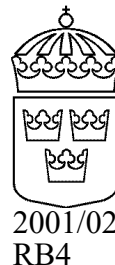


Förslag till riksdagen

2001/02:RB4

Framställan om vissa ändringar i regeringsformen



Dnr 01-1176-DIR

Sammanfattning

I framställan föreslås att en ändring görs i regeringsformen som återställer den möjlighet som fanns före den 1 januari 1999 för riksdagen att uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom Riksbankens ansvarsområde att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

1 Bakgrund

Den 1 januari 1992 infördes en ändring i 8 kap. 14 § regeringsformen (SFS 1991:1501) som gav möjlighet för riksdagen att uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom det ansvarsområde som banken har enligt 9 kap. regeringsformen. De ansvarsområden som banken då hade enligt 9 kap. regeringsformen var ansvaret för valuta- och kreditpolitik, främjande av ett säkert och effektivt betalningsväsende och rätten att ge ut sedlar och mynt samt att bestämma utformningen av dessa. På alla dessa områden öppnades med lagändringen möjligheten för riksdagen att överlåta normgivningsrätt till Riksbanken.

I samband med ändringen i regeringsformen den 1 januari 1992 ändrades dåvarande 5 § riksbankslagen så att Riksbanken direkt i riksbankslagen bemyndigades att meddela föreskrifter om utformningen av sedlar och mynt samtidigt som den tidigare bestämmelsen om detta i 9 kap. 13 § regeringsformen togs bort.

Den 1 januari 1993 infördes i dåvarande 22 § riksbankslagen ett bemyndigande för Riksbanken att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för betalningsbalansstatistiken. Den 1 april 1997 utökades denna föreskriftsrätt i aktuell paragraf till att också gälla finansmarknadsstatistiken.

Vidare infördes den 1 januari 1999 i 1 kap. 2 § riksbankslagen en rätt för Riksbanken att inom sitt ansvar för penningpolitiken utfärda närmare föreskrifter.

I samband med Riksbankens nya ställning som infördes genom ändringar i regeringsformen och riksbankslagen den 1 januari 1999 gjordes en ändring i

9 kap. regeringsformen så att Riksbankens normgivningsrätt i fråga om betalningsväsendet inskränktes. Tidigare stod det i 9 kap. 12 § regeringsformen att "Riksbanken är rikets centralbank med ansvar för valuta- och kreditpolitik. Den skall också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende." Enligt den nya lydelsen är "Riksbanken rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken." Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende regleras således efter lagändringen inte längre i regeringsformen utan endast i 1 kap. 2 § riksbankslagen.

2 Överväganden

2.1 Omfattningen av föreskriftsrätten

Enligt 8 kap. 14 § regeringsformen kan riksdagen genom lag uppdraga åt Riksbanken att meddela föreskrifter endast inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. regeringsformen. Sådan delegation av föreskriftsrätt kan således inte längre förekomma på betalningsväsendets område till följd av att regeln om Riksbankens uppgifter i frågan om betalningsväsendet flyttades från regeringsformens kapitel 9 till riksbankslagen i samband med lagändringen den 1 januari 1999. Denna inskränkning av det delegeringsbara området kommer inte i förarbetena till lagändringen (prop. 1997/98:40).

I ett tidigare lagstiftningsärende anförde konstitutionsutskottet i sitt betänkande 1990/91:KU20 om vissa normgivningsfrågor rörande Riksbanken s. 9 följande: "Enligt utskottets mening visar vad fullmäktige anför och vad som förekommit i de lagstiftningsärenden som berörts ovan att det bör finnas en möjlighet även för riksdagen att till Riksbanken överlåta rätt att meddela föreskrifter på bankens verksamhetsområde. I 9 kap. regeringsformen finns bestämmelser om Riksbankens uppgifter. Enligt kapitlets 12 § är Riksbanken rikets centralbank med ansvar för valuta- och kreditpolitik. Paragrafen föreskriver också att banken skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Att ge ut sedlar och mynt och att meddela föreskrifter hur de skall utformas är uppgifter för Riksbanken enligt kapitlets 13 §. Utskottet finner därför att det delegeringsbara området kan bestämmas till att avse Riksbankens verksamhetsområde enligt 9 kap. regeringsformen."

Riksbanken anser att detta uttalande har fortsatt giltighet. Riksbanken bör ha en möjlighet att meddela föreskrifter inte endast vad gäller penningpolitiken utan också beträffande bankens andra huvuduppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

2.2 Föreskriftsrätt inom betalningsväsendet

Riksbanken kan konstatera att behovet av att kunna utfärda föreskrifter inom betalningsväsendets område ökat under senare tid som en följd av förändringar inom såväl betalningssystemområdet som området sedlar och mynt. Riksbankens roll förändras här alltmer mot reglerande och övervakande medan produktion och operativa funktioner i egen regi minskar.

Riksbankens arbete med betalningssystemet syftar främst till att verka för minskade systemrisker, dvs. risken för att ekonomiska eller tekniska problem hos en aktör sprider sig och hotar det finansiella systemets stabilitet. Riksbanken tillhandahåller därför sedan länge en möjlighet för banker och vissa andra aktörer att avveckla betalningsförpliktelser sinsemellan. Den verksamheten bedrivs inom ramen för RIX, Riksbankens system för avveckling av betalningar. Det nuvarande arrangemanget för betalningsavveckling är föremål för en genomgripande översyn. Det arbetet kan på sikt leda till att marknads aktörer helt eller delvis kommer att ta över driften av betalningsavvecklingssystemet. En sådan utveckling bör förenas med en föreskriftsrätt för Riksbanken, för att banken skall kunna uppfylla den lagliga skyldigheten att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Beträffande system och instrument för massbetalningar är Riksbanken inte heller här bara övervakare utan har också det praktiska ansvaret för kontantförsörjningen i samhället. Tillverkning av kontanter hanteras av det helägda dotterbolaget AB Tumba Bruk och distribution och lagerhållning av kontanter hanteras av det helägda bolaget Pengar i Sverige AB (PSAB). Framför allt vad gäller tillsynen av PSAB finns det behov av en föreskriftsrätt för Riksbanken. Tillsynen syftar till att tillvarata och skydda statens intressen. För närvarande baseras tillsynen på ett tillsynsavtal mellan Riksbanken och PSAB. Detta avtal träffades mellan parterna eftersom Riksbanken inför bildandet av PSAB, med hänsyn till sitt ansvar enligt riksbankslagen för landets kontantmedelsförsörjning, ansåg det nödvändigt att kunna granska och kontrollera den operativa kontantmedelsverksamheten även sedan den avskilts från banken.

Riksbanken kommer inom en relativt snar framtid att bjuda in andra ägare som ett led i den strukturförändring och effektivisering av kontanthanteringen som Riksbanken vill främja och kommer i så fall inte längre att vara ensamägare utan delägare eller inte ha någon ägarroll alls. I den situationen är det viktigt att Riksbankens tillsyn i förhållande till PSAB kan ske även med hjälp av föreskrifter och inte endast genom civilrättsligt avtal. Det är således av betydelse att möjlighet till föreskriftsrätt för Riksbanken införs även på detta område.

2.3 Form för lagstiftning

En lagändring bör därför göras som återställer den möjlighet som fanns före den 1 januari 1999 för riksdagen att uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom ansvarsområdet för betalningsväsendet. 8 kap. 14 § regeringsformen bör därför ändras från lydelsen "... meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap." till "... meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande betalningsväsendet".

3 Förslag till lagändring

Riksbanken föreslår mot bakgrund av det anförda att 8 kap. 14 § regeringsformen utformas på följande sätt.

Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne utgör ej hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande betalningsväsendet.

Efter bemyndigande i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

4 Hemställan

Riksbanken hemställer med hänvisning till det ovan anförda att riksdagen antar Riksbankens förslag om ändring i 8 kap. 14 § regeringsformen enligt vad som sägs i denna promemoria.

I beslutet har deltagit Urban Bäckström, ordförande, Lars Heikensten, Eva Srejber, Villy Bergström, Lars Nyberg och Kristina Persson.

Föredragande har varit Åsa Sydén.

Stockholm den 27 september 2001

På direktionens i Riksbanken vägnar

Urban Bäckström

Kerstin Alm