationella valutafonden gjordes i en utländsk valuta eller i guld. I dagsläget sker Riksbankens bidrag till finansieringen av Internationella valutafondens utlåningsverksamhet oftast i amerikanska dollar, men i undantagsfall kan även euro vara aktuellt.

Det överlämnas till Riksgäldskontoret och Riksbanken att ta fram de rutiner som behövs för utlåningen.

Paragrafen är endast tillämplig på transaktioner som sker efter lagens ikraftträdande, se punkten 11 i övergångsbestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

## 8 §

Paragrafen reglerar Riksbankens återbetalning av lån från Riksgäldskontoret enligt 7 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen är endast tillämplig på återbetalningar som sker avseende sådana transaktioner som sker efter lagens ikraftträdande, se punkten 11 i övergångsbestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 27.9.3.

## 9 §

Paragrafen reglerar insättningar i valuta eller guld och medverkan vid internationella betalningar. Paragrafens första och tredje stycke motsvarar i huvudsak 7 kap. 7 § enligt 1988 års lag. Det andra stycket är nytt.

Av *första stycket* följer att Riksbanken kan ta emot inlåning från och göra insättningar hos andra centralbanker. Den möjligheten kan exempelvis behövas i samband med att Riksbanken ingår valutaåterköpsavtal. Av bestämmelsen följer vidare att Riksbanken får ta emot insättningar från BIS (Banken för internationell betalningsutjämnings), IBRD (Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken) och mellanstatliga organ. Det ger Riksbanken möjlighet att ta emot insättningar från t.ex. IMF och vissa utländska investeringsbanker.

Riksbanken får också ta emot inlåning och göra insättningar hos banker, utländska bankföretag, kreditmarknadsföretag och utländska bankkreditföretag. Begreppen har samma innebörd som i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det överensstämmer med den hittillsvarande lydelsen (prop. 2003/04:99 s. 61).

Genom tillägget i *andra stycket första meningen* förtydligas att Riksbanken får medverka vid avveckling av internationella betalningar till eller från andra centralbanker eller mellanstatliga organ. Innebörden av bestämmelsen behandlas i avsnitt 26.9.6.

Av *andra stycket andra meningen* följer att Riksbanken får ta ut avgifter. Avgifter kan exempelvis användas för att täcka administrativa kostnader som uppstår vid sådan medverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.6.

## 10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilket internationellt samarbete Riksbanken får delta i. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *punkten 1* följer att Riksbanken *får* delta i sådant internationellt samarbete som har betydelse för förutsättningarna att nå målen enligt riksbankslagen. Bestämmelser om sådana mål finns i 2–5 kap. och 9 kap. Med internationellt samarbete avses här verksamhet inom internationella samarbetsorgan, kommittéer, kollegier, arbetsgrupper och andra internationella samarbetsformer. Bestämmelsen reglerar dock inte Riksbanken möjlighet att ingå finansiella avtal eller göra finansiella transaktioner. Exempelvis följer av bestämmelsen att Riksbanken får delta vid möten inom IMF. Att Riksbanken får vara finansiell motpart till IMF följer däremot inte av bestämmelsen, det



regleras i stället i 3 §. Vidare följer av 1 kap. 8 § att Riksbanken *ska* delta i ECBS-samarbetet. Det kan också framgå av andra författningar att Riksbanken ska delta i ett visst internationellt samarbete.

Av *punkten 2* följer att Riksbanken får delta i sådant internationellt samarbete som rör kunskapsutbyte med andra centralbanker.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.1.

### 11 §

Paragrafen behandlar Riksbankens information till regeringen om sitt internationella arbete. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen har utformats efter förebild av 7 § myndighetsförordningen (2007:515).

Riksbanken ska hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för det internationella samarbete som Riksbanken deltar i, den närmare innebörden av bestämmelsen behandlas utförligt i avsnitt 26.9.3. Riksbanken ska också hålla allmänheten och riksdagen informerad om sitt internationella arbete, se 12 kap. 2 och 5 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.3.

### 12 §

Paragrafen reglerar Riksbankens skyldighet att samråda med andra svenska myndigheter om principiellt viktiga ställningstaganden i internationella sammanhang. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Beträffande innebörden av uttrycket samråd se författningskommentaren till 3 kap. 16 §.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.4.

### 13 §

Av paragrafen följer att Riksbanken i sitt internationella arbete ska ta sin utgångspunkt från vissa uttalanden som regeringen eller riksdagen har gjort. Innebörden av detta behandlas utförligt i avsnitt 26.9.5.

Övervägandena finns i avsnitt 26.9.5.

## 7 kap. Övriga bestämmelser om verksamheten

### 1 §

Paragrafen gäller uppgiftsskyldighet i allmänhet, dvs. i vilken utsträckning finansiella företag är skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken. Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 9 § första stycket i 1988 års lag.

Bestämmelsen är kopplad till samtliga de uppgifter som Riksbanken har enligt denna lag. Det finns också bestämmelser om uppgiftsskyldighet i vissa särskilda fall i 2 och 3 §§. Regler om uppgiftsskyldighet kan förekomma även i rättsakter från EU, t.ex. i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, vilket berörs i en s.k. upplysningsbestämmelse i 4 §.

Alla finansiella företag som driver verksamhet i Sverige omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. I fråga om ett utländskt företag krävs det således inte att företaget har en filial i Sverige. Det är tillräckligt att det utländska företaget t.ex. marknadsför sin verksamhet till potentiella kunder i Sverige, deltar i betalningsavveckling i Sverige, är penningpolitisk motpart till Riksbanken eller ägnar sig åt clearing av finansiella instrument som har handlats på en reglerad marknad i Sverige.

Vid inhämtande av uppgifter behöver proportionalitetsprincipen beaktas. Med andra ord ska uppgifterna behövas i Riksbankens verksamhet och informationsinhämtningen ska inte vara mer omfattande eller kostsam än vad som behövs. Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 5 §. I fråga om åtgärder som riktar sig till en enskild, t.ex. ett finansiellt företag, tillämpas bestämmelserna i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) om proportionalitet (se författningskommentaren till 1 kap. 5 §).

Det är Riksbanken som på sakliga grunder avgör vilka uppgifter som i förekommande fall behövs. Av 13 kap. 3 § första stycket 3 följer att Riksbanken får besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av bl.a. uppgiftsskyldigheten enligt förevarande paragraf. Sådana beslut om förelägganden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 13 kap. 6 § första stycket). Frågor om uppgiftsskyldighet kan således komma att överprövas i domstol.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.2.

## 2 §

Paragrafen gäller uppgiftsskyldighet i vissa särskilda fall, utöver det som anges i 1 §. Bestämmelserna i paragrafen gäller gentemot framför allt juridiska personer, men även fysiska personer berörs av punkterna 4 och 5.

*Punkten 1* motsvarar 6 kap. 9 § andra stycket i 1988 års lag.

*Punkten 2* avser Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. Bestämmelsen är inte begränsad till finansiella företag. Bestämmelsen omfattar för det första direkta deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling, dvs. för närvarande RIX-systemet. Som berörs i avsnitt 36.1.2 kan det förekomma sådana deltagare som inte är finansiella företag. För det andra omfattas juridiska personer som har ett kvalificerat innehav i en deltagare i RIX-systemet. Med kvalificerat innehav avses detsamma som i 1 kap. 5 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. För det tredje omfattas företag till vilka deltagare i RIX-systemet har utkontrakterat verksamhet. I den senare kategorin omfattas bl.a. företag som ansvarar för it-system för en RIX-deltagares räkning.

*Punkten 3* innebär för det första att de juridiska personer inom den finansiella infrastrukturen som står under övervakning enligt 3 kap. 5 § är uppgiftsskyldiga vad gäller Riksbankens verksamhet enligt den paragrafen. Det gäller även juridiska personer som är av särskild betydelse för denna infrastruktur, oavsett om dessa är finansiella företag eller inte (för närvarande t.ex. Finansiell ID-Teknik BID AB och Getswish AB, se författningskommentaren till 3 kap. 5 § och 5 kap. 3 §). För det andra är även företag till vilka sådana juridiska personer har utkontrakterat verksamhet uppgiftsskyldiga (se exemplet ovan angående it-system).

*Punkten 4* gäller Riksbankens verksamhet avseende kontanter (4 kap.) respektive krisberedskap och höjd beredskap (5 kap.). Bestämmelsen innebär att de juridiska personer och näringsidkare som avses i 5 kap. 3 och 4 §§ är skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Riksbanken. De aktörer som avses i 5 kap. 3 § är i hög grad samma aktörer som omfattas av punkterna 2 och 3 i förevarande paragraf och 1 §. Särskilt näringsidkare inom kontanthanteringens enligt 5 kap. 4 § kan dock driva sådan verksamhet att de inte omfattas av någon annan bestämmelse om uppgiftsskyldighet än den förevarande. Det

finns ett normgivningsbemyndigande i 5 kap. 16 § 2 och 3 som berör kretsen av aktörer enligt 5 kap. 3 och 4 §§.

*Punkten 5* motsvarar 6 kap. 9 § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.2.

### 3 §

Paragrafen gäller moderbolags uppgiftsskyldighet för dess dotterbolag. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.2.

### 4 §

Paragrafen innehåller en s.k. upplysningsbestämmelse om centrala motparter. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Centrala motparter kan vara uppgiftsskyldiga enligt bl.a. 1 § och 2 § 2. Som följer av förevarande paragraf finns det särskilda regler om uppgiftsskyldighet för centrala motparter i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (se vidare avsnitt 24.7.5). Dessa regler är av särskild betydelse för centrala motparter som inte driver verksamhet i Sverige och som inte heller är direkta deltagare i RIX.

Övervägandena finns i avsnitten 24.7.5 och 36.1.2.

### 5 §

Paragrafen gäller Riksbankens uppgifter om statistik. Bestämmelsen i första stycket motsvarar delvis 6 kap. 4 § andra stycket och 6 kap. 9 § i 1988 års lag.

Uppgifter som Riksbanken samlar in behöver som regel bearbetas eller behandlas på annat sätt innan de blir användbara för verksamheten. Det gäller uppgifter som har samlats in antingen med stöd av bestämmelserna i 1–4 §§ eller med stöd av avtal eller allmänt tillgängliga källor, t.ex. årsredovisningar. Sådan behandling är tillåten men frågan om hur denna behandling ska gå till regleras inte i denna lag. Av

paragrafen följer dock att Riksbanken får behandla uppgifter för att framställa statistik.

Paragrafen räknar först upp vilken statistik Riksbanken löpande ska framställa och offentliggöra.

Därefter anges vilken statistik Riksbanken får framställa. Den statistiken får Riksbanken, men behöver inte, sprida. Statistiken kan exempelvis spridas genom att den offentliggörs. Men den kan också spridas på annat sätt, t.ex. genom att den levereras till internationella organisationer, se nedan.

Till den statistik som Riksbanken får framställa och sprida hör enligt *punkten 1* sådan statistik som är nödvändig för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag. Dit hör vidare, enligt *punkten 2*, statistik som behövs med anledning av samarbetet inom vissa internationella organisationer.

Riksbanken måste vid sin statistikframställning ta hänsyn till de begränsningar som följer av andra regelverk. Som exempel kan nämnas de begränsningar av möjligheten att behandla personuppgifter som finns i regeringsformen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Riksbanken får t.ex. inte med stöd av paragrafen framställa förmögenhetsstatistik, jfr Riksbankens framställning till riksdagen (2018/19:RB4) och Finansutskottets betänkande (bet. 2019/20:FiU8) om statistik över hushållens tillgångar och skulder. Hänsyn måste också tas till exempelvis bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I *andra stycket* klargörs att för Riksbankens statistik tillämpas bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 1–3 §§. Av det följer att Riksbanken för att fullgöra sina uppgifter avseende statistikframställning, får inhämta de uppgifter som den behöver med tillämpning av nämnda bestämmelser. Riksbankens statistik får också basera sig på andra uppgifter, t.ex. allmänt tillgängliga källor.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.3.

## 6 §

Paragrafen gäller andra slags referensräntor och referensvärden än vad som avses i 9 § räntelagen (1975:635). Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag (jfr 6 kap. 4 § andra stycket).

Enligt bestämmelsen får Riksbanken tillhandahålla och offentliggöra sådana referensräntor och andra referensvärden som avses i EU:s förordning om referensvärden, även kallad Benchmark-förordningen. Centralbanker omfattas visserligen inte av förordningens tillämpningsområde (artikel 2.2 a), men oavsett detta är det alltså sådana referensräntor och andra referensvärden som avses i förordningen som Riksbanken får tillhandahålla med stöd av paragrafen. I avsnitt 36.3 berörs att Riksbanken kan ha skäl att beakta vissa av reglerna i förordningen och att det ska röra sig om en referensränta som grundas på faktiska transaktioner.

För att kunna sammanställa och offentliggöra en referensränta av nu aktuellt slag krävs att Riksbanken kan inhämta uppgifter från finansiella företag om vissa transaktioner, även sådana där ett icke-finansiellt företag är motpart (se avsnitt 36.1.2). Detta följer av 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 36.3.

## 7 §

Paragrafen gäller avgifter för att finansiera verksamheten avseende referensvärden enligt 6 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Enligt bestämmelsen får Riksbanken ta ut avgifter av den som använder referensräntor eller andra referensvärden som tillhandahålls av Riksbanken med stöd av 6 §. Bestämmelsen innebär varken ett krav på att ta ut avgifter från var och en som refererar till en sådan referensränta i ett finansiellt kontrakt eller liknande eller någon inskränkning av rätten att offentliggöra uppgifter ur allmänna handlingar (jfr avsnitt 36.3).

Övervägandena finns i avsnitt 36.3.

## 8 §

I paragrafen finns ett normgivningsbemyndigande som avser bestämmelserna i förevarande kapitel.

*Första stycket 1* innebär att Riksbanken får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten enligt 1–3 §§. Bestämmelsen motsvarar delvis 6 kap. 9 § fjärde stycket i 1988 års lag.

*Första stycket 2* innebär att Riksbanken får meddela föreskrifter om de avgifter som avses i 7 § (se dock författningskommentaren till den paragrafen).

*Andra stycket* motsvarar i huvudsak 6 kap. 10 § första meningen och 11 § i 1988 års lag.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak 6 kap. 10 § andra meningen i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.2.

## 9 §

Paragrafen, som gäller mervärdesskatt, motsvarar 9 kap. 8 § i 1988 års lag.

## 10 §

Paragrafen, som gäller avgifter för allmänna handlingar, motsvarar 9 kap. 9 § i 1988 års lag.

## 11 §

Paragrafen gäller konsekvensanalyser. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Med de föreskrifter som gäller för myndigheter under regeringen avses för närvarande förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Övervägandena finns i avsnitt 36.4.

## 8 kap. Budget, redovisning och eget kapital

### 1 §

Paragrafen gäller upprättandet av en budget för Riksbanken. Riksbanken ska inte finansieras genom anslag i statens budget (se författningskommentaren till 1 kap. 2 §). Mot den bakgrunden bestämmer Riksbanken själv sin budget. I budgeten ska direktionen bl.a. avsätta de medel som fullmäktige behöver för att utföra sina uppgifter, exempelvis vad gäller den revisionsfunktion som leds av fullmäktige. Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § andra stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.3.

### 2 §

Paragrafen gäller bokföringsskyldighet och upprättande av årsredovisning. Paragrafen motsvarar delvis 10 kap. 3 § första stycket i 1988 års lag. I 4 § finns bestämmelser om beslutsordningen avseende årsredovisningen och innehållet i den.

Av en årsredovisning som upprättas enligt *första stycket* ska bl.a. Riksbankens samlade åtaganden mot Internationella valutafonden framgå (se avsnitt 27.9.3).

Med uttrycket ”utöver” i *andra stycket* avses att bestämmelserna i lagen har företrädare framför den aktuella riktlinjen (se även 10 §). Ett förtydligande har också gjorts om att den aktuella riktlinjen i övrigt ska följas i den utsträckning den kan tillämpas på Riksbanken. Exempelvis kan principer för redovisning av sedlar och mynt i euro inte tillämpas på Riksbanken. Vidare har det förtydligats att Riksbanken ska motivera eventuella avsteg från riktlinjen, dvs. sådana avsteg som inte följer av lag. Skälen för beslut om avsteg ska framgå av årsredovisningen eller av ett särskilt beslut.

Särskilda bestämmelser om finansiella avsättningar enligt riktlinjen finns i 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.5.



## 3 §

Paragrafen, som gäller räkenskapsår, motsvarar 10 kap. 2 § första stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.5.

## 4 §

Paragrafen gäller innehållet i årsredovisningen och vilka beslutsorgan som beslutar om detta innehåll.

I *första stycket* anges vilka delar som årsredovisningen ska bestå av. Bestämmelsen motsvarar 10 kap. 3 § tredje stycket första meningen i 1988 års lag.

Av *andra stycket* följer att det är fullmäktige som beslutar om innehållet i balans- och resultaträkningen och årets resultat. Dessa frågor hänger nära samman med varandra. Bestämmelsen i andra stycket har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag.

Närmare bestämmelser om beslut om årets resultat finns i 11 och 12 §§. Av 12 kap. 9 § första stycket följer att riksdagens godkännande krävs för att fullmäktiges beslut ska bli definitivt.

*Tredje stycket* gäller förvaltningsberättelsen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 10 kap. 3 § tredje stycket andra meningen i 1988 års lag. Tillägget att det är direktionen som upprättar förvaltningsberättelsen har föranletts av bestämmelsen om fullmäktiges ansvarsområden i andra stycket och det förhållandet att det är direktionen som ytterst ansvarar för verksamheten i Riksbanken.

*Fjärde stycket* avser intern styrning och kontroll. Bestämmelsen motsvarar 10 kap. 3 § fjärde stycket i 1988 års lag. Att det är direktionen som ska göra detta uttalande hänger samman med att direktionen ansvarar för internrevisionen enligt 11 kap. 28 och 29 §§ (se även 11 kap. 7 § andra stycket angående en revisionsfunktion som leds av fullmäktige).

Övervägandena finns i avsnitt 29.7.

## 5 §

Paragrafen, som innehåller en s.k. upplysningsbestämmelse om överlämnande av och beslut om årsredovisningen, har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.7.

## 6 §

I paragrafen anges de olika beståndsdelarna av Riksbankens eget kapital. Med Riksbankens bundna eget kapital avses det icke utdelningsbara kapitalet.

*Första stycket* motsvarar delvis 10 kap. 1 § 1988 års lag.

*Andra stycket* saknar motsvarighet i 1988 års lag. Genom bestämmelsen tydliggörs att orealiserade vinster på värderegleringskonton enligt den aktuella riktlinjen inte är en del av det egna kapitalet. I den mån det är lämpligt kan dock sådana orealiserade vinster beaktas vid ett ställningstagande till återställning av det egna kapitalet enligt 13 § (se särskilt andra stycket i den paragrafen).

Övervägandena finns i avsnitt 29.5.3.

## 7 §

I paragrafen anges målsatt nivå och grundnivå för Riksbankens eget kapital. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i 1988 års lag men motsvarar delvis 10 kap. 1 §.

Vid sidan av 9 § berörs den målsatta nivån och grundnivån i 11–13 §§. Grundnivån ska skiljas från grundfonden (se 6 §). Grundnivån har betydelse för avsättningarna och överföringarna till reservfonden och återställningen av det egna kapitalet. Den målsatta nivån har betydelse för vinstdispositionen och återställningen av det egna kapitalet.

Övervägandena finns i avsnitten 29.4.6 och 29.5.3.

## 8 §

Paragrafen gäller storleken på grundfonden och reservfonden.

*Första stycket* motsvarar delvis 10 kap. 1 § 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.5.3.

## 9 §

Paragrafen gäller realvärdesäkring av den målsatta nivån för Riksbankens eget kapital. Detta sker genom justering enligt konsumentprisindex. Beloppet ska avrundas till närmaste hundratal miljoner kronor. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.4.6.

## 10 §

Paragrafen gäller finansiella avsättningar. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Finansiella avsättningar får enligt bestämmelsen endast göras i skälig utsträckning. I detta avseende finns det anledning att beakta att Riksbankens beslut inte får vara mer långtgående än vad som behövs (1 kap. 5 § 2). Finansiella avsättningar kan beslutas löpande under ett räkenskapsår.

Övervägandena finns i avsnitt 29.6.5.

## 11 §

Paragrafen gäller vinstdisposition. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag (jfr 10 § 3 § andra stycket andra meningen i den lagen).

*Första stycket* gäller avsättning till reservfonden samt överföring till balanserade vinstmedel som ska göras av resterande vinstmedel, under förutsättning att Riksbankens eget kapital inte överskrider den målsatta nivån.

Som följer av 12 kap. 9 § första stycket krävs att riksdagen godkänner fullmäktiges beslut om bl.a. resultaträkning och årets resultat. Det innebär att med resultaträkning i paragrafen avses den resultaträkning som riksdagen i förekommande fall godkänner.

Undantaget enligt 12 § tredje stycket rör den situationen att grundfonden tidigare har tagits i anspråk för att täcka förluster.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för vinstutdelning till staten. Utöver denna bestämmelse finns en möjlighet till utdelning från balanserade vinstmedel (dvs. tidigare års ackumulerade vinstmedel) enligt 14 §.

*Tredje stycket* innebär att reservfonden som högst kan komma att uppgå till 5 miljarder kronor. När reservfonden uppgår till 5 miljarder kronor eller mer, ska reservfondens samtliga medel överföras till grundfonden. Överskjutande belopp ska överföras till balanserade vinstmedel genom en s.k. fondemission (jfr 12 kap. 1 § första stycket 1 aktiebolagslagen [2005:551]). Något riksdagsbeslut enligt 12 kap. 9 § första stycket krävs inte för en sådan överföring.

Övervägandena finns i avsnitt 29.6.5.

### 12 §

Paragrafen gäller förlusttäckning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första och andra styckena* rör förluster enligt resultaträkningen för det aktuella räkenskapsåret. Som följer av 12 kap. 9 § första stycket krävs att riksdagen godkänner fullmäktiges beslut om bl.a. resultaträkning och årets resultat. Det innebär att med resultaträkning i paragrafen avses den resultaträkning som riksdagen i förekommande fall godkänner.

*Tredje stycket* gäller förluster som har uppkommit under tidigare räkenskapsår.

Övervägandena finns i avsnitt 29.6.5.

### 13 §

Paragrafen gäller återställning av det egna kapitalet. Detta kan aktualiseras vid upprepade eller betydande förluster. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Paragrafen avser en särskild form av framställning som Riksbanken är skyldig att göra under vissa förhållanden. Fullmäktiges och direktionens rätt att göra framställningar till riksdagen i övrigt enligt tilläggsbestämmelse 9.17.4 till riksdagsordningen inskränks inte genom

paragrafen (jfr avsnitt 29.9.6). Paragrafen reglerar inte heller riksdagens handlingsutrymme.

Enligt *första stycket* är en förutsättning för en framställning om återställning av det egna kapitalet att det redovisade egna kapitalet, enligt årsredovisningen, understiger en tredjedel av sin målsatta nivå. Denna nivå följer av 7 § första stycket och 9 §.

Av *andra stycket* följer att framställningen som huvudregel ska avse ett belopp som gör att det egna kapitalet efter återställningen uppgår till grundnivån. Som berörs i avsnitt 29.9.4 bör Riksbanken emellertid ta hänsyn till eventuella medel som finns på värde-regleringskontona, vilka enligt 6 § andra stycket inte ingår i det egna kapitalet. Dessa medel kan beaktas genom att framställningen avser ett mindre kapitaltillskott än vad som krävs för att återställa det egna kapitalet till sin grundnivå.

I *tredje stycket* anges en förutsättning för att en framställning ska få avse ett belopp som gör att det egna kapitalet överskrider grundnivån, men högst uppgår till den målsatta nivån. För detta krävs att ett högre belopp behövs för att säkerställa Riksbankens långsiktiga förmåga till självfinansiering (angående självfinansiering, se även 9 kap. 1 § första stycket 2).

Övervägandena finns i avsnitt 29.9.6.

#### 14 §

Paragrafen gäller utdelning från balanserade vinstmedel, dvs. ett slags extraordinär utdelning som inte avser resultatet för det senaste räkenskapsåret. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen möjliggör utdelning utöver utdelning av årets vinst enligt 11 §. En förutsättning för detta är dock att direktionen har godkänt utdelningen, även vad gäller dess storlek.

Övervägandena finns i avsnitt 29.6.5.

## 9 kap. Tillgångsförvaltning

### 1 §

I paragrafen anges målen för tillgångsförvaltningen. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 7 kap. 2 §.

Riksbankens tillgångar är av olika slag. Som berörs i författningskommentaren till 9 kap. 13 § regeringsformen består valutareserven framför allt av utländska statspapper. Riksbanken har också en guldreserv, som består av guld som förvaras på olika platser i världen. Vidare innehar Riksbanken finansiella instrument som har emitterats i Sverige, t.ex. svenska statspapper. Dessutom äger Riksbanken givetvis fastigheter, inventarier och andra föremål.

Bestämmelsen i *första stycket 1* syftar till att Riksbanken ska ha tillräckliga medel för att kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar och rättsakter från EU som reglerar Riksbankens verksamhet (jfr 1 kap. 2 § tredje meningen). Det gäller t.ex. att bedriva penningpolitik och att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt enligt bestämmelserna i 3 kap.

Inom ramen för tillgångsförvaltningen får Riksbanken ändra sammansättningen på tillgångarna och fördelningen mellan olika tillgångsslag. I lagen finns det dock begränsningar för under vilka förutsättningar tillgångar får köpas eller säljas t.ex. i penningpolitiskt syfte respektive för att bidra till ett säkert och effektivt finansiellt system. Om inte något annat anges i lagen, får Riksbanken i tillgångsförvaltningen omvandla tillgångar såsom guld till utländsk valuta. Detta kan t.ex. göras tidsbegränsat genom återköpsavtal. I förvaltningen av valutareserven får Riksbanken ingå avtal som ändrar dess löptid och valutasammansättning.

*Första stycket 2* avser att Riksbanken ska vara självfinansierad. Självfinansiering råder när Riksbankens räntenetto, dvs. skillnaden mellan ränteintäkter och räntekostnader, täcker driftskostnaderna. Denna förmåga till självfinansiering är grundläggande för en centralbanks finansiella oberoende (se avsnitt 29.4.1).

Av första stycket följer att Riksbanken inte har något vinstsyfte. Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 2 §

I paragrafen anges två allmänna principer för tillgångsförvaltningen. Paragrafen har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 7 kap. 2 §. Delar av de tillgångar som avses i paragrafen finns i valutareserven (se även 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen och 10 kap. denna lag) och guldreserven. Guldreserven fyller traditionellt sett funktionen att säkerställa Riksbankens, och därmed Sveriges, betalningsförmåga gentemot andra länder och internationella organisationer.

Enligt *första stycket* ska Riksbankens tillgångar förvaltas med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank. Med detta avses att tillgångsförvaltningen ska ses som ett medel för att Riksbanken ska kunna utföra sina övriga uppgifter, och inte ett mål i sig (jfr vad som sägs i författningskommentaren till 1 § om att Riksbanken inte har något vinstsyfte). Detta innebär att uppgifterna avseende bl.a. penningpolitik och det finansiella systemet har företräde framför dess tillgångsförvaltning (se avsnitt 29.8).

*Andra stycket* gäller risknivån i tillgångsförvaltningen, inklusive valutareserven. I de allra flesta fall är en tillgångsförvaltning till låg risk förenlig med att Riksbanken ska kunna utföra sina uppgifter i övrigt. För det fall att riskhanteringen skulle begränsa Riksbankens möjligheter att kunna utföra uppgifter av olika slag har dock uppgifterna företräde framför den föreskrivna risknivån. Det gäller bl.a. hanteringen av valutarisken i valutareserven.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 3 §

Paragrafen gäller hur en hållbar utveckling ska beaktas i Riksbankens tillgångsförvaltning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Den har utformats efter förebild av 4 kap. 1 a § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 4 §

Paragrafen gäller riktlinjer för tillgångsförvaltningen. Dessa ska utformas inom de ramar som följer av 1–3 §§. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 5 §

Paragrafen gäller förvärv av ägarandelar och liknande rättigheter i företag och ekonomiska föreningar. Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 § i 1988 års lag.

En redaktionell ändring har gjorts i *andra stycket* på så sätt att uttrycket bemyndigande har ersatts av uttrycket godkännande, eftersom det inte handlar om något normgivningsbemyndigande.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 6 §

Paragrafen gäller i motsats till 5 § försäljningar av ägarandelar och liknande rättigheter i företag och ekonomiska föreningar. Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 a § i 1988 års lag.

En redaktionell ändring har gjorts i *andra stycket* på så sätt att uttrycket bemyndigande har ersatts av uttrycket godkännande, eftersom det inte handlar om något normgivningsbemyndigande.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 7 §

Paragrafen gäller köp och försäljningar av fastigheter och inventarier som behövs för Riksbankens verksamhet. Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § första och andra styckena i 1988 års lag.

En redaktionell ändring har gjorts i *andra stycket* på så sätt att uttrycket bemyndigande har ersatts av uttrycket godkännande, eftersom det inte handlar om något normgivningsbemyndigande.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.



## 8 §

I paragrafen finns en s.k. upplysningsbestämmelse om en bestämmelse om rörelse för tryckning av sedlar eller tillverkning av mynt. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelsen har anknytning till 5–7 §§ på så sätt att sådan verksamhet kan drivas genom ett dotterbolag (jfr 5 och 6 §§) eller i egen regi genom att inventarier och fastigheter köps (jfr 7 §).

Övervägandena finns i avsnitt 34.6.

## 9 §

Paragrafen, som gäller förvärv av säkerheter och minskning av fordran, motsvarar 8 kap. 4 § tredje stycket och 6 § i 1988 års lag.

Med uttrycket förvärva egendom för att skydda en fordran i *första stycket* avses att Riksbanken blir ägare till egendom genom att en säkerhet, t.ex. en pant, tas i anspråk med anledning av att en motpart till Riksbanken kommer på obestånd eller i övrigt inte fullgör sina förpliktelser. Genom att t.ex. pant realiserar kan Riksbanken komma att bli ägare till egendom av olika slag. Därigenom har en kreditförlust undvikits eller i vart fall minskats. Förvärv av nu aktuellt slag kan också ske till följd av ett återköpsavtal, om motparten kommer på obestånd eller i övrigt inte fullgör sina förpliktelser och därför inte kan återköpa egendom, såsom aktier, som tidigare har överlåtits till Riksbanken.

Särskilda bestämmelser om pantsättning av fordringar till Riksbanken finns i 3 kap. 22 och 31 §§ skuldebrevslagen (1936:81).

I *andra stycket* behandlas Riksbankens befogenhet att i ett enskilt fall minska en fordran som den har genom ackord och liknande. Riksbanken ska utöva denna befogenhet på ett sätt som är förenligt med unionsrätten, t.ex. vad gäller förbudet mot monetär finansiering.

Övervägandena finns i avsnitt 29.8.

## 10 kap. Valutareserven och valutaåterköpsavtal

### 1 §

I paragrafen finns allmänna bestämmelser om upplåning till valutareserven. Förutsättningarna för sådan upplåning framgår av 2–4 §§. Med upplåning avses inte avtal enligt 6–8 §§. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Förvaltningen av valutareserven regleras av bestämmelser i 9 kap. Valutareserven består framför allt av utländska statspapper (se även författningskommentaren till 9 kap. 1 §). Vilka tillgångar som kan ingå i den bestäms bl.a. av bestämmelsen i 9 kap. 2 § andra stycket om låg risk. Syftet med upplåning till valutareserven, dvs. motiven för att hålla en valutareserv, behandlas i avsnitt 30.2.1.

Enligt *första stycket första meningen* är det Riksbanken som beslutar om upplåningen. Förutsättningarna för upplåning framgår av 2–4 §§. Upplåningen ska kunna motiveras utifrån rimliga förutsättningar och föregås av en grundlig analys och motivering (se även 1 kap. 6 § vad gäller motivering av beslut i allmänhet). I avsnitt 30.7 berörs ytterligare förutsättningar för beslut av nu aktuellt slag vad gäller analys, alternativa åtgärder m.m.

Av *första stycket andra meningen* följer motsatsvis att Riksbanken inte själv får ta upp lån av någon annan än Riksgäldskontoret eller ge ut skuldebrev i utländsk valuta för att finansiera valutareserven. Upplåningen ska i stället ske i Riksgäldskontoret. Riksbanken får dock handla med utländsk valuta enligt 5 § första stycket och den bestämmelse som det hänvisas till i 5 § andra stycket. Riksbanken får också ingå sådana avtal som avses i 6–8 §§ (bl.a. valutaåterköpsavtal).

Enligt *första stycket tredje meningen* ska Riksbanken till Riksgäldskontoret betala full ersättning för upplåningskostnaderna. Bestämmelsen speglas av 1 § andra stycket första meningen lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov. Där framgår att Riksgäldskontoret ska ta ut ersättning för detta.

I *första stycket fjärde meningen* finns en s.k. upplysningsbestämmelse om bestämmelserna i lagen om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov, som gäller för Riksgäldskontorets verksamhet.

Av *andra stycket* följer att Riksbanken ska återbetala lån enligt första stycket när det inte längre finns skäl för upplåningen, t.ex. för att behovet av att ha en beredskap för att kunna ge likviditetsstöd i

utländsk valuta har minskat. Återbetalning ska senast ske vid förfallotidpunkten enligt det aktuella avtalet mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken, men kan alltså aktualiseras innan dess. Eventuella kreditförluster som uppkommer i samband med att Riksbanken ger likviditetsstöd ska belasta Riksbanken.

Enligt *tredje stycket* ska Riksbanken samråda med Riksgäldskontoret före beslut om såväl upplåning som återbetalning. Samråds-skyldigheten innebär att Riksgäldskontoret ska få tillfälle att yttra sig. Samråd inför upplåning ska avse vilket utrymme för upplåning som finns, vilka övriga behov av upplåning som staten har och andra relevanta frågor så att de kostnader och risker som den planerade upplåningen innebär för de samlade offentliga finanserna blir be-lysta. Den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 5 § och den bestämmelse om effektivitet och hushållning som finns i 1 kap. 4 § är tillämpliga i fråga om sådana beslut, oavsett om det rör sig om upplåning enligt 2 eller 3 § (se avsnitt 30.7).

Riksgäldskontorets skuldförvaltning, t.ex. behovet av en effektiv likviditetshantering för att undvika överskottslikviditet, medför att ett samråd ska ske även vad gäller återbetalning av lån. Genom sam-rådsskyldigheten ska Riksgäldskontoret bl.a. få kännedom om en planerad återbetalning från Riksbankens sida (se även andra stycket angående återbetalningsskyldighet). Detta har särskild betydelse efter-som en återbetalning från Riksbanken som huvudregel endast får användas för återbetalning av statens motsvarande lån (5 kap. 3 § andra stycket budgetlagen [2011:203]).

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

## 2 §

Av paragrafen följer vilket låneutrymme som Riksbanken har i fråga om förtida upplåning, dvs. upplåning som sker i syfte att vid en senare tidpunkt kunna ge likviditetsstöd eller vidta andra åtgärder med utländsk valuta enligt denna lag. Från förtida upplåning ska skiljas sådant återställande enligt 4 § som äger rum efter att medel ur valuta-reserven har tagits i anspråk för likviditetsstöd. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Med bruttonationalprodukten avses Sveriges bruttonationalprodukt i löpande priser enligt nationalräkenskaperna. Som anges i paragrafen är det beloppet för föregående år som avses. Låneutrymmet för den förtida upplåningen ska avrundas till närmaste hundratals miljoner kronor.

Låneutrymmet för den förtida upplåningen enligt paragrafen gäller även för refinansiering av lån som har tagits upp tidigare. Ett lån som ska löpa ut får således inte förnyas om detta skulle innebära att låneutrymmet överskrids, exempelvis till följd av att bruttonationalprodukten i löpande priser har minskat eller på grund av växelkurseffekter. Detta innebär att det vid varje utlånings- eller refinansieringstillfälle ska göras en avstämning mot låneutrymmet enligt paragrafen, vilket framgår av uttrycket ”inklusive tidigare upplåning”.

Det är värdet i kronor på det aktuella beloppet vid respektive utlånings- eller refinansieringstillfälle som avses. Om kronans växelkurs skulle stärkas efter utlåningstillfället, så att beloppet i utländsk valuta motsvarar ett större belopp svenska kronor, medför inte detta någon omedelbar återbetalningsskyldighet för Riksbanken även om låneutrymmet skulle överskridas. Det påverkar dock förutsättningarna för upplåning vid nästa utlånings- eller refinansieringstillfälle (se ovan).

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

### 3 §

Paragrafen gäller upplåning som överskrider låneutrymmet för den förtida upplåningen enligt 2 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första stycket* innebär att det inte finns någon absolut övre kvantitativ gräns för den förtida upplåningen till valutareserven. Låneutrymmet enligt 2 § får dock överskridas endast om synnerliga skäl föreligger. Med synnerliga skäl avses här tydliga tecken på förhöjd oro på de finansiella marknaderna, ökad risk för att svenska banker kan komma att utsättas för allvarlig likviditetsstress i utländsk valuta, eller andra omständigheter som gör ytterligare förstärkning av valutareserven uppenbart nödvändig för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Upplåningen ska kunna

motiveras utifrån rimliga förutsättningar och föregås av en grundlig analys och motivering.

Låneutrymmet enligt 2 § får överskridas endast tillfälligt, dvs. under den tidsperiod då de synnerliga skälen föreligger. Det innebär att lån som överskrider låneutrymmet ska avvecklas i takt med att de förfaller när kravet på synnerliga skäl inte längre är uppfyllt, t.ex. till följd av att behovet av beredskap för att ge likviditetsstöd har minskat.

Av *andra stycket* följer ett särskilt krav på en redogörelse till finansutskottet utöver vad som framgår av 12 kap. 3–5 §§. En redogörelse av nu aktuellt slag kan vara såväl muntlig som skriftlig. Redogörelsen ska lämnas så snart som möjligt, dvs. vanligtvis senast några dagar efter ett beslut enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

#### 4 §

Paragrafen gäller återställning av valutareserven, vilket är en form av upplåning till valutareserven vid sidan av bestämmelserna i 2 och 3 §§ om förtida upplåning. Återställningen kan beskrivas som en påfyllnadsprincip, dvs. att en viss del av valutareserven ska fyllas på när den har tagits i anspråk för vissa ändamål. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

*Första stycket* innebär att den del av valutareserven som inte har finansierats genom upplåning i Riksgäldskontoret enligt 2 eller 3 § kan återställas i den utsträckning som den har tagits i anspråk för likviditetsstöd enligt 3 kap. 11–13 §§. Återställningen får avse högst det belopp som har använts till sådant stöd. Någon återställning får däremot inte göras av den upplånade delen av valutareserven, dvs. avseende medel som har lånats upp enligt bestämmelserna om förtida upplåning i 2 och 3 §§. I paragrafen görs således en åtskillnad mellan den del av valutareserven som har respektive inte har lånats upp i Riksgäldskontoret. Som framgår av 1 § första stycket första meningen är det Riksbanken som beslutar om återställning.

Enligt *andra stycket* ska inte bestämmelserna i 2 och 3 §§ om förtida upplåning tillämpas i fråga om återställning. Detta medför att upplåningen kan komma att överstiga låneutrymmet om 5 procent av bruttonationalprodukten utan att upplåning har skett enligt 3 §.

Ett beslut om återställning ska grundas på att den icke upplånade delen av valutareserven helt eller delvis har tagits i anspråk för likviditetsstöd enligt 3 kap. 11–13 §§. Några synnerliga skäl krävs alltså inte.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

## 5 §

Paragrafen gäller handel med valuta. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att Riksbanken får köpa utländsk valuta i syfte att kunna finansiera viss kreditgivning. Detta kan alltså göras utan att det krävs något syfte att påverka kronans växelkurs eller att bidra till att uppnå prisstabilitetsmålet. Bestämmelsen innebär att Riksbanken får sälja svenska kronor och med dessa finansiera en förstärkning av valutareserven. Bestämmelsen är inte avsedd att reglera vilka tillgångar som ingår i valutareserven. Som berörs i författningskommentaren till 1 § ingår det bl.a. utländska statspapper i valutareserven.

I *andra stycket* finns en s.k. upplysningsbestämmelse om innehållet i bestämmelsen om valutainterventioner i 2 kap. 4 § tredje stycket. Sådana interventioner görs i syfte att påverka kronans växelkurs (se definitionen i 1 kap. 12 §). Ett sådant syfte krävs dock inte vid köp enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

## 6 §

I paragrafen regleras att Riksbanken får ta upp kredit, ingå valutaåterköpsavtal och liknande avtal för att tillgodose sitt behov av utländsk valuta. Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 4 § första stycket i 1988 års lag.

En definition av begreppet valutaåterköpsavtal finns i 1 kap. 12 §.

Övervägandena finns i avsnitt 31.8.1.

## 7 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att Riksbanken får ge kredit, ingå valutaåterköpsavtal och andra liknande avtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta. Bestämmelsen motsvarar delvis 7 kap. 4 § första stycket i 1988 års lag.

Paragrafen reglerar två olika situationer då Riksbanken får ingå sådana avtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av utländsk valuta. Bedömningen av vilken situation som föreligger görs när det första avtalet (ramavtalet) ingås, inte i varje enskild transaktion. Däremot måste självfallet de enskilda transaktionerna rymmas inom ramavtalet.

Ett avtal får enligt *punkten 1* ingås om det tydligt förbättrar förutsättningarna för att Riksbanken ska uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system i Sverige. I en sådan situation behövs inte riksdagens godkännande. Det är Riksbanken som bedömer om förutsättningarna är uppfyllda. Bedömningen måste dock kunna motiveras utifrån sakliga grunder och baserat på den information som föreligger vid beslutet om att ingå avtalet.

I övriga fall får avtal enligt *punkten 2* ingås om Riksbanken bedömer att det finns skäl att ingå avtalet och riksdagen har godkänt det. De skäl som Riksbanken lägger till grund för en framställning behöver inte vara att det har samband med Riksbankens uppgifter. Det kan vara tillräckligt att stödja den andra centralbankens utförande av sina centralbanksuppgifter. Vidare är riksdagens godkännande inte avsett att lämnas vid varje enskild transaktion utan det är ramavtalet som kräver godkännande.

Övervägandena finns i avsnitt 31.8.2.

## 8 §

Av paragrafen följer att Riksbanken får ge kredit till, ingå valutaåterköpsavtal och andra liknande avtal, med Banken för internationell betalningsutjämning. Bestämmelsen motsvarar delvis 7 kap. 4 § första stycket i 1988 års lag.

Av 9 kap. 5 § följer det att Riksbanken får köpa aktier i Banken för internationell betalningsutjämning.

Övervägandena finns i avsnitt 31.8.2.

## 11 kap. Organisation och ledning

### 1 §

I paragrafen finns det övergripande bestämmelser om Riksbankens organisation.

*Första meningen* motsvarar delvis 9 kap. 2 § tredje stycket första meningen och 6 § första stycket första meningen 1988 års lag.

Av *andra meningen*, som är ny, följer att det finns andra organisatoriska avdelningar och enheter som inte anges i denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.8 (direktionens beslut avseende internrevisionsavdelningens uppgifter), 33.6.8 (mandatet för fullmäktiges externa, revisionsfunktion) och avsnitt 32.8.9 (personalansvarsnämnd).

### 2 §

I paragrafen finns en bestämmelse om krav på svenskt medborgarskap för anställda inom Riksbanken. Paragrafen motsvarar (med redaktionella ändringar) 9 kap. 3 § 1988 års lag.

Sådana beslut ska enligt paragrafen fattas under de förutsättningar som anges i 6 § 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning. För vissa anställningar i Riksbanken kan krav på svenskt medborgarskap följa av annan lagstiftning, se t.ex. säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.12.

### 3 §

I paragrafen finns en bestämmelse om verksamhetsort och säte. Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 § i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att Riksbanken driver verksamhet i Stockholm.

Av *andra stycket* följer att Riksbanken får driva verksamhet även utanför Stockholm vid riksbankskontor eller andra anläggningar som direktionen bestämmer. Det finns även en s.k. upplysningsbestämmelse om depåer, se författningskommentaren till 4 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.3 och 32.8.11.



## 4 §

I paragrafen finns en upplysning om att bestämmelser om hinder mot att ingå i fullmäktige finns i riksdagsordningen. Motsvarande bestämmelser finns även i 2 kap. 1 § i 1988 års lag.

Av tilläggsbestämmelse 13.21.1 till riksdagsordningen följer att en ledamot i fullmäktige inte får:

1. vara statsråd,
2. vara ledamot i Riksbankens direktion,
3. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller
4. inneha en annan anställning eller ett annat uppdrag som gör hen olämplig för uppdraget som fullmäktig.

I riksdagsordningen finns också bestämmelser om förutsättningarna för entledigande av en ledamot, och att en ledamot ska anmäla anställningar eller uppdrag till riksdagen.

I riksdagsordningen finns också bestämmelser om att en ledamot inte heller får vara underårig, i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.3.

## 5 §

Paragrafen anger att fullmäktige inom sig väljer ordförande och vice ordförande. Paragrafen motsvarar 1 kap. 3 § andra stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.3.

## 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om fullmäktiges beslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 3 § i 1988 års lag.

*Första stycket* överensstämmer med den hittillsvarande lydelsen.

I *andra stycket* finns en s.k. upplysningsbestämmelse avseende 29 § förvaltningslagen (2017:900) som ersätter bestämmelserna i 1988 års lag. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad. Av bestämmelsen följer ett krav på en kvalificerad majoritet om åtta ledamöter vad gäller beslut om att skilja en ledamot i direktionen från anställningen,

vilket avviker från de allmänna bestämmelserna om omröstning i förvaltningslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.3.

## 7 §

I paragrafen förtydligas att fullmäktige har en kontrollerande funktion.

I *första stycket* finns allmänna bestämmelser om fullmäktiges kontrollerande funktion. Bestämmelserna har inte någon motsvarighet i 1988 års lag. Den kontrollerande funktionen har samband med att det är fullmäktige som utser ledamöterna i direktionen och beslutar om ett omval ska erbjudas eller inte. Funktionen har också ett samband med att fullmäktige under vissa särskilda omständigheter kan skilja en ledamot i direktionen från anställningen (se 9 kap. 13 § fjärde stycket regeringsformen). Fullmäktige behöver även av andra skäl följa verksamheten i Riksbanken, exempelvis för att kunna informera finansutskottet om frågor av större betydelse. Några exempel på sådana frågor är förändringar avseende hur prisstabilitetsmålet tillämpas, beslut som förutsätter att synnerliga skäl föreligger, beslut om att bevilja nödkrediter, allvarliga störningar i Riksbankens system för betalningsavveckling och iakttagelser om betydande risker för stabiliteten i det finansiella systemet. Det kan dock finnas skäl för fullmäktige att även informera om frågor som är mindre allvarliga eller genomgripande än dessa.

Av 21 § tredje stycket följer att ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige har rätt att närvara vid direktionens sammanträden. Denna närvarorätt har betydelse för fullmäktiges möjligheter att följa direktionens arbete.

Enligt *andra stycket* ska fullmäktiges revisionsfunktion granska direktionens arbete. Att en sådan funktion ska finnas i Riksbanken anges i 1 §. Denna form av revision är alltså kopplad till de uppgifter och ansvarsområden som direktionen har enligt denna lag och övriga författningar som gäller Riksbankens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar delvis 9 kap. 2 § andra stycket i 1988 års lag, men det område som granskningen ska avse har ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.7.

## 8 §

Av paragrafen följer att fullmäktige beslutar om motiv på de sedlar och mynt som Riksbanken ger ut. Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 1 § första stycket andra meningen i 1988 års lag.

Av bestämmelsen följer att fullmäktige beslutar om motiven, dvs. vad som avbildas på sedlar och mynt och hur det avbildas. Fullmäktige ska till skillnad från den hittillsvarande lydelsen inte besluta om den övriga utformningen av sedlar och mynt, t.ex. storleken på en sedel. Sådana beslut fattas av direktionen.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.3.

## 9 §

Av paragrafen följer att fullmäktige för Riksbankens räkning får lämna remissyttranden inom sitt ansvarsområde. Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § 1988 i års lag.

I paragrafen har uttrycket verksamhetsområde ersatts av uttrycket ansvarsområde. Av bestämmelsen följer att fullmäktige får lämna remissyttranden inom samma område som avseende framställningar. Den nya bestämmelsen har samma innebörd som den hittillsvarande lydelsen av motsvarande bestämmelse. Däremot bör fullmäktige inte skriva gemensamma remissvar tillsammans med direktionen.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.2.

## 10 §

I paragrafen finns en upplysning om att fullmäktige fattar beslut i de frågor som faller inom dess ansvarsområde enligt regeringsformen, riksdagsordningen och riksbankslagen. Paragrafen har inte någon svarighet i 1988 års lag.

Tillsammans med 7–9 §§ ger paragrafen en fullständig uppräkningslista över de ärenden fullmäktige fattar beslut.

### 11 §

Paragrafen reglerar anställningsvillkor för direktionsledamöter och fullmäktigeledamöter. Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 5 § i 1988 års lag.

I paragrafen har ett förtydligande gjorts genom att uttrycket anställningsförmån har ersatts av uttrycket anställningsvillkor.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.2 och 32.8.3.

### 12 §

Paragrafen reglerar hinder mot att ingå i direktionen. Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § första och andra styckena 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.11.

### 13 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att en direktionsledamot är skyldig att anmäla om hen tar en sådan anställning eller ett sådant uppdrag som kan strida mot bestämmelsen i 12 §. Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.11.

### 14 §

I paragrafen regleras antalet direktionsledamöter och deras mandatperiod. Paragrafen innehåller också en omvalsbegränsning. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 4 § första stycket första och andra meningarna i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att direktionen består av fem ledamöter. Det innebär en minskning jämfört med den hittillsvarande lydelsen från sex till fem ledamöter. Mandatperioden är dock oförändrad, dvs. fem eller sex år.

Av *andra stycket* följer att högst ett omval kan erbjudas som huvudregel. Den bestämmelsen är ny. Ett undantag gäller dock om en vice riksbankschef ska utses till riksbankschef. I ett sådant fall kan hen utses till riksbankschef för en eller två mandatperioder, även om

hen tidigare har varit vice riksbankschef i en eller två mandatperioder.

I anslutning till paragrafen gäller särskilda övergångsbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 32.8.6.

### 15 §

Av paragrafen följer att fullmäktige utser en ordförande i direktionen som samtidigt ska vara riksbankschef, och att övriga direktionsledamöter är vice riksbankschefer. Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 4 § första stycket tredje meningen i 1988 års lag.

Bestämmelsen innebär en kodifiering av praxis. Fullmäktige har nämligen utsett samtliga ledamöter som inte är riksbankschef till vice riksbankschefer. Enligt den hittillsvarande lydelsen ska fullmäktige utse minst en vice riksbankschef.

När fullmäktige utser direktionsledamöter kan fullmäktige behöva ta ställning till frågan om krav på medborgarskap.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.4.

### 16 §

Paragrafen behandlar ersättare för riksbankschefen för det fall att denne har förhinder. Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 4 § andra stycket i 1988 års lag.

Enligt den hittillsvarande lydelsen får fullmäktige bestämma inbördes ordning avseende ersättare för riksbankschefen när hen har förhinder. När en vice riksbankschef har trätt in i riksbankschefens ställe för att hen har förhinder så tjänstgör den vice riksbankschefen som riksbankschef. Vad som i riksbankslagen anges avseende riksbankschefen gäller alltså då för den som har trätt i riksbankschefens ställe.

Om mandatperioden för en ledamot har löpt ut har dennes uppdrag upphört. I sådana fall uppkommer inte frågan om att tillämpa paragrafen.

Däremot om en ledamot enligt *punkten 1* har avgått på egen begäran kan en vice riksbankschef behöva tjänstgöra i riksbankschefens ställe i avvaktan på att en ny riksbankschef utses.

Om en ledamot har skiljts från anställningen genom beslut av fullmäktige, även om talan mot beslutet fortfarande får föras, kan enligt *punkten 2* en vice riksbankschef behöva tjänstgöra i riksbankschefens ställe.

Om en ledamot är oförmögen att delta i direktionens arbete på grund av sjukdom eller något jämförligt förhållande kan enligt *punkten 3* en vice riksbankschef behöva tjänstgöra i riksbankschefens ställe. Denna punkt är utformad efter förebild av 10 § 3 lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.2.

### 17 §

Av paragrafen följer att fullmäktige ska utse ledamöter till direktionen genom ett ansökningsförfarande, och hur ett sådant ansökningsförfarande ska gå till. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Av *första stycket* följer att fullmäktige ska utforma en kravprofil vid en aktuell tjänsteutlysning till direktionen. Fullmäktige ges stor frihet att formulera kravprofilen.

Av *andra stycket* följer dock att fullmäktige ska säkerställa att ledamöterna av direktionen tillsammans har lämplig kompetens och skicklighet inom alla delar av Riksbankens verksamhet. Det innebär att kravprofilen behöver varieras beroende på vilken kompetens som för tillfället behövs.

Av *tredje stycket* följer att kravprofilen för riksbankschefen alltid ska inbegripa ett krav på god ledarskapsförmåga.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.4.

### 18 §

I paragrafen regleras karenstid. Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § fjärde stycket i 1988 års lag.

Överväganden finns i avsnitt 32.8.2.

## 19 §

Paragrafen behandlar direktionens ansvar. Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 a § och 4 § andra stycket i 1988 års lag.

Enligt regeringsformen leds Riksbanken av en direktion som utses av fullmäktige (9 kap. 13 § regeringsformen).

Paragrafens *första stycke* motsvarar 9 kap. 1a § första stycket. Där beskrivs direktionens övergripande ansvar för verksamheten.

I *andra stycket* beskrivs vilka ärenden som Riksbanken direktion ska avgöra. Bestämmelsen påverkar gränsdragningen mot bl.a. riksbankschefens uppgifter, se författningskommentaren till 24 §. Bestämmelsen har utformats efter förebild av 4 § myndighetsförordningen (2007:515). Av den bestämmelsen följer vilka ärenden som ledningen för en myndighet ska avgöra.

Att direktionen beslutar om en verksamhetsplan, ansvarar för att det finns en intern styrning och kontroll och om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen m.m. (*andra stycket 3–5*) överensstämmer med den hittillsvarande lydelsen. Nytt är att direktionen också ska besluta om arbetsordningen (*andra stycket 1 och 2*). Arbetsordningen beslutas enligt 1988 års lag av fullmäktige. Ny är också bestämmelsen om att direktionen ska avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter (*andra stycket 6*). Att direktionen fattar beslut om principiellt viktigt frågor följer i dag av den av direktionen beslutade instruktionen för Riksbanken. Som exempel på ärenden som direktionen alltid ska besluta om, och som alltså inte är möjliga att delegera, kan nämnas beslut om styrräntan eller beslut om att en nödkredit ska ges.

I paragrafens *tredje stycke* förklaras innebörden av intern styrning och kontroll. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 1 a § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.8.

## 20 §

Paragrafen reglerar delegering. Bestämmelsen motsvarar delvis 1 kap. 5 § i 1988 års lag.

Bestämmelsen har utformats efter förebild av 5 § myndighetsförordningen (2007:515). Bestämmelsen anger att ärenden som inte ska avgöras av direktionen får avgöras av riksbankschefen eller, om inte

direktionen har bestämt annat, av den som riksbankschefen bestämmer. Utgångspunkten är alltså att delegationen görs till riksbankschefen och att hen får delegera vidare. Direktionen får dock besluta att riksbankschefen inte får delegera ett visst ärende eller en viss typ av ärenden. Direktionen får också besluta att delegera till någon annan tjänsteman inom Riksbanken. Av den närmast motsvarande bestämmelsen i 1988 års lag (1 kap. 5 § andra meningen) följer att direktionen kan besluta att delegera ärenden.

Frågan om delegation till riksbankschefen behandlas också i författningskommentaren till 24 §.

Överväganden finns i avsnitt 32.8.9.

## 21 §

Paragrafen reglerar direktionens sammanträden och beslutsförhet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 3 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje meningen samt tredje stycket i 1988 års lag.

*Första och tredje styckena* överensstämmer med den hittillsvarande lydelsen.

I *andra stycket* finns en s.k. upplysningsbestämmelse avseende 29 § förvaltningslagen (2017:900) som ersätter bestämmelser i 1988 års lag. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.10.

## 22 §

Paragrafen behandlar beslut i brådskande ärenden. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 3 § andra stycket andra meningen i 1988 års lag.

Paragrafen har utformats efter förebild av 12 § myndighetsförordningen (2007:515).

*Första stycket* överensstämmer i sak med myndighetsförordningen.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att ärenden i vissa fall får avgöras av två ledamöter. Det skiljer sig från det som gäller enligt myndighetsförordningen där myndighetenschefen ensam får avgöra ärenden i dessa fall. Lösningen liknar dock den som finns i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.10.



## 23 §

I paragrafen behandlas möjligheten för en ledamot i direktionen att lyfta ärenden till direktionen. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag utan är hämtad från den av direktionen beslutade instruktionen.

Enligt bestämmelsen får en direktionsledamot alltid ta upp ett ärende till behandling och för beslut i direktionen. Av 25 § tredje stycket följer också att riksbankschefen ska sammankalla direktionen om en ledamot begär det.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.10.

## 24 §

Paragrafen reglerar riksbankschefens ansvar. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelserna har utformats efter förebild av 13 § myndighetsförordningen (2007:515). Av bestämmelsen följer att riksbankschefen tillika myndighetschefen ansvarar inför direktionen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som direktionen beslutar. Direktionen har således det yttersta ansvaret för Riksbankens verksamhet, och det är direktionsledamöterna som gemensamt bestämmer den närmare arbetsfördelningen mellan riksbankschefen och direktionen. Det skulle dock strida mot bestämmelsens syfte om direktionen beslutar att i direktionen hantera frågor i en sådan omfattning att riksbankschefen i praktiken inte längre ansvarar för den löpande verksamheten.

Riksbankschefens ansvarsområde i relation till direktionen ska motsvara det som myndighetschefer i en styrelsemyndighet har i relation till styrelsen.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.8. och 32.8.9.

## 25 §

Av paragrafen följer att riksbankschefen leder direktionens arbete och formerna för detta. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Som följer av 15 § ska riksbankschefen vara ordförande i direktionen. Riksbankschefen ska vidare enligt *första stycket* förbereda direktionens sammanträden. I ansvaret för att förbereda sammanträden ingår bl.a. att förse direktionen med tillräckliga underlag för beslut.

Av *andra stycket* följer att riksbankschefen ska se till att bl.a. frågor av principiell karaktär ska tas upp för beslut i direktionen.

Av *tredje stycket* följer att riksbankschefen ska se till att sammanträden i direktionen hålls när det behövs, och sammankalla direktionen om en ledamot kräver det. En sådan bestämmelse finns i dag i den av fullmäktige beslutade arbetsordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.9.

## 26 §

Paragrafen rör instruktionsförbudet. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 2 § i 1988 års lag, men har getts ett bredare tillämpningsområde.

Instruktionsförbudet i paragrafen gäller för ledamöterna i direktionen. Ett motsvarande förbud för andra myndigheter att påverka Riksbanken och för Riksbanken att begära eller ta emot instruktioner finns i 9 kap. 13 § andra stycket regeringsformen. Vilka ansvarsområden som avses behandlas i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen, se författningskommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 28.2.

## 27 §

Paragrafen reglerar framställningar till riksdagen eller regeringen. Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.2 och 32.8.11.

## 28 §

Paragrafen gäller Riksbankens internrevisionsavdelning, som är en annan verksamhet än fullmäktiges revisionsfunktion enligt 7 § andra stycket. Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 a § i 1988 års lag. Att en internrevisionsavdelning ska finnas i Riksbanken anges i 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.8.

## 29 §

Paragrafen gäller inriktningen på internrevisionen. Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § tredje stycket andra meningen i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.8.

## 30 §

I paragrafen anges personalansvarsnämndens sammansättning. Att det ska finnas en sådan nämnd framgår av 1 §. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 6 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.9.

## 31–33 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om anmälan av finansiella instrument m.m. från ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige samt ledamöterna i direktionen. Bestämmelserna motsvarar 4 kap. 4 § i 1988 års lag.

En definition av uttrycket finansiella instrument finns i 1 kap. 12 §.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.3 och 32.8.11.

## 34 §

Paragrafen reglerar anmälningskyldighet avseende finansiella instrument för andra ledamöter i fullmäktige, anställda och uppdragstagare. Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 5 § i 1988 års lag.

En definition av uttrycket finansiella instrument finns i 1 kap. 12 §.

Övervägandena finns i avsnitten 32.8.3 och 32.8.11.

## 12 kap. Information till allmänheten och redogörelser till finansutskottet

### 1 och 2 §§

Paragraferna gäller Riksbankens information till allmänheten. Den information som avser det finansiella systemet kan t.ex. lämnas genom en rapport om finansiell stabilitet, se författningskommentaren till 3 kap. 4 §. Kraven går utöver vad som åligger Riksbanken enligt förvaltningslagen (2017:900). Paragraferna har inte någon motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelserna i paragraferna medför att Riksbanken får behandla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att fullgöra dess informationsansvar (se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG).

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.3.

### 3–6 §§

Paragraferna gäller Riksbankens skyldighet att lämna skriftliga eller muntliga redogörelser till riksdagens finansutskott. Paragraferna har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag (jfr 6 kap. 4 § första stycket i 1988 års lag).

Att det är finansutskottet som ansvarar för frågor om Riksbankens verksamhet följer av 7 kap. 9 § första stycket 2 riksdagsordningen. Som anges i 6 § finns det bestämmelser om upplysningar och yttranden till ett utskott i riksdagen i 10 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen. Utöver dessa generellt gällande bestämmelser innehåller alltså paragraferna särskilda bestämmelser om Riksbankens redogörelser till finansutskottet i vissa frågor.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.3.

## 7 §

Paragrafen gäller överlämnande av årsredovisning.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar i huvudsak 10 kap. 3 § andra stycket första meningen i 1988 års lag, med den ändringen att det är fullmäktige i stället för direktionen som ska överlämna årsredovisningen. Ändringen har föranletts av att det är fullmäktige som fattar beslut om resultaträkningen, balansräkningen och om årets resultat (se 8 kap. 4 § andra stycket).

I *andra stycket* finns en s.k. upplysningsbestämmelse om bestämmelserna om årsredovisningen i 8 kap. som inte har någon motsvarighet i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 29.7.

## 8 §

Paragrafen, som gäller beslut om ansvarsfrihet, motsvarar 10 kap. 4 § andra stycket i 1988 års lag.

Som anges i 9 § ska beslut i de frågor som avses där fattas i samband med beslut enligt paragrafen (se även det som anförs om beslut om ansvarsfrihet i författningskommentaren till den paragrafen).

Övervägandena finns i avsnitt 29.7.

## 9 §

Paragrafen gäller om godkännande av resultat- och balansräkning och därmed sammanhängande beslut. Paragraferna har inte någon direkt motsvarighet i 1988 års lag, men motsvarar delvis 10 kap. 4 § första stycket.

Av *första stycket* följer att fullmäktiges beslut om resultaträkningen, balansräkningen och om årets resultat enligt 8 kap. 4 § andra stycket inte blir definitivt förrän riksdagen har godkänt dem. Riksdagens handlingsutrymme är begränsat till att antingen godkänna eller upphäva fullmäktiges förslag. Det senare aktualiseras om de aktuella beloppen inte är beräknade på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt, vilket i sådant fall torde framgå av Riksrevisionens revisionsberättelse (se 5 § tredje stycket lagen [2002:1022] om revision

av statlig verksamhet m.m.). Om beslutet upphävs, ska fullmäktige på nytt fatta beslut.

Riksdagens beslut enligt första stycket ska fattas i samband med beslut enligt 8 §, eftersom dessa frågor har ett nära samband med varandra (se avsnitt 29.7). Om riksdagen inte godkänner fullmäktiges beslut, kan det finnas skäl att överväga frågan om ansvarsfrihet särskilt.

*Andra stycket* rör tidpunkten för utdelning till staten. Utdelning förutsätter att riksdagen har godkänt vinstdispositionen och därmed även resultaträkningen.

Övervägandena finns i avsnitt 29.7.

### 10 §

Paragrafen, som gäller Riksrevisionens iakttagelser, motsvarar 10 kap. 5 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.5.

## 13 kap. Sanktionsavgift, förelägganden och överklagande

### 1 §

Paragrafen gäller sanktionsavgift. Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § i 1988 års lag.

Vid sidan av beslut enligt förevarande paragraf ansvarar Finansinspektionen för att pröva frågor om ingripanden mot finansiella företag under tillsyn. En och samma överträdelse ska dock inte föranleda beslut om sanktioner från både Riksbanken och Finansinspektionen eller att både utdömande av vite och en sanktionsavgift kommer på fråga (enligt det s.k. dubbelprövningsförbudet).

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 2 §

Paragrafen gäller beräkningen av en sådan sanktionsavgift som avses i 1 §. Paragrafen motsvarar delvis 11 kap. 2 § i 1988 års lag.

Med styrräntan i *första stycket* avses den styrränta som Riksbanken beslutar inom ramen för sitt penningpolitiska styrsystem (se även 2 kap. 4 § andra stycket). Sanktionsavgiften ska baseras på en ränta om som lägst 1 procent.

Enligt *andra stycket* får avgiften sättas ned helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 3 §

Paragrafen gäller beslut om förelägganden. Paragrafen motsvarar delvis 11 kap. 2 a § i 1988 års lag.

Av *första stycket 1* följer att Riksbanken får besluta om de förelägganden som behövs för efterlevnaden av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. Normgivningsbemyndiganden finns i 2–5 och 7 kap.

*Första stycket 2* innebär att Riksbanken får meddela ett föreläggande av innebörden att mottagaren ska efterleva det förbud mot spridning av bearbetade sedlar och mynt som avses i 4 kap. 14 §. Till skillnad från i 1988 års lag används dock inte uttrycket förbud för det beslut som Riksbanken kan fatta för att säkerställa att bearbetade sedlar eller mynt inte sprids. I stället används uttrycket föreläggande även i fråga om sådana beslut.

*Första stycket 3* innebär att Riksbanken får besluta att förelägga någon att lämna sådana uppgifter som följer av 7 kap. 1–3 §§.

*Andra stycket* avser förelägganden enligt första stycket 2 och motsvarar 11 kap. 2 a § andra stycket.

*Tredje stycket* gäller vite och motsvarar 11 kap. 2 a § första stycket första meningen. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 4 §

Paragrafen, som gäller underrättelse om brott, motsvarar 11 kap. 4 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.2.

## 5 §

Paragrafen, som gäller talan mot beslut om skiljande från anställning, motsvarar 2 kap. 2 § i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 6 §

Paragrafen gäller överklagande av andra beslut än de som avses i 5 §. *Första stycket* motsvarar delvis 11 kap. 5 § andra stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 7 §

Paragrafen gäller överklagande av andra beslut än de som avses i 5 och 6 §§. Paragrafen motsvarar 11 kap. 5 § tredje stycket i 1988 års lag.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.

## 8 §

Paragrafen reglerar frågan i vilken utsträckning som de av Riksbankens beslut som får överklagas gäller omedelbart eller inte.

Bestämmelsen innebär för det första att beslut om sanktionsavgifter enligt 1 §, beslut om förelägganden enligt 3 § och beslut om inlösen av sedlar och mynt enligt 4 kap. 7 § gäller först efter att tiden för överklagande har löpt ut. För det andra innebär bestämmelsen att övriga beslut av Riksbanken enligt denna lag gäller omedelbart, även om de överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 36.5.



## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

*Punkten 1* gäller ikraftträdande. Bestämmelserna i lagen träder i kraft vid två olika tillfällen. Bestämmelserna om referensräntor och andra referensvärden i 7 kap. 6 och 7 §§ och 8 § första stycket 2 träder i kraft den 1 juli 2021. Därefter träder övriga bestämmelser i lagen i kraft den 1 januari 2023.

Genom *punkten 2* förtydligas att det är Sveriges riksbank som avses med Riksbanken i 7 kap. 6 och 7 §§ och 8 § innan 1 kap. 1 § har trätt i kraft.

*Punkten 3* gäller upphävande av 1988 års lag.

*Punkten 4* rör fortsatt ledamotskap i direktionen och innebär att ett beslut om att utse en direktionsledamot för viss tid gäller enligt beslutets lydelse, även om det har fattats före den 1 januari 2023.

Av *punkten 5* följer att fullmäktige under en övergångsperiod kan välja att utse fem eller sex ledamöter i direktionen. Därigenom möjliggörs en minskning av antalet ledamöter utan att något förordnande behöver upphöra i förtid.

Innebörden av *punkten 6* är att omvalsbegränsningen i 11 kap. 14 § andra stycket inte ska tillämpas retroaktivt.

Enligt *punkten 7* ska bestämmelserna om budget, redovisning, eget kapital, finansiella avsättningar, årets resultat och årsredovisning ska tillämpas för första gången för räkenskapsåret 2023. Årsredovisningen för räkenskapsåret 2023 ska överlämnas före den 22 februari 2024 (se 12 kap. 7 § första stycket).

*Punkten 8* gäller fördelningen av Riksbankens eget kapital och ger en utgångspunkt för storleken på grundfonden och reservfonden (jfr 8 kap. 8 § första stycket). Att dessa båda fonder kan komma att öka efter räkenskapsåret 2023 följer av 8 kap. 11 och 12 §§. Den andel av Riksbankens eget kapital som överstiger 40 miljarder kronor vid utgången av räkenskapsåret 2023 ska ingå i balanserade vinstmedel.

*Punkten 9* rör den situationen att Riksbankens eget kapital den 1 januari 2023 överstiger den målsatta nivån om 60 miljarder kronor. I sådant fall ska det överskjutande beloppet behållas av Riksbanken och allokteras till balanserade vinstmedel, i stället för att delas ut (se avsnitt 37.3.2).

*Punkten 10* avser Riksbankens eventuella valutalån i Riksgäldskontoret vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. Övergångsbestämmelsen innebär att Riksbanken, om de utestående lånen överskrider

låneutrymmet i 10 kap. 2 §, ska betala tillbaka lånen vartefter de förfaller till dess att låneutrymmet inte längre överskrids. Riksbanken får dock överskrida låneutrymmet om det föreligger synnerliga skäl enligt 10 kap. 3 § första stycket.

*Punkten 11* avser formerna för Riksbankens finansiering av Internationella valutafondens verksamhet. Av övergångsbestämmelsen följer att Riksgäldskontoret ska finansiera Riksbankens IMF-verksamhet endast vad gäller betalningar eller andra överföringar som Riksbanken har gjort till IMF efter lagens ikraftträdande. På samma sätt gäller återbetalning av kapitalbelopp endast avseende sådana transaktioner enligt 6 kap. 7 § som Riksbanken har gjort efter lagens ikraftträdande.

Övervägandena finns i kapitel 37.

## 39.4 Förslaget till lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov

### 1 §

Paragrafen avser Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov. Genom upplåningen får staten genom Riksgäldskontoret en motsvarande fordran på Riksbanken med samma löptid som det lån som Riksgäldskontoret har tagit upp. Detta fordringsförhållande ska manifesteras i avtal mellan de båda myndigheterna, dvs. inte genom en obligation eller ett annat slags värdepapper. Bestämmelser om upplåning till staten för andra ändamål än de som avses i denna lag finns i budgetlagen (2011:203). I budgetlagen finns också allmänna bestämmelser om skuldförvaltning och om statens skuld (5 kap. 3–7 §§), som är tillämpliga även på sådana lån som tas upp enligt förevarande lag.

Av *första stycket* följer att Riksgäldskontoret *ska* ta upp lån till staten för de angivna syftena.

Enligt *första stycket 1* ska Riksgäldskontoret ta upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv i enlighet med 10 kap. 1–4 §§ riksbankslagen. Förutsättningarna för upplåningen regleras således genom bestämmelserna i riksbankslagen.

I *första stycket 2* anges att upplåning också ska ske för att tillgodose Riksbankens behov av lån för överföring av medel till Internationella valutafonden. Denna upplåning behandlas närmare i författningskommentaren till 6 kap. 7 § riksbankslagen.

Av *andra stycket första meningen* följer att Riksgäldskontoret från Riksbanken ska ta ut full ersättning för statens kostnader för upplåningen för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Detta omfattar t.ex. ränta och Riksgäldskontorets administrativa kostnader. Bestämmelsen speglas av 10 kap. 1 § första stycket tredje meningen vad gäller Riksbankens betalningsskyldighet.

Av *andra stycket andra meningen* följer att Riksgäldskontoret från Riksbanken ska ta ut ersättning som motsvarar den ränta som Riksbanken mottar från Internationella valutafonden på utlånade medel. Till skillnad från vad som gäller vid förstärkning av valutareserven ska Riksbanken i detta fall alltså varken kompensera Riksgäldskontoret för dess administrativa kostnader för att ta upp lånen eller för eventuella räntedifferenser. Bestämmelsen speglas av 6 kap. 7 § andra stycket riksbankslagen vad gäller Riksbankens betalningsskyldighet.

Det kan nämnas att Riksbanken enligt 10 kap. 1 § första stycket riksbankslagen beslutar om upplåning från Riksgäldskontoret. Eftersom upplåningen avser valutareserven, är det frågan om utländsk valuta.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7 och 27.9.3.

## **39.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev**

### **22 §**

Paragrafen reglerar, i samspel med 10 §, förutsättningarna för att avtal om överlåtelse och pantsättning av löpande skuldebrev ska erhålla skydd mot överlåtarens respektive pantsättarens borgenärer vid konkurs och utmätning.

I *första stycket* görs ett antal redaktionella ändringar. Ändringarna syftar inte till att förändra innebörden av den hittillsvarande bestämmelsen.

Genom ett tillägg i *andra stycket* klargörs att undantaget från kravet på besittningsövergång inte bara gäller vid försäljning utan även pantsättning, som därmed får skydd redan genom pantavtalet. Det förutsätter givetvis att de skuldebrev som är föremål för pant-

förskrivningen kan identifieras. Förslaget innebär ingen ändring av kravet på identifiering jämfört med vad som gäller vid försäljning, vilket innebär att detta kan ske genom att skuldebrevet hålls avskilda från pantsättarens övriga tillgångar, genom pantsättarens bokföring eller på något annat sätt. I stycket klargörs vidare att undantaget gäller även för det fall försäljningen eller pantsättningen avser ett skuldebrev som förvaras hos tredje man.

Genom hänvisningar i 6 kap. 8 §, 11 kap. 7 § och 22 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551) är andra styckets avtalsprincip tillämplig också på de berörda företagens pantsättningar av aktiebrev, emissionsbevis, teckningsoptionsbevis och lösenbevis. Detta gäller också för bl.a. konossement och andra löpande handlingar.

Eftersom andra stycket är tillämpligt på både försäljning och pantsättning omfattar det också säkerhetsöverlåtelse, däremot inte byte och gåva.

Övervägandena finns i avsnitt 24.6.

### 31 §

Paragrafen reglerar i första, tredje och fjärde styckena, i samspel med 10 §, bl.a. förutsättningarna för att avtal om överlåtelse och pantsättning av enkla skuldebrev och, genom förutsatt analogi, andra enkla fordringar ska erhålla skydd mot överlåtarens respektive pantsättarens borgenärer vid konkurs och utmätning.

I *första–tredje styckena* görs ett antal redaktionella ändringar. Ändringarna syftar inte till att förändra innebörden av de nuvarande bestämmelserna.

De ändringar som görs finns i det nya *fjärde stycket*. Av bestämmelsen följer att kravet på underrättelse till fordringarnas gäldenärer tas bort för det fall ett företag som där anges pantsätter enkla skuldebrev eller andra enkla fordringar till Riksbanken. Ändringen innebär att det sakrättsliga skyddet uppnås genom pantavtalet. Detta förutsätter givetvis att det på något sätt, som bestämmelsen inte detaljreglerar, kan fastställas vilka fordringar som omfattas av pantförskrivningen. I likhet med ändringen av 22 § andra stycket, täcker 31 § fjärde stycket såväl primärpansättning som sekundärpansättning, oavsett vem eller vilka som skulle ha behövt denuntieras om inte avtalsprincipen utgjort bas för regleringen.

Det nya stycket omfattar förutom pantsättning även säkerhetsöverlåtelse, som omfattas av de överväganden som ligger bakom regeln till skillnad från verkliga överlåtelser (omsättningsöverlåtelser). I likhet med denuntiationskravet i första stycket ska det nya fjärde stycket inom sitt partsbegränsade område, förutom i tämligen givna fall som pantsättning och säkerhetsöverlåtelse av avbetalnings- och leasingstockar, ges analog tillämpning på i princip alla de områden där första stycket i rättspraxis har lagts till grund för analogier.

Övervägandena finns i avsnitt 24.6.

### **39.6 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara**

Lagen upphör att gälla vid utgången av 2022.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.14.

### **39.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag)**

#### *1 §*

Paragrafen avser regeringens rätt att meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse (moratorium) och vissa därmed sammanhängande frågor om inskränkningar i borgenärers rätt att göra gällande rättsverkningar på grund av dröjsmål med betalning.

I *första och andra styckena* görs ändringar av innebörden att Riksbanken, i stället för riksbanksfullmäktige enligt den hittillsvarande lydelsen, ska ges tillfälle att yttra sig innan regeringen meddelar föreskrifter enligt paragrafen. I övrigt görs ett antal redaktionella och språkliga ändringar samt anpassningar till nutida terminologi. Ändringarna syftar inte till att förändra den hittillsvarande innebörden av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.14.

*Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna*

*Punkten 1* avser tidpunkten för ikraftträdandet av ändringarna.

Av *punkten 2* följer att ändringarna i 1 § inte ska tillämpas retroaktivt, dvs. inte i fråga om ansökningar om verkställighet eller konkurs som har gjorts före ikraftträdandet av ändringarna.

Detsamma ska enligt *punkten 3* gälla för försäljning av egendom som ingår i ett konkursbo, om konkurs har beslutats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 37.3.6.

### **39.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden**

Uttrycket betalningsväsendet utmönstras ur riksbankslagstiftningen. Mot den bakgrunden ändras lagens rubrik till lagen om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden. Lagen är en del av den s.k. fullmaktslagstiftningen.

#### 2 §

Paragrafen gäller regeringens rätt att under krig m.m. meddela föreskrifter som gäller i stället för bl.a. riksbankslagen.

Genom ändringen i *första stycket* utvidgas regeringens fullmaktsbefogenheter att under krig m.m. meddela föreskrifter till att avse Riksbankens verksamhet generellt enligt riksbankslagen och annan lag om riksbankens verksamhet, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2010:751) om betaltjänster. En ändring görs också genom att sådana föreskrifter får meddelas även vid krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, vilket tidigare reglerades i *andra stycket*. Vidare ändras bestämmelsen om att Riksbankens direktion om möjligt ska höras till att avse Riksbanken.

*Andra stycket* upphävs. Detta beror på av att krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i numera regleras i *första stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.12.

## 4 §

Paragrafen gäller Riksbankens skyldighet att lösa in vissa utbetalningskort som har getts ut av staten och distribuerats till allmänheten. Sådana kort kan avse utbetalningar av bl.a. allmän pension, statlig tjänstepension, föräldrapenning, sjukpenning och liknande förmåner samt löner till statligt anställda.

I *första stycket* ändras tillämpningsområdet för paragrafen till att avse situationer när höjd beredskap råder (jfr den särskilda bestämmelse om lagliga betalningsmedel vid höjd beredskap som finns i 4 kap. 16 § riksbankslagen). Genom ändringen är Riksbanken skyldig att lösa in utbetalningskort när höjd beredskap råder, utan att det krävs något särskilt beslut från regeringen. Första stycket ändras också såtillvida att det endast är utbetalningskort som har getts ut av staten som avses. Vidare upphävs bestämmelsen om att vissa kort under vissa förhållanden ska tas emot som betalning till statlig myndighet.

Som en konsekvens av ändringen av tillämpningsområdet upphävs även den tidigare bestämmelsen i *andra stycket*. I andra stycket tas det i stället in en bestämmelse av innebörden att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana utbetalningskort som avses i första stycket. Sådana föreskrifter får således meddelas även när det inte råder höjd beredskap, även om Riksbankens skyldighet enligt första stycket är knuten till höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.12.

## 5 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att länsstyrelserna under vissa förhållanden har rätt att använda sig av befogenheter som annars tillkommer regeringen, i stället för befogenheter som annars tillkommer Konungen. Ändringen föranleds av att det är regeringen som har fullmaktsbefogenheter enligt de övriga bestämmelserna i lagen. I konsekvens med detta ersätts uttrycket riksstyrelsen med uttrycket regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.12.

### **39.9 Förslaget till lag om upphävande av kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden**

Kungörelsen upphör att gälla vid utgången av 2022. Även det normgivningsbemyndigande som enligt hittillsvarande lydelse har gett regeringen rätt att besluta om kungörelsen upphävs vid den tidpunkten (tidigare 6 § lagen [1957:684] om betalningsväsendet under krigsförhållanden).

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.12.

### **39.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän**

#### *2 §*

I *tredje stycket 3* görs en ändring på så sätt att ledamöterna av Riksbankens direktion inte längre undantas från ombudsmännens tillsyn. Ändringen innebär således att dessa ledamöter står under ombudsmännens tillsyn.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.6.

#### *10 §*

Ändringen i *andra stycket* är en konsekvens av att det införs en möjlighet för riksdagens finansutskott att besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en ledamot i Riksbankens direktion från anställningen (se 13 kap. 25 § riksdagsordningen). I ett sådant fall är en ombudsman enligt *andra stycket 3* skyldig att biträda finansutskottet med en sådan utredning.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.7.



## 18 §

I *tredje stycket* görs en ändring på så sätt att inte heller en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en ledamot i Riksbankens direktion från anställningen enligt 13 kap. 25 § riksdagsordningen får överlämnas till något annat organ. Ändringen är en konsekvens av det införs en möjlighet för riksdagens finansutskott att besluta om en sådan särskild utredning.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.7.

### 39.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1404) om valutapolitik

## 2 §

Paragrafen gäller beslut om växelkurssystem.

Tillägget i *första stycket* innebär att regeringen i förekommande fall även ska fatta beslut om centralkurs och bandbredd i samband med beslut om val av växelkurssystem. Detta aktualiseras om regeringen skulle besluta att knyta den svenska kronan till en annan valuta eller en korg av valutor (fast växelkurs). I ett sådant fall anges genom centralkursen och bandbredden vilket värde som kronan ska ha i förhållande till den andra valutatan eller de andra valutorna. Innebörden av ett fastkursarrangemang är i stor utsträckning beroende av inom vilka gränser som kursen tillåts variera. I vissa fall förutsätter beslut om centralkurs och bandbredd en internationell överenskommelse.

Av 2 kap. 3 § riksbankslagen följer att Riksbanken ska tillämpa det mål för växelkursen som regeringen eventuellt har beslutat om. Riksbanken ska då vidta åtgärder enligt 2 kap. riksbankslagen för att upprätthålla målet.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att regeringens beslut enligt första stycket ska vara förenligt med prisstabilitetsmålet enligt riksbankslagen. Detta ska ses mot bakgrund av att eventuella mål för växelkursen kan beskrivas som intermediära mål för att uppnå prisstabilitet (se avsnitt 19.3). Av såväl riksbankslagen (2 kap. 1 § första stycket) som EUF-fördraget (artikel 282.2) följer att prisstabilitet är Riksbankens huvudmål.

Övervägandena finns i avsnitten 19.2 och 19.3.

### 3 och 4 §§

Paragraferna avser samverkan mellan regeringen och Riksbanken beträffande val av växelkurssystem.

I paragraferna görs tillägg om centralkurs och bandbredd som en konsekvens av ändringarna i 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.

## **39.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.**

### 5 §

Paragrafen gäller formerna för och omfattningen av den granskning som avses i 3 §, dvs. årlig revision.

I *första stycket* av paragrafen görs ett förtydligande om att granskningen ska avse bl.a. om ledningens förvaltning är förenlig med gällande rätt.

Riksrevisionen ska således granska om den förvaltning som ledningen för den aktuella verksamheten har drivit är förenlig med gällande rätt. Med uttrycket om ledningens förvaltning är förenlig med gällande rätt avses inte endast sådana förhållanden som ska tas upp i årsredovisningen. I stället avses om de beslut och andra åtgärder som ledningen har vidtagit står i överensstämmelse med de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det kan även vara frågan om åtgärder som inte har vidtagits men som borde ha vidtagits till följd av en viss bestämmelse.

Granskningen ska göras med ledning av tillämpliga bestämmelser i sådana författningar som är styrande för myndighetens verksamhet. Det rör sig dels om författningar som gäller myndigheter generellt eller för ett flertal myndigheter, t.ex. budgetlagen (2011:203), lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning och myndighetsförordningen (2007:515), dels författningar som gäller specifikt för den aktuella myndigheten. Med det senare avses bl.a. instruktionen för den ifrågakvarande myndigheten, vilken vanligtvis har formen av en

förordning. För myndigheter under riksdagen finns dock sådana bestämmelser i lag, se t.ex. riksbankslagen.

Sådana författningar som gäller envar och inte är avgränsade till myndighetsverksamhet avses dock inte med uttrycket gällande rätt i detta sammanhang, såvida inte den aktuella myndigheten har särskilda uppgifter enligt denna lagstiftning. Som exempel på sådana författningar kan nämnas köplagen (1990:931), miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och trafikförordningen (1998:1276). I de flesta fall finns det inte heller skäl att granska efterlevnaden av sådan offentlighetslagstiftning för vilken det finns en särskilt utpekad tillsynsmyndighet. Detta gäller t.ex. konkurrenslagstiftningen.

I  *tredje stycket*, som gäller innehållet i revisionsberättelsen för Riksbanken, görs två tillägg. Riksrevisionen ska för det första uttala sig om vinstdispositionen är korrekt eller inte. Detta ska ses mot bakgrund av att förutsättningarna för vinstutdelning numera är lagreglerade (se 8 kap. 11 § riksbankslagen). Uttalandet har betydelse för riksdagens beslut om ansvarsfrihet och om godkännande av riksbanksfullmäktiges beslut om årets resultat (12 kap. 8 och 9 §§ riksbankslagen).

För det andra görs ett tillägg om att Riksrevisionen ska uttala sig om förvaltningen av Riksbanken är förenlig med gällande rätt. Detta syftar på tillägget i första stycket om vad granskningen ska avse.

Övervägandena finns i avsnitt 33.6.6.

### **39.13 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

#### **15 kap.**

##### *2 a §*

Paragrafen, som är ny, avser vissa system för betalningar och transaktioner med finansiella instrument.

Enligt  *första stycket* gäller ett omvänt skaderekvisit.

I  *första stycket 1–4* anges vissa system med hänvisning till den reglering på finansmarknadens område som gäller för respektive system. Sekretesskyddet är inte beroende av att det rör sig om uppgifter som finns hos en viss myndighet.

Enligt *första stycket 5* omfattas även därmed jämförbara system, dvs. ett system som är jämförbart med något av de system som anges i 1–4. Utländska system avses dock inte.

Av *första stycket 6* följer att även statens betalningsmodell hos Riksgäldskontoret omfattas. Statens betalningsmodell är samlingsnamnet för de regelverk, kontostrukturer, betaltjänster och tekniska system som hanterar statens betalningar. Riksgäldskontoret fungerar bl.a. som statens internbank och ansvarar därför för statens betalningsmodell. I modellen ingår dock bl.a. ett stort antal andra myndigheter, vissa ramavtalsbanker m.m. Även uppgifter om dessa omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen är dock inte avsedd att hindra att en uppgift om vilka dessa företag och myndigheter är lämnas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.8.

## 6 §

Paragrafen gäller inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I *första stycket* görs ett tillägg i form av en hänvisning till 2 a §. Det innebär att den tystnadsplikt som följer av 2 a § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om en uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.8.

## 30 kap.

### 6 §

Paragrafen gäller övervakning och kontroll enligt viss angiven lagstiftning.

I *första stycket* görs ett tillägg i form en åttonde punkt med en hänvisning till riksbankslagen. Tillägget innebär att även sådan övervakning och kontroll som sker enligt riksbankslagen omfattas av bestämmelsen. Bestämmelser om övervakning finns i 3 kap. 4 och 5 §§ riksbankslagen. I 5 kap. samma lag finns också bestämmelser om riksbankens s.k. planerings- och kontrollansvar i förhållande till vissa

juridiska personer och näringsidkare. I 7 kap. 1–3 §§ samma lag finns bestämmelser om skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till Riksbanken.

Övervägandena finns i avsnitt 36.2.

### 8 a §

Paragrafen reglerar ett undantag från sekretessen i 4 a §. Enligt 4 a § gäller sekretess hos Statistiska centralbyrån i dess verksamhet enligt lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna.

Av ändringen i *första stycket 1* följer att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till Riksbanken i dess verksamhet avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. riksbankslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 36.2.

## 32 kap.

### 6 §

Paragrafen reglerar sekretess för uppgift om finansiella instrument som har lämnats till en myndighet.

Av 11 kap. 34 § riksbankslagen följer att ledamöter i fullmäktige och vissa uppdragstagare i Riksbanken skriftligen ska anmäla innehav, och ändringar av innehav, av finansiella instrument. En nyhet är att fullmäktige ska anmäla innehavet till riksdagen medan uppdragstagarna ska göra anmälan till Riksbanken. Vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras riksdagen med en myndighet (2 kap. 2 §). Eftersom anmälningsskyldighetens omfattning enligt riksbankslagen är oförändrad innebär därför inte ändringen i *första stycket 1* någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 36.2.

**39 kap.***5 d §*

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess i ärenden om anställning som riksbankschef eller vice riksbankschef.

Paragrafen har utformats efter förebild av bestämmelserna om sekretess i ärenden om myndighetschefer i myndigheter under regeringen, se 5 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 32.8.4.

**39.14 Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)****5 kap.***1 §*

Paragrafen gäller upplåning till staten.

*Första stycket* 5 om upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv upphävs.

Även *andra stycket* upphävs.

Ändringarna är en konsekvens av att frågor om upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv och vissa andra ändamål regleras i lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

*3 §*

Paragrafen gäller statsskuldförvaltningen.

I *första stycket* görs ett tillägg om att även lån som har tagits upp enligt lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov förvaltas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksgäldskontoret eller affärsverk. Tillägget innebär att även de allmänna bestämmelserna om skuldförvaltning och om statens skuld i 4–7 §§ är tillämpliga på lån som tas upp enligt den nya lagen.

I *andra stycket* ersätts uttrycket lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv med uttrycket lån enligt lagen om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov. Ändringen är en konsekvens av att frågor om upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv och vissa andra ändamål regleras i lagen om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov.

Övervägandena finns i avsnitt 30.7.

### **39.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna**

#### 2 §

Paragrafen reglerar i vilket syfte uppgifter får behandlas i den för Riksbanken och Finansinspektionen gemensamma databasen.

Ändringen i *punkten 1* innebär att uppgifter får behandlas avseende Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. i riksbankslagen. Dit hör bl.a. att driva ett avvecklings-system för betalningar, att övervaka det finansiella systemet i allmänhet och den finansiella infrastrukturen samt att ge likviditetsstöd. Vissa uppgifter som Riksbanken behöver till följd av 3 kap. riksbankslagen får inhämtas med stöd av 7 kap. 1–3 §§ samma lag, se även 4 § i samma kapitel i riksbankslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.4.

#### 3 §

Paragrafen gäller vilka uppgifter som får behandlas i den gemensamma databasen.

Ändringen i *punkten 1* innebär att uppgifter som samlats in enligt de angivna bestämmelserna i 7 kap. i den nya riksbankslagen får behandlas i den gemensamma databasen, Ändringen är en följd av att den nuvarande riksbankslagen upphävs. Eftersom rätten till uppgifter i den nya riksbankslagen är vidare än i 1988 års riksbankslag, blir följden att fler uppgifter får behandlas, se författningskommentaren till 7 kap. 1–3 §§ riksbankslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 36.1.4.

### **39.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap**

Förordningen gäller krisberedskap, dvs. fredstida krissituationer, och vissa åtgärder som s.k. bevakningsansvariga myndigheter ska vidta vid höjd beredskap. I bilagan till förordningen finns en förteckning över samverkansområden och myndigheter som har ett särskilt ansvar inom områdena.

Genom tillägget med asterisk i bilagan görs ett undantag från Finansinspektionens ansvar enligt ansvar enligt 10 och 16 §§. Undantaget avser Riksbankens s.k. planerings- och kontrollansvar avseende vissa juridiska personer och näringsidkare enligt 5 kap. 3 och 4 §§ riksbankslagen. Vissa av dessa juridiska personer och näringsidkare står under tillsyn av inspektionen, men omfattas trots detta inte av inspektionens ansvar enligt förordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 35.7.1.



# Reservation

## Av Johan Lönnroth (V)

Jag anser att Riksbankens båda mål för penningpolitiken ska vara att varaktigt upprätthålla en låg och stabil inflation (prisstabilitetsmålet) samt varaktigt hög och stabil sysselsättningsgrad (sysselsättningsmålet). Riksdagen ska fastställa målen för penningpolitiken. Riksdagen, riksbanksfullmäktige och Riksbankens direktion ska ha rätt att ta initiativ för att ändra målet.

Situationen idag jämfört med då den nu gällande riksbankslagen trädde i kraft den 1 januari 1989 är radikalt annorlunda. Då var hög inflation och politikernas oförmåga att hantera den ett stort problem. Penningpolitiken var låst av den fasta valutakursen och politikerna klarade inte att strama åt finanspolitiken. Sverige hade också en hög sysselsättningsnivå och en nästan obefintlig arbetslöshet. Avregleringen av kredit- och valutamarknaderna ledde till att en bubbla växte fram på fastighets- och aktiemarknaden. Det bidrog till den djupa kris som Sverige drabbades av i början av 1990-talet. Den erfarenheten bidrog sedan till det misslyckade försöket att knyta kronkursen till EU:s kalkylvaluta ECU samt till antagandet av inflationsmålet som överordnat mål för penningpolitiken, samt i förlängningen, tillsammans med EU-medlemskapet 1995, till 1998/1999 års beslut om en s.k. oberoende Riksbank och formuleringen om att ”Målet för Riksbankens verksamhet skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde”.

Idag är det stora problemet en otillräcklig sysselsättningsnivå och hög arbetslöshet medan inflationen är alltför låg. Och politikerna kan absolut inte anklagas för en opportunistisk, inflationsdrivande politik. Tvärtom har de antagna budgetreglerna inneburit att finanspolitiken är extremt försiktig. Erfarenheten av finanskrisen 2008 var också att det kan behövas ett intimt samarbete mellan regering,

riksdag, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Och om att hänsyn bör tas till den finansiella stabiliteten.

I praktiken tar Riksbanken vid utformandet av penningpolitiken redan nu hänsyn till såväl inflation, sysselsättning som finansiell stabilitet. Riksbankens alltför åtstramande politik under åren 2010 till 2014 baserades på en överdriven rädsla för stigande fastighetspriser. Den dåvarande politiken berövade sannolikt Sverige flera tiotusentals jobb. Och när räntan sänktes 2014 gjorde Riksbanken i praktiken en avvägning mellan inflationsmål, finansiell stabilitet och sysselsättning. Enligt min mening är det i detta läge både klokt och i enlighet med gällande praxis att låta både finans- och penningpolitiken inriktas på inte bara låg och stabil inflation utan också på hög sysselsättning. Indirekt måste då också den finansiella stabiliteten vägas in eftersom en sprucken bubbla kan få förödande följder för sysselsättningen.

Ett argument emot mitt förslag om att ha två penningpolitiska mål i den nya riksbankslagen är att det skulle strida mot EUF-fördraget. Sverige betraktas numera som en medlemsstat med undantag, dvs. som inte har infört euron som valuta. Detta trots att Sverige – i motsats till Storbritannien och Danmark – enligt fördraget ska anslutas fullt ut till den Europeiska Monetära Unionen (EMU) och införa euron när vi uppfyller konvergenskriterierna. Kommitténs majoritet hävdar att om inga lagstiftningsåtgärder vidtas kommer de brister som identifieras av EU-kommissionen att bestå. Det skulle kunna innebära att kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen. Kommittén bedömer dock inte att det finns skäl att lägga fram sådana författningsförslag om den rättsliga integreringen i det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) som skulle möjliggöra ett omedelbart införande av euron i Sverige.

Kommissionen har nu i många år låtit oss ha vår gamla lagstiftning som enligt den strider mot EUF-fördraget. Eftersom det inte tycks finnas en majoritet i Sverige för att vi ens på längre sikt ska gå med fullt ut i EMU och därigenom införa euron som valuta gör jag den bedömningen att vi inte heller måste anpassa oss till det mål för penningpolitiken och den beslutsordning för målet som gäller i ECBS och EMU.

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av kommitténs sakkunniga Peter Englund, Lars Hörngren och Per Krusell<sup>1</sup>

### Sammanfattning

Att värna Riksbankens oberoende har varit en självklar princip för kommitténs arbete. Vi stöder denna princip. Vi anser också att kommitténs lagförslag vad gäller mål och uppdrag i huvudsak är väl avvägda. Tyvärr finns dock formuleringar som gör gränserna mellan uppdragen penningpolitik och finansiell stabilitet otydliga. Dessutom vill kommittén ge Riksbanken befogenheter som är olämpliga för en oberoende centralbank och som riskerar att underminera legitimiteten för Riksbankens oberoende.

Våra viktigaste synpunkter är:

- Gränsen mellan uppdragen och befogenheterna inom penningpolitik respektive finansiell stabilitet bör förtydligas.
- Riksbanken bör inte ha rätt att köpa privata värdepapper i penningpolitiskt syfte.
- Riksbanken bör inte ha rätt att fritt bestämma hur stora lån som ska tas upp från Riksgäldskontoret för att förfinansiera valutareserven.

Kommitténs förslag angående lån till valutareserven är särskilt problematiskt. Dels ger det Riksbanken obegränsad rätt att förfoga över statliga medel, vilket försvagar riksdagens kontroll över finansmakten. Dels ger det legitimitet till den förtida förstärkning av valuta-

---

<sup>1</sup> De uppfattningar som framförs i yttrandet är författarnas egna och delas inte nödvändigtvis av Finansinspektionen eller andra organisationer som de är knutna till.

reserven som Riksbanken redan har genomfört, till en räntekostnad på i storleksordning 500 miljoner kronor per år, motsvarande mer än hälften av Riksbankens årliga driftskostnader.

## Inledning

Riksbanken har en viktig position i svensk ekonomi och i det svenska samhället mer generellt. Av ställningen som Sveriges centralbank följer att Riksbanken har i uppdrag att fullgöra vissa grundläggande uppgifter kopplade till centrala samhälleliga mål: prisstabilitet, väl fungerande betalningssystem och finansiell stabilitet.

Av utredningens analys framgår att Riksbanken har en särställning bland svenska myndigheter och skälen för detta. Det viktigaste är att Riksbanken för att på bästa sätt kunna fullgöra sitt uppdrag inom området penningpolitik har – och bör ha – en grad av oberoende som inte är aktuell för andra myndigheter. Detta är en princip som har brett stöd i nationalekonomisk analys och som kommer till uttryck i EU:s regelverk för centralbanker.

Att säkerställa Riksbankens oberoende vid genomförandet av penningpolitiken har följaktligen varit en självklar utgångspunkt för kommitténs arbete med en ny riksbankslag. Vi ställer oss till fullo bakom denna princip. Vi anser också att kommitténs lagförslag vad gäller mål och uppdrag i huvudsak är väl avvägda. Men det är viktigt att beskrivningarna av Riksbankens uppdrag är tydliga och att dess befogenheter är väl avvägda och anpassade till Riksbankens särskilda ställning. Här finns problem och brister i kommitténs resonemang och förslag. Att ge Riksbanken för långtgående befogenheter kan underminera legitimiteten för verksamheten, vilket riskerar att försämra Riksbankens möjligheter att fullgöra sina mest grundläggande uppgifter.

Förslaget till ny riksbankslag bygger på en åtskillnad mellan Riksbankens uppdrag inom penningpolitik, som ska utföras under fullt oberoende, och dess uppdrag för att värna finansiell stabilitet, där oberoendet är begränsat. Kommittén har dock olyckligtvis fört in resonemang och bedömningar som, i egenskap av förarbeten till lagen, riskerar att suddas ut den viktiga gränsdragningen mellan dessa båda områden och göra lagen svårare att tillämpa. Vi förespråkar en skarpare

gräns mellan de båda politikområdena och tydligare avgränsar Riksbankens befogenheter inom penningpolitiken.

En viktig aspekt av Riksbankens oberoende är dess möjligheter att finansiera sin verksamhet med egna medel, kallat finansiellt oberoende. Här fick kommittén tilläggsdirektiv med uppdrag att lämna förslag utgående från en lagrådsremiss från 2017 som byggde på en överenskommelse i finansutskottet. Förslaget i lagrådsremissen gör att Riksbanken med goda marginaler kan klara sitt finansiella oberoende genom att finansiera verksamheten med avkastningen på egna medel. Den lösningen förs över i kommitténs förslag.

Lagrådsremissen behandlar även villkoren för att förstärka valutareserven genom lån från Riksgäldskontoret. Förslaget innebär att Riksbanken kan ha en icke upplånad valutareserv på omkring 250 miljarder kronor. Om dessa medel tas i anspråk för utlåning till banker, kan Riksbanken begära att valutareserven ska återställas (påfyllnadsprincipen). Därutöver ska Riksbanken kunna besluta att låna 50 miljarder kronor i förtid om det finns synnerliga skäl.

Här lägger dock kommittén utan uttrycklig motivering fram ett helt annat förslag som innebär att Riksbanken kan ha fri dragningsrätt på statliga medel. Förslaget urholkar därigenom riksdagens kontroll över finansmakten. Det strider också mot budgetlagens grundidé att statsbudgeten ska ge en samlad bild av statens utgifter och därigenom bidra till en effektiv kontroll över statsfinanserna. Förslaget bör därför avvisas och den tidigare överenskommelsen i finansutskottet, som satte en gräns för upplåning genom Riksgäldskontoret, bör återupprättas. Om förslaget ändå genomförs, krävs ändringar i budgetlagen för att säkerställa att det finns mekanismer som gör att statens utgifter vid behov kan anpassas till Riksbankens beslut.

I detta yttrande utvecklar vi grunden för våra invändningar. Som en bakgrund redovisar vi först vår syn på lagstiftningens syfte.

## Befogenheter och legitimitet

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och i ett demokratiskt samhälle utövas offentlig makt i lagreglerade former. Lagreglerna ska styra Riksbanken genom att göra klart vilka mål som ska vägleda Riksbanken, vilka dess uppdrag är, vilka befogenheter den ska ha och hur Riksbanken ska ledas och kontrolleras. Lagreglerna ska också

garantera att Riksbanken har det oberoende – i meningen skydd mot kortsiktig styrning utifrån – som krävs med anledning av dess speciella uppdrag.

Att verksamheten är lagreglerad är i sig ett skydd mot otillbörlig påverkan. Riksbankens operativa oberoende gör det samtidigt avgörande att lagreglerna är tydliga vad gäller uppdrag och befogenheter. Detta är en förutsättning för att Riksbankens ledning ska veta vad den ska göra och vilka medel den får använda. Det är också en förutsättning för att riksdagen som Riksbankens huvudman ska kunna utvärdera hur väl Riksbanken utför sitt uppdrag.

Lagreglerna rörande Riksbanken specificerar således riksdagens delegering av uppdrag och befogenheter. Det är dock omöjligt att förutse alla situationer som kan uppstå i framtiden och därmed vilka befogenheter som kan krävas för att uppnå ett visst mål. Här står riksdagen som uppdragsgivare inför en avvägning. Ska Riksbanken på förhand ges mycket långtgående befogenheter och så stor flexibilitet i utövandet av dessa så att den i princip kan klara alla tänkbara situationer? Eller ska ramverket innefatta mekanismer som gör att Riksbanken i extrema och oförutsedda lägen måste vända sig till riksdagen och be om ytterligare befogenheter eller uppmana riksdagen att se till att andra aktörer vidtar åtgärder inom sina ansvarsområden?

Vi konstaterar att kommitténs förslag ligger mycket nära den första av dessa båda vägar. Det finns således i princip inga regler om att Riksbanken ska vända sig till huvudmannen utan utgångspunkten är att Riksbanken ska klara sina uppgifter med de befogenheter den ges i lagen. För att avgränsa användningen av dessa befogenheter anges, för det första, att vissa endast är tillgängliga om det föreligger synnerliga skäl. I motivtexter utvecklas sedan vad som i vart specifikt fall kan utgöra synnerliga skäl. För det andra finns en generell princip om proportionalitet, dvs. en åtgärds förväntade effekter på Riksbankens mål ska stå i rimlig proportion till dess återverkningar på andra mål. För det tredje anges att Riksbanken i efterhand ska motivera sina beslut för riksdagen.

Vi menar att utredningens vägval är problematiskt. Det har fått till följd att Riksbanken föreslås få långtgående befogenheter, vars gränser Riksbanken samtidigt har stor frihet att själv tolka. Det gäller både avgränsningen mellan penningpolitik och finansiell stabilitet och tillgången till upplåning från Riksgäldskontoret. Beroende på hur dessa friheter utnyttjas finns risken att tilltron till Riksbanken och

dess legitimitet kan komma att skadas, vilket i förlängningen skulle kunna begränsa Riksbankens möjligheter att fullgöra sina mest grundläggande uppgifter. Att säkerställa att Riksbankens uppdrag är tydligt och att avgränsa dess befogenheter ska således ses som medel för att värna dess oberoende inom det område där det är väsentligt och väl motiverat.

## **Befogenheter inom penningpolitik och finansiell stabilitet**

Vi menar, som framgått ovan, att Riksbankens särskilda ställning och dess operativa oberoende medför att dess befogenheter måste anges och avgränsas tydligt. Detta är särskilt viktigt inom penningpolitiken där Riksbankens oberoende är mest långt-gående. Inom området finansiell stabilitet kan ramarna sättas vidare. Där handlar det normalt om allvarliga krislägen där exceptionella och snabba åtgärder kan vara nödvändiga. Vid hanteringen av en finanskris finns också ett större behov av samråd och samverkan med andra aktörer med ansvar för finansiell stabilitet.

Synsättet att Riksbanken har två separata ansvarsområden har också varit utgångspunkten för kommitténs arbete. Det avspeglas i att det i förslaget till riksbankslag finns två skilda kapitel i vilka uppdrag och befogenheter inom penningpolitiken respektive finansiell stabilitet anges. I betänkandetexten har dock skillnaderna mellan de båda ansvarsområdena luckrats upp. Det framgår särskilt tydligt av en motsägelsefull skrivning i bedömningsrutan i avsnitt 18.11.1, där det anges att ”Riksbanken får ge krediter i penningpolitiskt syfte för att motverka störningar på de finansiella marknaderna”. Utifrån denna skrivning blir det uppenbarligen svårt att särskilja åtgärder som görs i syfte att värna den finansiella stabiliteten, där Riksbanken ska samverka med andra myndigheter, från penningpolitiska åtgärder, där sådan samverkan vore lagstridig. Det är olämpligt att utforma ett delegerat uppdrag på ett så otydligt sätt.

Vi menar således att uppluckringen av gränserna mellan penningpolitik och finansiell stabilitet är olycklig och att den inte följer av de analyser kommittén har gjort. Otydligheten förstärks av att penningpolitiska befogenheter, enligt utredningens förslag, också är tillgängliga för att nå målet om finansiell stabilitet. Skillnaderna i förutsättningar och syfte motiverar en snävare uppsättning verktyg inom

penningpolitiken. Således är det naturligt att befogenheter av tydlig finanspolitisk karaktär inte ingår i den penningpolitiska arsenalen. Kommittén konstaterar – med rätta – att monetär finansiering av finanspolitik (s.k. helikopterpengar) inte bör ingå bland Riksbankens befogenheter (se avsnitt 18.9 och 18.11.6). Anledningen är att centralbanken i så fall skulle dela ut transfereringar som finansieras genom minskade framtida utdelningar från centralbanken.

Men på likartat sätt kan köp av privata tillgångar i penningpolitiskt syfte ses som en form av stöd till de företag vars utgivna värdepapper kommer ifråga. En åtgärd med sådana effekter är olämplig i penningpolitiken, bör utformas så att den har så små effekter som möjligt på förhållanden som resurs- och inkomstfördelning. Befogenheten är också olämplig att delegera till en myndighet. Beslut som innebär stöd till företag bör fattas av riksdagen.

Vi avstyrker därför utredningens förslag att ge Riksbanken befogenhet att köpa privata värdepapper i penningpolitiskt syfte, allra helst som ingen begränsning görs annat än att värdepapperen ifråga ska omsättas på en reglerad marknad.

### **Riksbankens tillgång till lån i Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven**

Kommittén fick i tilläggsdirektiv i uppdrag att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Det framgår att kommittén ska utgå från förslagen i en lagrådsremiss från 2017 som byggde på en tidigare överenskommelse i finansutskottet. Det anges särskilt att kommittén ska ”förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån av Riksgäldskontoret och att lämna förslag till hur redan upptagna lån med stöd av nuvarande lagstiftning ska avvecklas när den föreslagna nya lagstiftningen träder i kraft.”

Kommittén föreslår nu regler om Riksbankens tillgång till lån i Riksgäldskontoret som markant skiljer sig från förslagen i lagrådsremissen och tar inte alls upp hur redan upptagna lån ska avvecklas. Riksbanken ska utan särskild motivering i förtid kunna lån upp till motsvarande 5 procent av BNP (för närvarande cirka 250 miljarder kronor). Med angivande av synnerliga skäl ska Riksbanken därutöver kunna begära ytterligare lån i förtid. För denna möjlighet sätts ingen gräns.



Vi avstyrker kommitténs förslag. Det bygger på missvisande resonemang om förutsättningarna för statens upplåning. De scenarier som underbygger tanken att det stärker statens beredskap att i förtid låna upp stora summor och placera medlen i Riksbankens valutareserv är inte konsistenta. Om något skulle sådan upplåning försvaga statens förmåga att hantera kriser, både inom och utanför området finansiell stabilitet. En ordning som ger en myndighet rätt att utan gräns förfoga över statliga medel skulle dessutom undergräva riksdagens kontroll över finansmakten. Genomförs detta förslag krävs ändringar i budgetlagens regler om uppföljning av det statsfinansiella läget och lagens mekanismer för att säkerställa statsfinansiell stabilitet. I det följande utvecklar vi i tur och ordning grunden för dessa invändningar.

Vår analys mynnar ut i slutsatsen att förslaget i lagrådsremissen bör genomföras. Det bygger på principen att valutareserven utan beloppsgräns fylls på i den takt som den tas i anspråk (påfyllnadsprincipen). Det innebär också att Riksbanken kan få tillgång till ytterligare förtida upplåning efter godkännande av riksdagen.

### Motiven för förtida upplåning

Hur stor valutareserven bör vara analyserades av den s.k. Flam-utredningen (SOU 2013:9). Riksbanken har i olika sammanhang invänt mot dessa analyser med hänvisning till olika scenarierberäkningar med utgångspunkt i antaganden och data om bland annat förfalloprofilen på bankernas upplåning i utländsk valuta. Kommittén utvecklar inte tydligt skälen för sitt ställningstagande, men att den valt att frångå förslaget i lagrådsremissen måste tolkas som att den tagit intryck av dessa beräkningar. Det finns därför anledning att kritiskt granska antaganden som är avgörande för resultaten.

För det första utgår beräkningarna från att Riksbanken måste möta varje finanskris ensam med hjälp av den initiala valutareserven. Det kommer inga pengar från Riksgäldskontoret som fyller på valutareserven, inte ens i scenarier som sträcker sig över flera månader, och statliga garantier införs inte.<sup>2</sup> Grunden för dessa antaganden framgår inte och de strider mot erfarenheterna från finanskrisen. En

---

<sup>2</sup> I vissa fall antas även att de tillgångar bankerna håller i form av lagreglerade likviditetsbuffertar inte tas i anspråk, vilket ytterligare ökar behovet av utlåning från Riksbanken.

tolkning är att de utgår ifrån att Riksgäldskontoret i en framtida kris kan komma att stängas ute från internationella lånemarknader och/eller att det statsfinansiella läget är så allvarligt att garantier från svenska staten inte är trovärdiga.

Men även om man utgår från att risken för att Riksgäldskontoret ska stängas ute från lånemarknaderna bör beaktas, är scenarier byggda på detta antagande inte relevanta för hur stor valutareserven bör vara för att hantera en finanskris. Om Riksgäldskontoret inte fortlöpande har tillgång till de internationella lånemarknaderna, kommer staten nämligen inte att kunna fullgöra sina egna åtaganden i utländsk valuta, t.ex. räntor och återbetalningar av gamla lån. Därmed skulle svenska staten hamna i s.k. default. Det innebär bland annat att andra lån kan komma att sägas upp. En djup statsfinansiell och samhällelig kris vore därmed ofrånkomlig. Följaktligen är det i ett sådant scenario ointressant att mekaniskt räkna på hur stora förfallande lån svenska banker har under flera månader. Klockan stannar långt dessförinnan.

Den här typen av scenarier ger således inte ett användbart underlag för att beräkna hur stor valutareserven behöver vara för att hantera en finanskris. Ett konsistent scenario som sträcker sig över flera månader måste bygga på att Riksgäldskontoret fortlöpande har tillgång till lånemarknaderna. I ett sådant scenario är det också rimligt att utgå ifrån att statliga garantier – precis som 1992 och 2008 – kommer att kunna användas för att stötta bankernas finansiering i utländsk valuta. Beräkningar där Riksbanken står ensam i hanteringen av en finanskris överskattar således behovet av förfinansiering.

Om analysen å andra sidan utgår ifrån att krisen är så allvarlig att Riksgäldskontoret inte kan låna, uppstår ett annat läge. För att kunna hantera en sådan situation krävs också helt andra förberedelser än att bygga upp en stor valutareserv i Riksbanken, något som vi återkommer till i nästa avsnitt.

Vi noterar att kommittén föreslår att en begäran från Riksbanken om förtida upplåning ska ”motiveras utifrån rimliga förutsättningar” (se avsnitt 30.7). Enligt vår bedömning uppfyller – som framgår – de beräkningar som hittills har använts för att motivera Riksbankens förtida upplåning inte detta villkor. Genom att kommittén inte närmare berör vad som bör läggas i begreppet rimliga, finns det dock liten anledning att räkna med att Riksbanken av detta skäl kommer att ändra utgångspunkterna för sina beräkningar.

Inte heller kommitténs förslag att upplåningen ska göras med beaktande av proportionalitetsprincipen och hushållning med statens medel framstår som styrande. Dessa principer måste anses gälla redan enligt nuvarande lag. Ändå är kostnaden, som framgår av betänkandet, för nuvarande förtida förstärkning av valutareserven omkring en halv miljard kronor per år.<sup>3</sup> Det kan t.ex. jämföras med Riksbankens driftskostnader på i storleksordningen 850 miljoner kronor per år. I och med att kommittén inte kommenterar kostnaderna för upplåningen är det svårt att dra annan slutsats att den anser att Riksbanken har agerat korrekt. Även detta talar således för att valutareserven riskerar att ligga kvar på en omotiverat hög och kostsam nivå

### Konsekvenser av stor förtida upplåning

Att det finns en valutareserv är ett undantag från huvudprincipen för statlig tillgångs- och skuldförvaltning. Det är ett motiverat undantag, men för en diskussion om hur stor valutareserven bör vara och villkoren för när den kan förstärkas är det ändå väsentligt att beakta hur staten finansierar sin verksamhet.

Statlig finansförvaltning – i Sverige och i andra länder – bygger på att låna upp pengar när behovet uppstår. Statens utgifter täcks i grunden av löpande skatteinkomster. Upplåning (eller återbetalning av skuld) används för att hantera skillnaden mellan in- och utbetalningar, dvs. budgetsaldot. Detta kommer till uttryck i 5 kap. budgetlagen som uppdrar åt regeringen (Riksgäldskontoret) att låna för att löpande finansiera budgetsaldot och andra av riksdagen beslutade utgifter. Reglerna utesluter i princip förfinansiering av framtida utgifter.

Statens finansförvaltning bygger därtill på principen att inte öronmärka och fondera medel för vissa ändamål. Syftet är att ge staten största möjliga flexibilitet att ta sig an det oväntade. Det avspeglar att staten är den institution medborgarna vänder sig till när extrema situationer uppstår. Fondering och öronmärkning minskar statens handlingsfrihet och gör därmed samhället mindre motståndskraftigt. Att ha en fond öronmärkt för till exempel naturkatastrofer är liten hjälp om landet drabbas av en finanskris, och vice versa. Det bästa skyddet för medborgarna är en stat med starka statsfinanser

---

<sup>3</sup> Nettoräntekostnaden uppskattas till 0,2–0,3 procent av den förtida upplåningen till valutareserven, se avsnitt 30.7.

och effektiva kanaler för att låna när det behövs, inte en stat med medel upplåsta i olika fonder. Att fondering dessutom är kostsamt, som framgår ovan, förstärker denna slutsats.

Principen att inte fondera har på senare år tillämpats inom området finansiell stabilitet i resolutionsramverket genom att resolutionsreserven är ett konto i Riksgäldskontoret. På samma sätt utformades stabilitetsfonden, som inrättades genom beslutet om stödlagen hösten 2008, som ett konto i Riksgäldskontoret. Eventuella utgifter finansieras därmed när de uppstår inom ramen för den löpande finansieringen av budgetsaldot.

Valutareserven är och bör dock vara ett undantag från principen att inte fondera, eftersom det kan uppstå lägen där staten har ett akut behov av utländsk valuta. Historiskt sett har valutareserven också setts som en fond för att hantera allvarliga nationella kriser. Ett exempel som ibland nämns är att det kan gå att köpa krigsmateriel med guld som betalningsmedel i lägen där det internationella betalningssystemet kollapsat. En reserv i utländsk valuta som kan fungera som generell buffert för oväntade statliga utgifter kan således vara motiverad, men det är i så fall avgörande att riksdagen och regeringen i ett krisläge snabbt kan disponera medlen. Det gör att en reserv placerad i centralbanken numera inte är självklart ändamålsenlig. Av ECB-stadgans ordalydelse följer visserligen att den nationella centralbanken förvaltar ”medlemsstatens valutareserv”. Men det är oklart hur staten kan utöva sin äganderätt, särskilt som förvaltningen av valutareserven faller inom det område där centralbanken har fullt oberoende. Kommittén har inte analyserat den frågan och inte övervägt valutareservens funktion i ett bredare perspektiv. Men att det inte kan uteslutas att förbudet mot monetär finansiering skulle lägga hinder i vägen om staten skulle behöva medel ur valutareserven för vapenköp eller andra utgifter är i sig ett argument mot tanken att se valutareserven som en sådan generell buffert. Den är öronmärkt för stöd till banker.

För en generell beredskapsfond som kan användas i nationella krislägen av vilket slag som helst är Riksbanken därför en direkt olämplig plats. En sådan fond bör stå till regeringens förfogande och, inom ramar satta av riksdagen, hanteras utifrån regeringens ansvar att styra riket, inte minst i kris.

Denna slutsats innebär varken att Riksbanken inte ska ha en valuta-reserv eller att den ska sättas på låg nivå. En buffert för att hantera snabbt uppkommande behov av utländsk valuta i en finanskris ska finnas. Med förslagen i lagrådsremissen kommer Riksbanken att ha möjlighet att hålla en valuta-reserv på omkring 300 miljarder kronor (se avsnitt 30.2.6). Dock bör en gräns sättas för den förfinansierade valuta-reserven och den gränsen måste sättas av riksdagen. Det är principiellt eller praktiskt orimligt att låta en myndighet självständigt avgöra hur resurser ska fördelas mellan olika samhällsliga behov, i detta fall mellan beredskap för att hantera bankers finansiering respektive statens behov av resurser för andra ändamål, inklusive extraordinära händelser av vad slag det vara må. Sådana avvägningar är uttryck för politiska prioriteringar som inte bör delegeras från riksdagen (se vidare nedan).

Lika väsentligt är att förslaget i lagrådsremissen inte begränsar hur stora resurser som ställs till Riksbankens förfogande för likviditetsstöd i utländsk valuta, eftersom återfyllnadsprincipen inte sätter någon gräns för hur stora belopp som kan lånas upp för att fylla på valuta-reserven. Det innebär att Riksbankens medel för hantering av banker i kris även i denna lösning ges högre prioritet än andra områden, inklusive sådana där kriser kan tänkas uppstå. Det finns exempelvis ingen automatisk påfyllnadsregel för försvarsanslaget. Till detta kommer att för det fall riksdagen beslutar att inrätta en generell beredskapsfond finns det inget som hindrar att medel från den vid behov överförs till Riksbanken för att användas för likviditetsstöd i utländsk valuta

### **Motiven för att ge Riksbanken obegränsad rätt till förtida upplåning**

Av de föregående resonemangen följer att påfyllnadsprincipen är mer ändamålsenlig än en ordning byggd på en stor förfinansierad valuta-reserv beslutad av Riksbanken. Kommittén har inte tagit intryck av dessa resonemang. Den motiverar dock inte varför den anser att direktionen ska ha rätt att besluta om lämplig storlek på valuta-reserven (se avsnitt 30.7). Det är i sig anmärkningsvärt med tanke på förslagens principiella och ekonomiska konsekvenser och att en sådan ordning av riksdagen tidigare betecknats som orimlig. Men bland de

argument som förts fram finns att rätt till obegränsad förfinansiering skulle bidra till att stärka Riksbankens oberoende.

Det argumentet väcker på nytt frågan om varför Riksbanken bör ha ett särskilt oberoende. Grundprincipen i ett demokratiskt system är enkel och självklar: Politiska beslut bör fattas på politisk nivå. Att göra avsteg från denna princip genom att ge en myndighet rätt att fatta självständiga beslut i politiska frågor är ett medel, avsett att komma till rätta med någon intresse- eller målkonflikt som politiska beslutsfattare har kommit fram till att de inte lämpade att hantera.<sup>4</sup> Målkonflikten inom penningpolitiken är väl känd och motiverar centralbankens långtgående oberoende inom detta politikområde. Men rätten till förtida upplåning är inte ett penningpolitiskt medel utan tänkt att användas inom området finansiell stabilitet. Det krävs därför andra argument – och andra typer av intressekonflikter – för att motivera delegering av väsentliga befogenheter för hanteringen av en finanskris. Vi konstaterar att kommittén inte har redovisat några sådana.

Finanskriser riskerar att utvecklas till allvarliga samhällskriser och riksdagen är därför beredd att avsätta stora resurser för att hantera en kris på bästa möjliga sätt. Det framgår inte minst av de exceptionella statsfinansiella befogenheter som regeringen fick genom stödlagen 2008. Det är också utsagt att värnande av finansiell stabilitet är en gemensam angelägenhet som rör både regeringen (och dess myndigheter) och Riksbanken. Delegering av hela ansvaret för hanteringen av en finanskris till Riksbanken är således inte aktuell.

Mot denna bakgrund är det inte motiverat att ge Riksbanken obegränsad rätt att på förhand binda upp statliga medel för att hantera sitt uppdrag i en finanskris. Det finns ingen tydlig intresse- eller målkonflikt som motiverar en sådan delegering.

En målkonflikt som synes ligga närmare till hands är oro från huvudmannens sida för att Riksbanken ska vara för återhållsam med stöd till banker i en finanskris. Riksbanken har som grundsyn att likviditetsstöd ska ges med stor återhållsamhet.<sup>5</sup> Det synsättet synes gälla även likviditetsstöd till en bank som Riksgäldskontoret satt i resolution och åtagit sig att sätta på fötter igen. Detta riskerar att

---

<sup>4</sup> Att delegeringen görs genom ett politiskt beslut innebär att den i sig inte strider mot demokratiska principer. Av legitimitetsskäl bör detta dock endast ske när det finns särskilda skäl.

<sup>5</sup> Se till exempel Riksbankens beslut 2019 om policy för prissättning av särskilt likviditetsstöd ([www.riksbank.se/globalassets/media/dagordningar--protokoll/protokollsbilagor/direktionen/2019/beslutsunderlag--policy-for-prissattning-avsarskilt-likviditetsstod.pdf](http://www.riksbank.se/globalassets/media/dagordningar--protokoll/protokollsbilagor/direktionen/2019/beslutsunderlag--policy-for-prissattning-avsarskilt-likviditetsstod.pdf)).

försvåra en effektiv krishantering och förvärra en redan allvarlig finanskris. Kommitténs förslag syftar till att förtydliga Riksbankens ansvar för likviditetsstöd, men det är även framöver Riksbanken som beslutar.

Från lagstiftarens synpunkt finns det därför anledning att fråga sig om en större förfinansierad valutareserv verkligen skulle ge mer resurser att hantera en finanskris. Om det inte går att utgå ifrån att Riksbanken snabbt och effektivt tar valutareserven i anspråk för utlåning, blir det än svårare att motivera en stor förfinansierad valutareserv. Och än mer angeläget att ha outnyttjad kapacitet att låna i utländsk valuta så att Riksgäldskontoret vid behov kan stötta finansieringen av banker i resolution genom upplåning (och garantier).

Det bör också noteras att påfyllnadsprincipen är väl anpassad för att hantera även detta osäkerhetsmoment. Genom att Riksbanken får tillgång till ytterligare lån när valutareserven tagits i anspråk undviks situationer där valuta lånas upp på förhand för att sedan inte tas i anspråk i en kris.

### **Konsekvenser av en obegränsad rätt till förtida upplåning**

Förslaget att ge Riksbanken obegränsad rätt till förfinansiering är ett politiskt ställningstagande. Vi anser att kommittén inte tillräckligt noga analyserat konsekvenserna av förslaget, i synnerhet för det budgetpolitiska ramverket och dess robusthet. En obegränsad rätt till förfinansiering motiverar nämligen ändringar i budgetlagens regler om uppföljning av det statsfinansiella läget och lagens mekanismer för att säkerställa statsfinansiell stabilitet.

När Riksbanken utnyttjar sin lånerätt, ökar statens lånebehov och statsskulden med motsvarande belopp. Det kan förutsättas att det är fråga om stora belopp, eftersom en liten förstärkning av valutareserven är poänglös. Det kan därmed inte uteslutas att upplåning för Riksbankens räkning kommer att konkurrera med statens övriga lånebehov. Det gäller inte minst som Riksbanken antagligen skulle se det som särskilt angeläget att förstärka valutareserven i ett osäkert statsfinansiellt läge. Dessutom minskar, som framgår ovan, basen för Riksbankens utdelning till staten med motsvarande 250 miljoner kronor för varje 100 miljarder kronor som lånas upp. Det är belopp som

i andra sammanhang skulle föranleda en noggrann prövning i budgetprocessen.

Enligt den tolkning som gjorts av den nuvarande bestämmelsen i budgetlagen ska det göras en avvägning mellan Riksbankens behov av valutareserv och statens övriga behov. Det framgår exempelvis av finansutskottets betänkande med anledning av utvärderingen av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (bet. 2015/16:FiU41, s. 44; fotnot tillagd):

Förutsättningarna för statens upplåning och skuldförvaltning regleras bl.a. i 5 kap. budgetlagen (2011:203). Enligt 5 kap. 1 § får regeringen, eller om regeringen så bestämmer Riksgäldskontoret, efter ett årligt bemyndigande från riksdagen ta upp lån till staten för vissa angivna ändamål. Ett av de ändamål som anges är att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. (...) <sup>6</sup>

Av bestämmelserna följer inte att Riksbanken har en obetingad dragningsrätt på tillskott av medel från staten för att tillgodose behovet av valutareserv. En sådan ordning vore orimlig eftersom statens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta är begränsad. En avvägning mellan Riksbankens behov av att förstärka valutareserven och behov av lån i utländsk valuta till andra ändamål, t.ex. betalningar av räntor på utestående lån och återbetalning av förfallande valutalån, måste därför kunna göras.

Denna avvägning har ansetts innebära Riksgäldskontoret har rätt att säga nej till en begäran från Riksbanken om upplåning för Riksbankens räkning konkurrerar med upplåning för att täcka statens övriga behov av utländsk valuta.<sup>7</sup> Någon regel med motsvarande innebörd föreslås inte av kommittén utan Riksbankens rätt att begära förstärkning av valutareserven är obegränsad. Och avvägningen mellan Riksbankens behov och statens övriga behov av lån i utländsk valuta görs ytterst av Riksbanken, inte som enligt gällande regler av Riksgäldskontoret, som har bättre möjligheter att bedöma statens tillgång till lån i utländsk valuta. Riksgäldskontoret kan även förutsättas

---

<sup>6</sup> Det är värt att notera att kommittén föreslår att Riksbankens rätt till upplåning lyfts bort ur detta årliga bemyndigande enligt budgetlagen. I stället införs ett permanent bemyndigande i en separat lag. Detta ger Riksbankens lånerätt en särställning i förhållande till alla andra upplåningsändamål. Det bryter även mot principen i det budgetpolitiska ramverket att riksdagens beslut om statens budget ska innefatta ett samlat ställningstagande till de faktorer som påverkar budgetsaldot.

<sup>7</sup> Det framgår t.ex. av Riksgäldskontorets beslut om förstärkningen av valutareserven 2013 (se [www.riksgalden.se/globalassets/dokument\\_sve/om\\_riksgalden/pressmeddelanden/ovrigt/upplaning\\_valutareserven\\_riksbanken.pdf](http://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_sve/om_riksgalden/pressmeddelanden/ovrigt/upplaning_valutareserven_riksbanken.pdf)).



ha ett bredare perspektiv eftersom det har ett helhetsansvar för statens finansiering.

Vår slutsats är att kommitténs förslag leder till materiella förändringar i gällande rätt. För att värna den statsfinansiella stabiliteten bör därför, om kommitténs förslag genomförs, en explicit korrigeringsmekanism införas i budgetlagen. Om det uppstår konkurrens mellan upplåning för Riksbankens behov av valutaserv och andra statliga utgifter – i utländsk valuta eller generellt – måste det finnas en process för att säkerställa att övriga utgifter (och vid behov inkomster) anpassas så att stabiliteten i statsfinanserna inte hotas. Även i mindre pressade lägen kan det finnas skäl att minska statens övriga utgifter för att säkerställa att lånebehovet inte blir svårhanterligt eller att statsskulden hamnar på en alltför hög nivå som en följd av utlåningen till Riksbanken.

Vi har inte anledning eller möjlighet att i detta yttrande föreslå hur en sådan mekanism bör se ut. En möjlig lösning är dock att införa en bestämmelse i budgetlagen som ålägger regeringen att skyndsamt informera riksdagen om konsekvenserna av det ökade lånebehovet till följd av förtida upplåning till Riksbanken. Regeringen bör vid behov också skyndsamt lämna förslag om åtgärder till riksdagen. Minskade utgifter eller inkomstförstärkningar kan krävas för att säkerställa att statens budgetsaldo fortlöpande kan finansieras på ett trovärdigt sätt och att statsskulden hålls under kontroll. En sådan bestämmelse kan ta sin utgångspunkt i bestämmelsen om åtgärder vid hot mot utgiftstaket i 2 kap. 4 § budgetlagen. Kravet på skyndsamt är dock högre, eftersom det är möjligheten att finansiera statens lånebehov som är hotad, inte endast en budgetmässig gräns.

En regel om att en av riksdagen fastlagd statsbudget på detta sätt kan behöva rivas upp till följd av myndighetsbeslut vore ett nytt inslag i det budgetpolitiska ramverket. Det är dock en logisk följd av att Riksbanken ges en obegränsad rätt att begära förstärkning av valutaservan.

Vi ser det som en brist i kommitténs analys av framlagda förslag att dessa konsekvenser inte uppmärksammas och att förslag på motverkande åtgärder inte tagits fram. De luckor som riskerar att uppstå i det budgetpolitiska ramverket måste täppas till om förslaget att ge Riksbanken obegränsad rätt till förtida upplåning genomförs.

Fast av skäl som framgår ovan är den rimliga lösningen att avvisa kommitténs förslag om obegränsad dragningsrätt och återgå till den överenskommelse i finansutskottet som lagrådsremissen bygger på. En sådan ordning värnar riksdagens kontroll över finansmakten samtidigt som den ger staten bättre förutsättningar att hantera framtida kriser, både inom och utanför den finansiella sektorn.

## Särskilt yttrande av kommitténs sakkunnige Per Krusell

Utredningen föreslår att antalet direktionsledamöter minskas från sex till fem. Jag anser att detta är olyckligt och att antalet i stället borde ökas till sju.

Direktionen är ansvarig för de beslut som fattas. Riksbankens oberoende innebär att den process som normalt finns till hands för myndigheter som inte sköts på ett för de folkvalda önskvärt sätt, nämligen att entlediga/byta ut en chef eller chefsgrupp med kort varsel, inte är tillgänglig innan respektive persons förordnande löper ut. Därför är det av speciell vikt att i förväg säkerställa (i) direktionens kompetens vad gäller djup och bredd och (ii) att den är stor nog för att tillåta att olika synsätt ges utrymme. Ytterst handlar detta om att värna Riksbankens oberoende på sikt: finns inte kompetensen och bredden är risken för godtyckliga beslut större och därmed skulle fog finnas för att göra Riksbanken till en myndighet likt andra, dvs. en som tappar sitt nuvarande oberoende. Detta vore olyckligt, då jag anser att oberoendet främjar en långsiktigt sund ekonomisk politik.

Utredningen har tagit ett steg i positiv riktning såtillvida att ett ansökningsförfarande föreslås för direktionsledamöter: jag tror detta kommer öka konkurrensen om de direktionsplatser som finns och därmed öka kompetensen i ledningen. Jag känner, trots detta, stor oro att det ändå blir en markant kompetensförsvagning jämfört med nuläget på grund av att antalet ledamöter föreslås att reduceras.

Riksbankens löpande arbete är krävande och i synnerhet gäller detta i kristider. Då är det avgörande att direktionen kan agera både snabbt och på välinformerade och sunda grunder. Nästa kris behöver inte se ut som de kriser vi erfarit tidigare; istället kännetecknar kriser typiskt just det oförutsedda, vilket inte helt går att skydda sig mot. Därför är just en bred och djup kompetens ovärderlig under dylika omständigheter. Handlingskraft är förstås också viktig men faller inte nämnvärt om direktionen har något fler ledamöter. Däremot kan några ytterligare ledamöter tillföra just de nya perspektiv och den nya kunskap som krävs för att fatta rätt beslut under press. Ett exempel är hur viktig Ben Bernanke var för den amerikanska centralbanken – och indirekt för alla andra centralbanker och därmed världsekonomin – i och med att han bidrog med en djup förståelse för finanskriser (hans forskning har just handlat om depressionen och penning- och finansmarknadsproblemen därmed). De instrument

han föreslog och använde aktivt var kanske oväntade då men har med tid vunnit stor acceptans. Vi kan i Sverige inte hoppas på att fylla direktionen med ledamöter av Bernankes kompetensnivå men vi kan hoppas på ledamöter som åtminstone har expertis inom rätt område och på djupet kan förstå, och kommunicera, de argument som framtidens Bernanke föreslår.

Vilken kompetens är då relevant? Utredningen har tyvärr inte diskuterat detta i någon detalj alls, vilket är en brist. Det är, enligt min mening, uppenbart att kompetens, helst på forskningsnivå och både vad gäller teori och empiri, krävs åtminstone inom (i) penningteori och penningpolitik, (ii) kreditmarknader och finansmarknader, (iii) banking, (iv) internationell ekonomi (valutor, internationella kapitalmarknader), (v) betalningssystem (för att förstå deras snabba utveckling, e-kronor, osv.) samt (vi) allmän makroekonomi (produktivitet, arbetsmarknad, mm). Det finns få personer i Sverige, om någon, som har tillräckliga kunskaper på alla dessa områden, men även personer med stark kompetens i mer än ett av dem är relativt ovanligt. Jag vill hävda att listan av relevanta kompetensområden också är större i dag än den varit historiskt, speciellt med tanke på den snabba tekniska utvecklingen om betalningssystemen. En större direktion skulle alltså tillåta en mycket bättre täckning av alla dessa viktiga områden, vilket i sin tur skulle tillåta en bättre hantering av direktionens ansvar, speciellt i kristider.

Jag hyser ingen oro för att Sverige är "för litet" för att nå kompetens; tvärtom anser jag att det finns djup kompetens bland många, men att få personer har tillräcklig bredd. Ett potentiellt problem skulle kunna vara att det är svårt att attrahera de mest lämpliga kandidaterna till direktionen. Detta är jag inte orolig för; de flesta upplever enligt min mening Riksbankens ansvar, och därför direktionens arbetet, som viktigt för samhället. Ett visst beredningsansvar, som framtidens direktion enligt utredningen kan besluta om, skulle göra ledamotsarbetet än mer attraktivt.

Jag anser också att det är av vikt att ha ledamöter med praktisk erfarenhet från finans- och penningmarknaden. Detta ökar kompetenskraven, vilket ytterligare talar för att öka snarare än minska antalet ledamöter.

Slutligen kan invändas att kompetens kan uppnås genom starka rekryteringar till staben. Självklart är också en kompetent stab värdefull för Riksbanken och för direktionen, men den kan inte mer än

delvis ersätta behovet av självständig kunskap hos direktionens ledamöter. Det är också svårare att rekrytera de mest kompetenta till Riksbankens stab än till dess direktion. En Riksbanksdirektion vars egen kompetens är begränsad innebär risker för ekonomin, speciellt i kristider då beslut kan behöva fattas snabbt och utan noggrant beredningsarbete.

## Särskilt yttrande av kommitténs sakkunnige Anders Vredin

### Sammanfattande synpunkter

Förslaget till ny riksbankslag innebär stora förändringar jämfört med nuvarande lag. Den nya lagen är oerhört omfattande och detaljerad. Det gör den komplex och skapar oklarheter om hur den ska tillämpas. I vissa avseenden begränsas också Riksbankens penningpolitiska självständighet jämfört med nuvarande lag. Det senaste decenniets erfarenheter visar att det behövs flexibilitet om en centralbank snabbt ska kunna hantera krissituationer. Det hade varit bättre att, istället för att skapa en omfattande och detaljerad lag, fokusera på att stärka möjligheterna till att kontrollera och följa upp Riksbankens verksamhet.

En stor del av förslagen bottnar i en önskan att förtydliga Riksbankens mandat och att stärka riksdagens möjligheter till utvärderingar av banken, i linje med utredningens direktiv. Men det upplägg som utredningen valt för att uppnå detta – där Riksbankens befogenheter och målen för de olika verksamheterna specificeras i detalj i olika kapitel – innebär också att den nya lagen blir väldigt omfattande. Den stora mängd bedömningar som kommittén därtöver gör i utredningstexten, om hur Riksbanken bör agera i olika situationer, bidrar också till att skapa ett mycket komplext regelverk.

Ett syfte med den nya lagtexten har varit att tydliggöra var gränsen går mellan sådana beslut som andra offentliga aktörer inte får försöka påverka – framför allt inom penningpolitiken – och beslut inom områden där det kan ställas krav på Riksbanken att samråda med andra aktörer. Nuvarande lag kan med rätta uppfattas som alltför oklar i dessa avseenden, vilket bland annat leder till stort utrymme att göra olika tolkningar av lagen och därmed av Riksbankens mandat. Förslaget till ny lag medför emellertid många nya oklarheter och tolkningsproblem. Detta kan göra det svårt för Riksbanken att agera tillräckligt snabbt och kraftfullt i en finansiell kris.

Centralbanker världen över har under det senaste decenniet tvingats pröva flera olika och nya metoder för att dämpa effekterna av störningar på de finansiella marknaderna och hantera en långvarig period med låg inflation och styrräntor nära sina nedre gränser. Ingen har

kunnat förutse exakt vilka verktyg som behövt användas eller under vilka förutsättningar. En lag som detaljstyr centralbanken skulle ha kunnat bli en hämsko för en effektiv hantering av de störningar som inträffat. En annan central lärdom från denna period är att gränserna mellan centralbankernas huvuduppgifter – prisstabilitet och ett stabilt och effektivt finansiellt system – är svåra att urskilja, i synnerhet (men inte enbart) under en finansiell kris. Detta och de fortsatt snabba förändringarna på de finansiella marknaderna talar mot en lag med väldigt detaljerade bestämmelser.

En internationell utblick visar till exempel att andra länder inte har definierat den penningpolitiska verktygslådan så snävt som föreslås i denna utredning eller skapat separata verktygslådor för penningpolitik respektive finansiell stabilitet. Gränsdragningarna mellan dessa verksamhetsområden är inte heller motiverade utifrån ekonomisk teori.<sup>8</sup> Min kritik mot den lagstiftningstekniska ansatsen innebär emellertid inte att jag ser något egenvärde i att formulera lagen precis så som den ser ut i något annat land, eller i att bygga lagen på någon viss ekonomisk teori. Min kritik beror mer på kombinationen av att de lagförslag som nu läggs innebär mycket stora förändringar jämfört med nuvarande lag, att förslagen inte har stöd i andra länders lagstiftning<sup>9</sup> eller i ekonomisk teori, samtidigt som erfarenheterna från det senaste decenniet, i Sverige och i andra länder, snarare talar för att vi behöver av en lag som ger flexibilitet och mot en lag med detaljerade bestämmelser där åtgärder för finansiell stabilitet och penningpolitik separeras.

Ytterst handlar en centralbanks verksamhet i de flesta fall om att på ett eller annat sätt bestämma hur bankens balansräkning ska användas. Att i förväg definiera vilka sådana beslut som handlar om penningpolitik eller om det finansiella systemets funktionssätt är inte ändamålsenligt. Det beror dels på det ömsesidiga beroende som alltid råder mellan penningpolitik och finansiell stabilitet, dels på att den lämpliga sammansättningen av åtgärder, för att nå de penning-

---

<sup>8</sup> Se till exempel M. Hellwig, "Financial Stability and Monetary Policy" (Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2015/10) och F. Gourio, A.K. Kashyap och J. Sim, "The Tradeoffs in Leaning Against the Wind" (NBER Working Paper 23658, augusti 2017).

<sup>9</sup> Det närmaste exemplet man kan hitta är Bank of England, som också tjänat som inspiration för utredningen. Gränsdragningen mellan penningpolitik och andra åtgärder för det finansiella systemets funktionssätt blir emellertid i praktiken inte så skarp i Bank of Englands fall, eftersom centralbanken där har slagits ihop med finansinspektionen.

politiska målen och ett väl fungerande finansiellt system, kommer att variera över tiden beroende på vilka störningar som inträffat.

Denna kritik ska inte tolkas som att Riksbanken bör få ett fullständigt öppet och obegränsat mandat. Riksbanken har, i likhet med centralbanker i andra länder, en hög grad av självständighet jämfört med andra offentliga myndigheter. Självständigheten behöver balanseras upp med en hög grad av transparens och noggranna utvärderingar. Den demokratiska kontrollen kan emellertid stärkas på olika sätt, och utredningen innehåller också flera förslag på det området: det formella regelverket för information till allmänheten och till riksdagen stärks, finansutskottet får ökade resurser till utvärderingar, Riksrevisionen får ytterligare granskningsuppdrag, en explicit paragraf med proportionalitetskrav på Riksbankens åtgärder införs, Riksbanksfullmäktiges kontrollerande funktion tydliggörs, riksdagen ska godkänna inflationsmålet, med mera. Möjligheterna för uppdragsgivarna i riksdagen att utöva kontroll är alltså goda, vilket borde göra det möjligt att utforma en ny lagtext som istället för att detaljreglera formulerar tydliga processer för ansvarsutkrävande.

I det följande ger jag några mer konkreta exempel på problemen med förslaget till ny lag och presenterar också ett alternativt upplägg.

### **Problem med utredningens lagtekniska ansats**

I kapitel 13, ”Övergripande ställningstaganden”, slås fast att lagen ska ange Riksbankens uppgifter på ett uttömmande sätt och att det bör göras en åtskillnad mellan exempelvis bestämmelser om penningpolitik respektive finansiell stabilitet. Utifrån ett ekonomiskt synsätt kan man emellertid hävda att centralbankernas ansvar för penningpolitik, finansiell stabilitet och betalningsväsendet hänger ihop (det handlar om likviditetsförsörjning, resonemanget utvecklas i avsnitt 2.1 nedan). Prisstabilitet är till exempel en viktig del av ett säkert och effektivt betalningsväsende och graden av finansiell stabilitet påverkar penningpolitikens genomslag.

Ambitionen att skapa en tydlig åtskillnad mellan penningpolitik och åtgärder för den finansiella stabiliteten avspeglas inte fullt ut i de slutliga förslagen till lagparagrafer, som istället gör tydligt att det finns en betydande överlappning mellan de olika verktygslådorna. Detta innebär att de negativa effekterna av det valda upplägget till



viss del begränsas. Det leder emellertid också till oklarheter om hur lagen ska tolkas. De viktigaste problemen med de slutliga lagförslagen är att det som kallas ”generellt likviditetsstöd” är tänkt att kunna skiljas från penningpolitiken, att penningpolitiken inte ska få ta särskild hänsyn till finansiella obalanser, och att Riksbanken inte längre ska få ge ut skuldebrev i utländsk valuta. Dessutom är det olyckligt att kommittén gör en hel del bedömningar i utredningstexten som skulle kunna innebära begränsningar i Riksbankens verktyg utöver det som står i själva lagförslagen.

### **”Generellt likviditetsstöd” – en specifik svensk och otydlig konstruktion**

Begreppet ”generellt likviditetsstöd” (kapitel 22 i utredningen) är ett nytt begrepp som föreslås införas i lagens kapitel om finansiell stabilitet, men däremot inte ingå i den penningpolitiska verktygslådan. Mig veterligen förekommer detta begrepp inte, åtminstone inte med någon precis definition där det skiljs från penningpolitik på det sätt som nu föreslås, i andra länders lagstiftning eller i ekonomisk teori. Flera av de åtgärder som Riksbanken vidtog under krisen 2008–09 skulle kunna rubriceras som generellt likviditetsstöd, men också som en del av penningpolitiken. Det handlade om lån till banker med längre löptider och andra villkor (säkerheter, räntor) än normalt. Lån till banker ingår även i normal penningpolitik, och frågan är när villkoren (löptider, säkerheter, räntor) för ett lån gör att detta övergår från att vara del av penningpolitiken till att bli generellt likviditetsstöd. Gränsdragningen har betydelse, eftersom Riksbanken enligt lagförslaget ska samråda med Finansinspektionen och Riksgäldskontoret om generellt likviditetsstöd, vilket inte krävs när det gäller penningpolitik. Dessutom gäller instruktionsförbudet (lagkapitel 11, § 26) när det är fråga om penningpolitik, men inte vid generellt likviditetsstöd. Genom att införa begreppet generellt likviditetsstöd och lägga det i verktygslådan för finansiell stabilitet skapar lagstiftaren alltså en risk för att Riksbankens självständighet i penningpolitiken begränsas.

Utredningen anser att syftet med åtgärden ska avgöra vad det är fråga om, det vill säga om huvudsyftet är ett penningpolitiskt motiv (prisstabilitet, balanserad utveckling av produktion och sysselsättning) eller om det är finansiell stabilitet. Men eftersom Riksbanken enligt förslagen bara får ge generellt likviditetsstöd för att motverka

en allvarlig störning i det finansiella systemet, så är det svårt att tänka sig att åtgärden inte även skulle vara penningpolitiskt motiverad – med tanke på de risker för prisstabiliteten eller den realekonomiska stabiliteten som allvarliga störningar i det finansiella systemet medför. I kapitel 25 fastslås emellertid att det är ”nödvändigt” att Riksbanken klargör det huvudsakliga syftet med vidtagna åtgärder. Jag tror tvärtom att det många gånger kan vara omöjligt att avgöra om huvudsyftet är penningpolitiskt eller motiverat av omsorg om det finansiella systemets funktionssätt. Huruvida de åtgärder som vidtagits av ECB och Federal Reserve på senare tid har det ena eller andra huvudsyftet är till exempel svårt att säga.

### **Penningpolitiken bör även ta hänsyn till finansiell stabilitet**

En förändring jämfört med nuvarande lag är att penningpolitiken ska ta hänsyn till real ekonomin. Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Detta är förenligt med etablerad praxis och med förarbetena till den nuvarande lagen. Riksbanken tar i likhet med andra länders centralbanker redan sådan hänsyn i penningpolitiken. Detta är inte kontroversiellt och det är bra att det görs tydligt i Riksbankens mandat. Men med tanke på det senaste decenniets erfarenheter av finansiella kriser och de förändringar i penningpolitiken som dessa har medfört, så är det förvånande att utredningen föreslår en reform där hänsynen till real ekonomin lyfts fram utan att den penningpolitiska verktygslådan samtidigt förväntas kunna bidra även till finansiell stabilitet.

Under krisen 2008–09 användes penningpolitiska åtgärder för att motverka störningarna i det finansiella systemet, och penningpolitikens betydelse för den finansiella stabiliteten har varit omdiskuterad sedan dess, både i Sverige och i andra länder. Vissa argument har handlat om att penningpolitiken tagit för mycket hänsyn till finansiella obalanser, andra om att den tagit för lite hänsyn. Formuleringen av det nya mandatet för penningpolitiken är mot denna bakgrund förvånande, och även med tanke på det ansvar som centralbanker tveklöst har för betalningssystemet och det finansiella systemet. Penningpolitikens roll för konjunkturutvecklingen får ökad be-

toning i det nya lagförslaget, men de finansiella stabilitetsaspekterna får inte motsvarande vikt.

Utredningen förmedlar samtidigt motsägelsefulla budskap när det gäller vilken hänsyn penningpolitiken ska ta till det finansiella systemet. Exempelvis görs bedömningen i kapitel 18 att ”Riksbanken får ge krediter i penningpolitiskt syfte för att motverka störningarna på de finansiella marknaderna”. I kapitel 38, om konsekvenser av utredningens förslag, lyfts istället fram att penningpolitiken inte får ta hänsyn till finansiella obalanser utöver dessas effekter på de penningpolitiska målen (prisstabilitet, produktion och sysselsättning). Det senare strider mot en punkt i sammanfattningskapitlet, som säger att Riksbanken ska ta hänsyn till hur statspappersköp (som kan vara en del av penningpolitiken) påverkar de finansiella marknadernas funktionssätt.

### **Riksbanken bör kunna ge ut skuldebrev i utländsk valuta**

Enligt förslaget till ny lag får Riksbanken ge ut och omsätta egna skuldebrev i svenska kronor, men inte i utländsk valuta. Riksbankens tolkning av nuvarande lag är att den inte innehåller någon sådan begränsning. Centralbanker i EU har i sina bestämmelser vanligtvis ingen begränsning när det gäller upplåning genom utgivning av marknadsnoterade skuldebrev. I normala fall kan centralbanken visserligen sköta sina roller inom betalningsområdet, penningpolitiken och den finansiella stabilitetspolitiken genom att ge ut centralbankspengar i den inhemska valutan. Det kan dock uppstå situationer där det kan vara motiverat att ge ut skuldebrev i utländsk valuta, till exempel om man i beredskapssyfte skulle vilja öka valutareservens storlek, utan att samtidigt påverka centralbankens nettoefterfrågan på eller nettoutbud av inhemsk och utländsk valuta och därmed valutakursen. En sådan ökning av valutareserven som finansieras med lika stora lån, kan vara motiverad av penningpolitiska skäl (för att kunna göra framtida valutainterventioner) eller för att främja den finansiella stabiliteten (för att vara beredd att ge bankerna lån i utländsk valuta). Att ha en sådan möjlighet är viktig för att en centralbank på bästa sätt och i alla lägen ska kunna bidra till ekonomisk och finansiell stabilitet.

Att Riksbanken får tydlig rätt att, inom vissa gränser, låna i utländsk valuta via Riksgäldskontoret minskar behovet av att kunna ge ut egna skuldebrev. Den nya lagen innebär likafullt en begränsning av Riksbankens självständighet på detta område.

### **Penningpolitiken bör inte begränsas genom kommitténs bedömningar**

Kommittén har uppfattningen (avsnitt 18.11.1 i utredningen) att krediter inom ramen för penningpolitik inte ska innebära att de företag som får krediterna begränsas när det gäller vilken typ av finansiering de själva får erbjuda sina kunder. Det skulle i så fall vara en begränsning jämfört med vad till exempel Bank of England och ECB får göra. Att det också skulle kunna begränsa penningpolitiken i Sverige framgår av att Riksbanken tidigare meddelat (se till exempel en fördjupning i den penningpolitiska rapporten februari 2015) att utlåning till företag via bank skulle kunna vara ett sätt att göra penningpolitiken mer expansiv vid behov.

I utredningen sägs också att Riksbanken – för att efterleva unionsrättens förbud mot monetär finansiering – bör undvika att köpa en alltför stor del av ett enskilt lån svenska statspapper eller att inneha en alltför stor del av den totala mängden utestående statspapper. Utredningen hänvisar här till rättspraxis inom EU. ECB har en självpåtagen restriktion (som de alltså kan ändra) att inte köpa mer än 33 % av ett enskilt obligationslån, medan den dom som utredningen syftar på (Weiss-domen) landade i att ett rimligt krav är att andra aktörer än centralbanken köper åtminstone hälften av statskulden. Detta handlar om att centralbankens åtgärder inte ska underminera statens budgetdisciplin. Den av ECB självpåtagna begränsningen utgjorde enligt EU-domstolen en av många faktorer som kunde påverka domstolens helhetsbedömning. Kommittén ger dock det felaktiga intrycket att ECB:s egen begränsning är en nödvändig förutsättning för att köpen av statspapper ska vara förenliga med förbudet mot monetär finansiering.

Den här typen av bedömningar i utredningen kan innebära att den penningpolitiska handlingsfriheten begränsas framöver, eller i vart fall att manöverutrymmet blir oklart, allrahelst som krediter till banker och köp av statspapper enligt den nya lagen skulle kunna bli fö-

remål för instruktioner beroende på att instrumenten även ingår i verktygslådan för finansiell stabilitet.

## En alternativ ansats

Med utgångspunkt i de funktioner som Riksbanken och andra centralbanker har i det finansiella systemet anser jag att uppgifter inom penningpolitik hör nära ihop med att verka för ett säkert och effektivt finansiellt system. Det talar för en lagstiftning med mindre detaljerade regler för hur olika instrument får användas för att uppfylla olika mål. En sådan mer flexibel lagstiftning kräver dock tydligare möjligheter till utvärdering och ansvarsutkrävande än nuvarande lag, i linje med de förslag utredningen också lämnar.

## Hur man kan se på Riksbankens funktioner?

Väl fungerande system för betalningar är en förutsättning för en god utveckling av samhällsekonomin. Köp och försäljningar av varor och tjänster skulle vara förknippade med stora kostnader om det inte fanns betalningsmedel med ett stabilt värde och en pålitlig infrastruktur. I det moderna samhället inbegriper betalningar också ofta någon form av kredit. Riksbankens och andra centralbankers övergripande uppgift är att se till att den ekonomiska utvecklingen inte hämmas av illa fungerande system för betalningar och krediter.

Riksbanken utför sitt uppdrag på olika sätt. Ett är att ge ut konstanter, sedlar och mynt, men denna betalningsform har fått en allt mindre betydelse de senaste åren. Nästan alla betalningar sker nu genom överföringar mellan säljares och köparens bankkonton. I likhet med andra centralbanker spelar dock Riksbanken en viktig roll för att detta system med ”bankpengar” ska fungera. Riksbanken fungerar på olika sätt som bankernas bank: Riksbanken tillhandahåller ett system där bankerna kan överföra pengar sinsemellan och ger dem krediter under dagen inom detta system; bankerna kan göra insättningar eller låna pengar från Riksbanken under en viss tid, till räntor och andra allmänna villkor som Riksbanken bestämmer; och en enskild bank kan i en nödsituation få krediter på särskilda villkor. Allt detta kan sammanfattas med att Riksbanken har ett ansvar för likviditetsförsörjningen, det vill säga för att det ska finnas tillgång till lik-

vida medel (betalningsmedel) som kan användas för att genomföra allehanda transaktioner i det ekonomiska systemet. När det är brist på likvida medel ökar kostnaden för likviditet, det blir en allmän ränteuppgång. Om det istället finns ett överskott av likvida medel kan det bland annat innebära att penningvärdet minskar, det vill säga att det blir inflation. Centralbankerna stabiliserar sålunda räntor och penningvärde genom sin likviditetsförsörjning.

Riksbankens ansvar för likviditetsförsörjningen, och dess roll som bank, avspeglas i att Riksbanken har en balansräkning med tillgångar och skulder. Utgivningen av sedlar och mynt räknas som en skuld. På tillgångssidan behövs en reserv av högljikvida tillgångar i utländsk valuta, dels för att Riksbanken kan behöva ge bankerna likviditetsstöd i utländsk valuta, dels för att Riksbanken kan behöva köpa eller sälja utländsk valuta mot kronor för att påverka kronans värde i förhållande till utländska valutor. Men Riksbanken kan också behöva påverka ränteläget och likviditeten i ekonomin genom att köpa eller sälja tillgångar i kronor. På senare år har Riksbanken ökat sitt innehav av svenska statsobligationer vilket har ökat tillgången på ”centralbankspengar” i banksystemet. Andra centralbanker har även köpt andra typer av värdepapper. Förvaltningen av Riksbankens tillgångar och skulder påverkar Riksbankens ekonomiska resultat, och detta är något som Riksbanken behöver ta hänsyn till när den beslutar om olika åtgärder.

Denna beskrivning visar att Riksbankens verksamhet i de flesta fall handlar om att på ett eller annat sätt bestämma hur bankens balansräkning ska användas. Den syn på centralbankers verksamhet som utredningen valt klipper sambanden i och med att olika områden av Riksbankens verksamhet förses med olika mål och olika separata verktygslådor. Att på detta sätt i förväg definiera vilka beslut som handlar om penningpolitik eller om det finansiella systemets funktionssätt är inte ändamålsenligt. Den lämpliga sammansättningen av åtgärder, för att nå de penningpolitiska målen och ett väl fungerande finansiellt system, kommer att variera över tiden beroende på vilka störningar som inträffat.

En komplicerande faktor är att i Sverige, liksom i många andra länder, finns det fler myndigheter än centralbanken som har ett ansvar för det finansiella systemet. Staten bestämmer reglerna för centralbankernas och de andra myndigheternas agerande, vilka olika uppgifter de ska ha, i vilka avseenden de ska samarbeta, och så vidare.

Utredningens direktiv kan tolkas som att utredningsuppdraget handlar om att förtydliga både Riksbankens ansvar som bankernas bank och hur statens kontroll (den demokratiska granskningen) av Riksbanken ska stärkas. Nuvarande lag är otydlig på båda dessa områden, och förslagen till ny lag innebär flera förbättringar. Men här finns naturligtvis avvägningar. Det hade gått att precisera Riksbankens uppgifter och mandat så att de blir tydligare i förhållande till andra myndigheters och så att den demokratiska granskningen stärks utan att Riksbankens möjligheter att vara bankernas bank försvåras mer än nödvändigt.

### Flexibel verktygslåda men skärpt demokratisk kontroll

Den finansiella krisen och tiden därefter, med låg inflation och låga räntor, har tydligt visat på behovet av flexibilitet och nytänkande för att kunna hantera de problem som uppstått. Centralbankerna i många länder har fått nya uppgifter inom området finansiell stabilitet, och i Sverige har andra myndigheter fått sådana uppgifter. Detta har föranlett ett behov av att även förtydliga Riksbankens ansvar för den finansiella stabiliteten.

Nu föreslås Riksbankens ansvar förtydligas så att banken ska "bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt". I uppgiften föreslås ingå att verka för att identifiera sårbarheter och risker. Detta är bra förändringar.

Ett bredare mandat för Riksbanken kan å andra sidan också upplevas som problematiskt, särskilt inom området finansiell stabilitet där även andra myndigheter har ett ansvar och där det därför kan finnas argument för samarbete. Detta har följaktligen varit ett motiv för utredningen att göra tydligt i den nya lagtexten var gränsen går mellan sådana beslut där det kan ställas krav på Riksbanken att samråda med andra aktörer och sådana beslut – framför allt inom penningpolitiken – som andra offentliga aktörer inte får försöka påverka.

Det är emellertid möjligt att förtydliga Riksbankens ansvar för den finansiella stabiliteten och samtidigt stärka den demokratiska kontrollen utan den separation av penningpolitik och finansiell stabilitet och utan den detaljeringsgrad som föreslås. En möjlig väg skulle vara att ge Riksbanken rätt att använda alla de verktyg som den tilldelas både för att hantera sitt penningpolitiska uppdrag och

för att motverka risker för den finansiella stabiliteten, det vill säga utan att knyta särskilda befogenheter till olika mål, och att balansera denna flexibilitet med skarpare mekanismer för utvärderingar och ansvarsutkrävande. Att Riksbanken ska få använda penningpolitiska verktyg även för att uppnå andra mål än de penningpolitiska har föreslagits i en tidigare utredning, av Finanskriskommittén (SOU 2013:6). En sådan ordning hindrar inte att Riksbanken och övriga myndigheter har ett nära informationsutbyte och en dialog kring åtgärder, vilket också var fallet under den senaste finansiella krisen. Redan nuvarande lag innehåller en bestämmelse om att Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet.

Riksdagens möjligheter att kontrollera Riksbanken och utkräva ansvar, för såväl penningpolitik som hanteringen av balansräkningen och dess konsekvenser för de offentliga finanserna, med mera, är redan goda. Riksbanksfullmäktige utser bankens ledning på tidsbegränsade mandat och har en kontrollerande funktion, årsredovisning, vinstdisposition och ansvarsfrihet ska godkännas av riksdagen, Finansutskottet har möjlighet att kalla till särskilda möten och beställa oberoende utvärderingar, etc. Utredningen innehåller flera förslag på skärpta mekanismer för utvärderingar och ansvarsutkrävande: det formella regelverket för information till allmänheten och till Riksdagen stärks, Finansutskottet får ökade resurser till utvärderingar, Riksrevisionen får ytterligare granskningsuppdrag, en explicit paragraf med proportionalitetskrav på Riksbankens åtgärder införs, Fullmäktiges kontrollerande funktion tydliggörs, riksdagen ska godkänna inflationsmålet, med mera. Möjligheterna till ansvarsutkrävande från uppdragsgivarna i riksdagen är alltså goda. Detta borde göra det möjligt att formulera en lagtext som utmärks av tydliga processer för ansvarsutkrävande istället för av detaljreglering.



## Särskilt yttrande av kommitténs expert Christina Wejshammar

Förslaget till ny riksbankslag innebär ett förtydligt och förändrat mandat för Riksbanken rörande kontanthantering. Kommittén har förtjänstfullt gått igenom kontanthanteringskedjan och dess utmaningar.

Kommittén föreslår att Riksbanken ska följa utvecklingen av kontanthantering och rapportera om detta till riksdagen. Det är bra. Kommittén lämnar även förslag till ett depåansvar för Riksbanken, om hur man ska åstadkomma lägre priser för kontant-tjänster och om den legala innebörden av funktionen lagligt betalningsmedel. Där har jag några synpunkter.

Jag har även en synpunkt på tidpunkten för ikraftträdande för lagstiftning om Riksbankens ansvar för krisberedskap.

- *Kontantdepåer* – det är inte ändamålsenligt att lagstifta om antalet kontantdepåer och var dessa ska vara placerade.
- *Lägre priser för kontanttjänster* – det är inte ändamålsenligt med en ordning med ersättning från Riksbanken till bankerna som bankerna sedan ska slussa vidare till handeln. Riksbanken bör dessutom inte åläggas en sådan uppgift utan stöd i lag.
- *Lagligt betalningsmedel* – begreppet behöver stärkas ytterligare även under normala förhållanden och tvingande krav ställas på åtminstone vissa näringsidkare.
- *Krisberedskap* – lagförslaget bör träda i kraft redan 1 juli 2021 för att nödvändiga åtgärder för totalförsvaret i finansiell sektor ska kunna vidtas så snart som möjligt.

### Kontantdepåer

Det är rimligt att Riksbanken får ett tydligt ansvar för att det finns kontantdepåer i landet och att det finns flexibilitet för hur Riksbanken kan utföra uppgiften. Det är emellertid inte ändamålsenligt att lagstadga om antalet depåer och var dessa ska vara placerade. Förslaget motverkar den flexibilitet som behövs för att Riksbanken ska kunna verka för att kontanthantering är så effektiv som möj-

ligt inom ramen för Riksbankens uppdrag att bidra till kontanternas tillgänglighet i hela landet.

### Lägre priser för kontanttjänster

Enligt kommittén ska staten, genom Riksbanken, stödja kontantkedjan genom att verka för en prissättning i grossistledet som leder till lägre kostnader för bl.a. handeln. Syftet uppges vara att understödja kontanthantering i dess helhet genom att minska handelns kostnader och därmed bidra till att färre handlare väljer att bli kontantfria. Enligt betänkandet bör Riksbanken även bevaka att eventuella sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter i så hög utsträckning som möjligt förs vidare i detaljistledet till slutanvändarna så att handlare och mindre banker med kontanthantering möter lägre priser för kontanter. Utredningen har inte närmare analyserat hur och vilka verktyg Riksbanken behöver för att kunna påverka andra aktörer i kontanthanteringskedjan på ett sådant sett att det leder till lägre priser för slutkunderna.

Det är mot bakgrund härav svårt att förstå hur Riksbanken – genom ersättning till bankerna som ska leda till sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter – ska kunna säkerställa att dessa sänkningar förs vidare i detaljistledet till slutanvändare så att handlare och mindre banker möter lägre priser för kontanthantering. Ett sådant förslag riskerar i stället att enbart gynna större banker och andra kreditinstitut.

Därutöver ges Riksbanken inga verktyg att påverka och följa upp prissättningen mot slutkunderna samt att sanktionera de institut som inte för vidare kostnadssänkningarna i motsvarande mån till slutanvändarna.

Jag noterar dock att det inte finns något lagförslag i denna del, enbart förarbetsuttalande. Enligt min uppfattning är det inte lämpligt att Riksbanken åläggs ett sådant ansvar endast genom förarbetsuttalanden.

## Begreppet lagligt betalningsmedel behöver stärkas ytterligare

Det är positivt att begreppet lagligt betalningsmedel stärks och att skyldigheten att ta emot kontanter blir tvingande vid höjd beredskap. Därtill finns ett uttalande om att offentlig sektor bör acceptera kontanter även i fredstid. Begreppet lagligt betalningsmedel hade dock även behövt stärkas i förhållande till dagens situation i fredstid. En anledning är att det finns grupper i samhället som lever i finansiellt och/eller digitalt utanförskap och som därför inte enbart är beroende av att kunna ta ut kontanter, utan även av att kunna betala med dem. En annan anledning är att det är svårt att få kontanter att fungera på det sätt som det är tänkt vid höjd beredskap och krig, om kontanter inte används i viss utsträckning även i fredstid. Det är därför rimligt att näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor och tjänster till enskilda ska vara skyldiga att acceptera lagliga betalningsmedel även vid normala förhållanden.

Betalningsmedel är ett ekosystem. Det innebär att det måste finnas både tillgång till och avsättning för ett betalningsmedel för att det ska fungera. Med utredningens förslag fortsätter asymmetrin i att det endast finns lagligt stöd för tillgångssidan, inte avsättningsidan. Mot bakgrund härav hade det varit lämpligt att, liksom i Danmark och Norge, kräva att näringsidkare ska vara skyldiga att ta emot kontanter av konsumenter. Som ovan nämnts bör detta gälla i vart fall sådana näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor och tjänster till konsumenter.

## Krisberedskap

Riksbanken ska enligt förslaget fortsätta att ansvara för planeringen inför fredstida kriser och höjd beredskap såvitt gäller sin egen verksamhet. Det är bra att lagstiftningen preciserar detta ansvar, det möjliggör bland annat för Riksbanken att krigsplacera egen personal.

Riksbanken får även ett planerings- och kontrollansvar för vissa företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Det innebär att Riksbanken kommer att ställa krav på åtgärder och förberedelser hos de företag som har en roll för Sveriges totalförsvaret.

Kommittén föreslår att lagstiftningen om krisberedskap börjar gälla 1 januari 2023. Det är väl sent. Det innebär t.ex. att Riksbanken inte kan krigsplacera personal innan dess. Det innebär även att Riksbanken inte kan utfärda föreskrifter eller ställa krav på att berörda företag vidtar åtgärder för krisberedskap och totalförsvaret innan dess. Då vissa av dessa åtgärder dessutom kan ta flera år att införa dröjer det ytterligare tid innan de är på plats. Jag är mycket tveksam till att det är lämpligt att det tar så lång tid. Denna del av lagstiftningen bör därför träda i kraft senast 1 juli 2021.

# Kommittédirektiv 2016:114

## Översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

### Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Uppdraget utgår från de ställningstaganden som görs i betänkandet (bet. 2015/16:FiU41) Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015.

Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel,
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet,
- Riksbankens institutionella oberoende,
- Riksbankens organisation,
- Riksbankens roll i internationella sammanhang,
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- Riksbankens ansvar för kontanthanteringen, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

Utgångspunkten är att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

### **Uppdraget att se över penningpolitikens mål och medel**

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet genomförde Sverige en rad viktiga institutionella förändringar inom såväl finans som penningpolitiken. För att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik infördes gradvis ett nytt ekonomiskpolitiskt ramverk. Finanspolitiken skulle styras med utgångspunkt från några centrala budgetpolitiska mål. Penningpolitiken delegerades till en oberoende centralbank med det lagfästa målet att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank; riksbankslagen). I förarbetena till lagen angavs att något underordnat mål till prisstabilitetsmålet inte behövde föras in i lagen. Såsom en myndighet under riksdagen bör Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning (prop. 1997/98:40 s. 51–54).

Sedan den 1 januari 1995 bedriver Riksbanken den operativa penningpolitiken med utgångspunkt från ett inflationsmål. Målet är definierat av Riksbanken som att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken stödjer den allmänna ekonomiska politiken genom att, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, sträva efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed en s.k. flexibel inflationsmålspolitik.

Den globala finanskrisen 2007–2009 och dess efterverkningar har visat att störningar på de finansiella marknaderna kan få konsekvenser för ekonomin och arbetsmarknaden på både kort och lång sikt liksom för inflationsförväntningarna. Under och efter finanskrisen ställdes Riksbanken inför problem som inte förutsågs när den nuva-

rande lagstiftningen utformades. Inflationen har under en längre tid legat lägre än målet. För att nå inflationsmålet har Riksbanken, i likhet med flera andra centralbanker, sänkt styrräntan till minusnivå och köpt statsobligationer, vilket gjort penningpolitiken mer expansiv. Riksbanken har även uttalat att den kan komma att intervensera på valutamarknaden om inflationen inte når inflationsmålet. Finanskrisen och den efterföljande ekonomiska avmattningen i stora delar av världen har med andra ord ställt nya krav på penningpolitiken.

Det är snart 20 år sedan riksbankslagen senast reformerades. De penningpolitiska utmaningar som Sverige måste hantera i dag skiljer sig från de Sverige hade när nuvarande lagstiftning utformades. Kommittén ska därför överväga hur tydlig och konkret riksbankslagen bör vara när det gäller målet för penningpolitiken. Kommittén ska särskilt överväga

- om inflationsmålet, dess nivå och målvariabel bör fastställas i lag,
- i vilken utsträckning hänsyn ska tas till den realekonomiska utvecklingen,
- hur det föreslagna målet kan underlätta för penningpolitiken att stabilisera både inflationen och den realekonomiska utvecklingen i olika faser i konjunkturen,
- vilka befogenheter Riksbanken bör ha till sitt förfogande och hur de bör användas för att uppnå det föreslagna målet,
- om valutainterventioner kan vara penningpolitiskt motiverade och om det finns anledning att i riksbankslagen och i lagen (1998:1404) om valutapolitik, förtydliga ansvarsfördelningen i valutapolitiken, och
- om Riksbanken bör ta hänsyn till de konsekvenser som konventionella och okonventionella penningpolitiska åtgärder kan få för t.ex. inkomstfördelningen i ekonomin, de finansiella marknaderna, tillgångspriserna, statskuldsförvaltningen, Riksbankens balansräkning och de offentliga finanserna.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Uppdraget att förtydliga Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet

Riksbanken ska, utöver att upprätthålla ett fast penningvärde, främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (8 kap. 13 § regeringsformen och 1 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen). Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken i likviditetsstödande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen (6 kap. 8 § riksbankslagen). Riksbanken har dessutom ansvar för kontantförsörjningen och för att tillhandahålla ett centralt betalningssystem (5 kap. 3 § och 6 kap. 7 §). Genom detta system kan Riksbanken tillföra likviditet till det finansiella systemet som helhet. Det finns dock inte i riksbankslagen eller i dess förarbeten en exakt beskrivning av hur Riksbankens uppgifter på detta område ska ses i förhållande till arbetet för finansiell stabilitet i stort.

Finansiell stabilitet var inte föremål för diskussion och analys när den nuvarande riksbankslagen togs fram på 1990-talet på samma sätt som i dag. Finansmarknaderna har förändrats och nya nationella och internationella regelverk och instrument har tillkommit. I Sverige har Finansinspektionen huvudansvaret för den s.k. makrotillsynen. Riksgäldskontoret har utsetts till resolutionsmyndighet i och med att EU:s krishanteringsramverk har införlivats med svensk lagstiftning.

Utan att ändra dessa förutsättningar är det angeläget att kommittén förtydligar Riksbankens ansvar inom det finansiella stabilitetsområdet. Kommittén ska särskilt överväga

- om Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag bör utvidgas och om eventuella förluster som dessa krediter ger upphov till ska garanteras av staten,
- hur det nya krishanteringsramverket påverkar Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag,
- hur likviditetsstöd till enskilda finansiella företag ska samordnas mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken så att Riksgäldskontorets uppdrag som resolutionsmyndighet kan utföras på ett ändamålsenligt sätt, och



- om Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd, vilket i dag endast får ske i penningpolitiskt syfte, bör förtydligas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens institutionella oberoende**

Sedan den 1 januari 1999 har Riksbanken ett grundlagsfäst oberoende i fråga om penningpolitiken (9 kap. 13 § regeringsformen). I bestämmelsen anges uttryckligen att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Besluten i Riksbanken tas av en direktion bestående av sex medlemmar som enligt 3 kap. 2 § riksbankslagen inte får söka eller ta emot instruktioner i penningpolitiska frågor.

Europeiska kommissionen har i april 2013 framfört kritik till Sverige med anledning av utformningen av 3 kap. 2 § riksbankslagen. Kommissionen anser att det uttryckligen ska framgå i riksbankslagen att instruktionsförbudet gäller alla uppgifter som följer av att Riksbanken ingår i Europeiska centralbankssystemet (ECBS).

Riksbankens nuvarande regler för hur vinsten ska disponeras är fastställda av riksbanksfullmäktige och godkända av riksdagen, men de är inte lagfästa. I dagsläget lämnar fullmäktige förslag om vinstdisposition till riksdagen som fastställer den enligt 10 kap. 4 § riksbankslagen. Denna ordning har också kritiserats av kommissionen för att vara oförenlig med EU-fördragets krav på en nationell centralbanks oberoende. Enligt kommissionen innebär kravet att det är en centralbanks beslutande organ som ska fastställa balans och resultaträkning samt besluta om vinstdisposition. Dessutom har kommissionen framfört kritik på kravet i 6 kap. 3 § riksbankslagen att Riksbanken inför alla penningpolitiska beslut ska informera regeringen. Med anledning av kommissionens synpunkter ska kommittén därför

- bedöma om kommissionens kritik som berör Riksbankens oberoende i utförandet av samtliga ECBS-relaterade uppgifter ställer krav på förtydligande i lagtexten,
- överväga en ordning där Riksbankens fullmäktige ska fastställa balans och resultaträkningen samt besluta om vinstdispositionen,

- överväga om riksdagen fortsättningsvis ska fatta beslut om ansvarsfrihet för direktionen och fullmäktige (9 kap. 13 § regeringsformen) givet att fastställandet av balans och resultaträkningen ska tas av fullmäktige, och
- överväga en ordning där regeringen hålls informerad om viktiga penningpolitiska beslut utan att det inskränker Riksbankens oberoende.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens organisation**

Sedan den 1 januari 1999 leds Riksbanken av en direktion med sex heltidsanställda ledamöter som också fattar de penningpolitiska besluten. Fullmäktige har en kontrollerande funktion med uppgift att utse medlemmarna i direktionen, besluta om arbetsordning och löpande följa upp Riksbankens verksamhet och hur direktionsledamöterna sköter den.

Riksbankens direktion är vad som brukar kallas en individualistisk kommitté, där var och en av ledamöterna står för sin egen uppfattning och kommunicerar den utåt. Räntebesluten fattas på penningpolitiska möten genom omröstning. Riksbankschefen är ordförande i direktionen och har utslagsröst. Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett räntebeslut och de prognoser som majoriteten ställer sig bakom.

En internationell utblick ger vid handen att det finns flera olika sätt att organisera en centralbank och dess ledning. Som en del av översynen av riksbankslagen ska kommittén överväga

- riksbanksfullmäktiges uppdrag och sammansättning,
- riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning och då särskilt beakta
  - om antalet direktionsmedlemmar bör förändras,
  - om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten,

- hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank, och
- Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens roll i IMF och andra internationella sammanhang**

Riksbanken representerar Sverige i ett flertal internationella organisationer. I 7 kap. 4 och 5 §§ riksbankslagen anges vissa uppgifter för Riksbanken i relation till bl.a. Internationella valutafonden (IMF). I riksbankslagen anges vidare att Riksbanken får verka som förbindelseorgan till internationella finansiella institutioner i vilka Sverige är medlem (7 kap. 6 §). Samtidigt är regeringen ansvarig för utrikespolitiken och har det övergripande ansvaret för valutapolitiken och IMF. Det är i dag inte tydligt reglerat hur arbetet enligt denna ansvarsfördelning mellan regeringen, inklusive dess myndigheter, och Riksbanken ska bedrivas samt hur samordningen av arbetet i internationella organisationer ska ske. Det är t.ex. regeringen som har det övergripande ansvaret för Sveriges medlemskap i IMF och det är för närvarande riksbankschefen som representerar Sverige i IMF:s guvernörsstyrelse. Kommittén ska därför överväga

- hur ansvaret för Sveriges arbete i internationella sammanhang ska utformas och fördelas mellan regeringen och Riksbanken, i synnerhet beträffande Sveriges arbete i IMF-sammanhang, och
- om Riksbanken eller någon annan myndighet ska ansvara för de tillgångar, skulder och andra finansiella förpliktelser som följer av Sveriges deltagande i IMF och hur dessa ska redovisas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Uppdraget att se över den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken

Riksbanken bör ha ett stort mått av oberoende. För att behålla ett högt förtroende för Riksbanken är det dock viktigt att dess penningpolitik och övriga verksamhet granskas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Hur granskningen av Riksbanken ska utföras anges inte i riksbankslagen, utöver Riksrevisionens granskning av Riksbankens årsredovisning. Finansutskottet ska dock följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde, vilket inkluderar Riksbanken (4 kap. 8 § regeringsformen). Utskottet genomför därför en årlig utvärdering av penningpolitiken. Sedan 2005 har utskottet ungefär vart fjärde år låtit genomföra en extern och oberoende granskning av den svenska penningpolitiken. Utöver dessa utvärderingar håller finansutskottet återkommande utfrågningar med bl.a. riksbankschefen. Som en del av riksdagens kontrollmakt har Riksrevisionen även rätt att inom ramen för effektivitetsrevisionen granska hela Riksbankens verksamhet. Det finns skäl att se över granskningen av Riksbanken och penningpolitiken. Kommittén ska därför överväga

- hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska stärkas,
- alternativa sätt att organisera granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- om ansvaret för granskningen bör skrivas in och förtydligas i riksbankslagen,
- om Riksbankens informations och redovisningsansvar bör anges i riksbankslagen, och
- riksbanksfullmäktiges uppgifter, kontrollfunktion och redovisningsansvar gentemot riksdagen.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## **Uppdraget att se över Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet**

Riksbanken har enligt 9 kap. 14 § regeringsformen monopol på att ge ut sedlar och mynt i svenska kronor, som är lagligt betalningsmedel. I riksbankslagen anges även att Riksbanken svarar för landets försörjning med sedlar och mynt (5 kap. 3 §). En väl fungerande och effektiv kontanthantering och ett säkert betalningssystem är av stort samhällsintresse. På detta område sker för närvarande många teknologiska förändringar, inte minst drivet av den digitala utvecklingen. Vissa frågor om informationssäkerhet för finansmarknadsinfrastruktur berörs av EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet). Med utgångspunkt i betänkandena Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (SOU 2011:78) och Svensk kontanthantering (SOU 2014:61) samt med hänsyn tagen till regeringens beslut om att en sammanhängande planering för totalförsvaret ska återupptas (Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109) ska kommittén därför överväga

- hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag,
- hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap bör tydliggöras i lag,
- innebörden av Riksbankens monopol på att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter har ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner,
- Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna,
- om lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver moderniseras.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Därutöver ska kommittén, i förekommande fall, presentera en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna och fördelningskonsekvenserna av sina förslag.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken och andra myndigheter. Utredningen bör särskilt följa arbetet i Regeringskansliet med betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) och makrotillsynen samt anpassa förslagen till de överväganden som görs inom ramen för dessa arbeten. Kommittén ska även beakta relevant forskning och internationella erfarenheter i de olika frågeställningarna.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna.

Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv 2017:57

## **Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2017

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (dir. 2016:114).

Enligt kommittédirektiven skulle förslag som innebär grundlagsändringar redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Utredningstiden förlängs i fråga om uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det uppdraget ska i stället redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt senast den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)





# Kommittédirektiv 2017:100

## Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 oktober 2017

### Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (dir. 2016:114).

Riksbankskommittén (Fi 2016:15) får nu även i uppdrag att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. I uppdraget ingår även att förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån av Riksgäldskontoret och att lämna förslag till hur redan upptagna lån med stöd av nuvarande lagstiftning ska avvecklas när den föreslagna nya lagstiftningen träder i kraft.

I utkast till lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (Fi2017/01329/B) lämnas förslag som syftar till att stärka Riksbankens finansiella oberoende. Utkastet till lagrådsremiss – som har remissbehandlats – vilar i sin tur på betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och (SOU 2013:9). Kommitténs förslag ska lämnas med utgångspunkt i förslagen i utkastet till lagrådsremiss och beakta de remissynpunkter som har lämnats på utkastet.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska senast redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv 2019:13

## **Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2019

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (dir. 2016:114). Enligt kommittédirektiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 maj 2019.

Regeringen gav den 12 oktober 2017 Riksbankskommittén även i uppdrag att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning och på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån av Riksgäldskontoret (dir. 2017:100).

Tidpunkten för redovisning av uppdraget ändrades inte.

Riksbankskommittén överlämnade den 11 juni 2018 delbetänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas i sin helhet senast den 30 november 2019.

(Finansdepartementet)



# En jämförelse mellan 1988 års riksbankslag och den föreslagna nya riksbankslagen

1988 års riksbankslag	Föreslagen ny riksbankslag
<b>1 kap.</b>	
1 §	1 kap. 7 §
2 § första stycket	– (jfr 9 kap. 13 § regeringsformen)
2 § andra stycket	2 kap. 1 §
2 § tredje stycket	3 kap. 1 § (delvis)
2 § fjärde stycket	2 kap. 6 och 7 §§, 3 kap. 20 § 1 samt 4 kap. 17 § (delvis)
3 § första stycket	– (jfr 9 kap. 13 § regeringsformen)
3 § andra stycket	11 kap. 5 §
4 § första stycket	11 kap. 14–16 §§ (delvis)
5 §	11 kap. 20 § (delvis)
<b>2 kap.</b>	
1 §	11 kap. 4 §
2 §	13 kap. 5 §
3 §	11 kap. 6 §
4 §	11 kap. 9 §
<b>3 kap.</b>	
1 §	11 kap. 12, 13 och 18 §§
2 §	11 kap. 26 § (delvis)
3 §	11 kap. 21 och 22 §§ (delvis)

1998 års riksbankslag	Föreslagen ny riksbankslag
<b>4 kap.</b>	
1 §	11 kap. 27 §
2 §	–
3 §	3 kap. 16 § (delvis)
4 §	11 kap. 31–33 §§
4 a §	1 kap. 12 § och 3 kap. 19 §
5 §	11 kap. 11 §
6 §	5 kap. 10 § första meningen
<b>5 kap.</b>	
1 § första stycket	4 kap. 3 § första stycket och 11 kap. 8 § (delvis) (jfr 9 kap. 14 § regeringsformen)
1 § andra stycket	4 kap. 15 och 16 §§ (delvis)
1 § tredje stycket	4 kap. 2 §
2 §	4 kap. 3 § andra och tredje styckena
3 § första stycket	4 kap. 3 § första stycket och 4 § första stycket (delvis)
3 § andra stycket	4 kap. 5 § (delvis)
3 § tredje stycket	4 kap. 9 § (delvis)
4 §	4 kap. 7 § (delvis)
5 §	4 kap. 14 §
<b>6 kap.</b>	
1 §	1 kap. 12 § (delvis, definitionen av finansiella företag)
2 §	1 kap. 9 § första stycket (delvis)
3 §	2 kap. 10 § (delvis)
4 § första stycket	12 kap. 3 §
4 § andra stycket	7 kap. 5 och 6 §§ (delvis)
5 §	2 kap. 4 § första och tredje styckena samt 5 och 8 §§ (delvis)
6 §	2 kap. 6 § (delvis)
7 § första stycket	3 kap. 2 och 3 §§ (delvis)
7 § andra stycket	3 kap. 9 § (delvis)
8 §	3 kap. 13 §

1998 års riksbankslag	Föreslagen ny riksbankslag
8 a §	3 kap. 18 §
9 §	7 kap. 1 och 2 §§ samt 5 § andra stycket och 8 § första stycket (delvis)
10 §	7 kap. 8 § andra och tredje styckena
11 §	7 kap. 8 § andra stycket
<b>7 kap.</b>	
1 §	2 kap. 3 § (delvis)
2 §	9 kap. 1 § första stycket och 2 § (delvis)
3 §	2 kap. 4 § tredje stycket (delvis)
4 § första stycket	10 kap. 6–8 §§ (delvis)
4 § andra stycket	6 kap. 2 § och 6 § första stycket (delvis)
4 § tredje stycket	6 kap. 4 §
4 § fjärde stycket	6 kap. 6 § andra stycket (delvis)
5 §	6 kap. 5 §
6 §	6 kap. 1 §
7 §	6 kap. 9 § första och tredje styckena
<b>8 kap.</b>	
1 § första stycket	3 kap. 2 § tredje stycket
1 § andra stycket	3 kap. 8 § andra stycket
1 § tredje stycket	1 kap. 10 § första stycket
1 § fjärde stycket	1 kap. 10 § andra stycket och 11 § (delvis)
2 §	9 kap. 5 §
2 a §	9 kap. 6 §
3 §	4 kap. 8 § och 9 kap. 8 § (delvis)
4 §	9 kap. 7 och 9 §§
5 §	–
6 §	9 kap. 9 § andra stycket

1998 års riksbankslag	Föreslagen ny riksbankslag
<b>9 kap.</b>	
1 §	11 kap. 3 § (delvis)
1 a §	1 kap. 4 § och 11 kap. 19 § första stycket, andra stycket 4 och tredje stycket
2 § första stycket	11 kap. 1 §
2 § andra stycket	11 kap. 7 § andra stycket (delvis)
2 kap. tredje stycket	11 kap. 1 och 29 §§
2 a §	11 kap. 28 §
3 §	11 kap. 2 §
4 § första och andra styckena	11 kap. 19 § (delvis)
4 § tredje stycket	–
5 §	11 kap. 34 § (delvis)
6 §	11 kap. 1 och 30 §§
7 § första stycket	5 kap. 6 § första meningen (delvis)
7 § andra stycket	5 kap. 17 § (delvis)
8 §	7 kap. 9 §
9 §	7 kap. 10 §
<b>10 kap.</b>	
1 §	8 kap. 6–8 §§ (delvis)
2 § första stycket	8 kap. 3 §
2 § andra stycket	8 kap. 1 §
3 § första stycket	8 kap. 2 §
3 § andra stycket	12 kap. 7 § (delvis)
3 § tredje stycket	8 kap. 4 § första och tredje styckena
3 § fjärde stycket	8 kap. 4 § fjärde stycket
4 § första stycket	12 kap. 9 § (delvis)
4 § andra stycket	12 kap. 8 §
5 §	12 kap. 10 §
<b>11 kap.</b>	
1 §	13 kap. 1 §
2 §	13 kap. 2 § (delvis)
2 a §	13 kap. 3 § (delvis)



3 §	–
4 §	13 kap. 4 §
5 §	13 kap. 6 och 7 §§ (delvis)



# Statens offentliga utredningar 2019

## Kronologisk förteckning

---

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.  
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål  
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag  
– genomförande av ändringar  
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter  
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-  
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig  
primärvård baserad på behov  
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat  
– tillitsbaserad styrning och ledning  
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.  
Hantering av kombinationseffekter  
och gruppvis bedömning av ämnen. M.  
Future chemical risk management.  
Accounting for combination effects  
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.  
Volym 1, 2 och 3. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2019

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert  
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet  
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i  
utstationeringsdirektivet. [25]

### Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder  
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på  
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens  
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.  
En avståndsberäknad och färdmedels-  
neutral skattereduktion för längre  
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter  
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat  
– tillitsbaserad styrning och ledning  
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

### Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

### Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

### Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken  
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort  
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång  
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som  
bevittnar brott mellan närstående  
samt mot uppmaning och annan  
psykisk påverkan att begå självmord.  
[32]

Stora brottmål  
– nya processrättsliga verktyg. [38]

### Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-  
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-  
samhället.  
+ Demokrativillkor för bidrag till  
civilsamhället. Vägledning för hand-  
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag  
– genomförande av ändringar  
i AV-direktivet. [39]

### Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag  
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning  
– dess uppgift och organisation  
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.  
Hantering av kombinationseffekter och  
gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.  
Accounting for combination effects  
and assessing chemicals in groups. [45]

### **Näringsdepartementet**

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]
- Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

### **Socialdepartementet**

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
- Organbevarande behandling för donation. [26]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]
- God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
- Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]
- Ett bättre premiepensionssystem. [44]

### **Utbildningsdepartementet**

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]
- För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]
- Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

### **Utrikesdepartementet**

- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]