

Finansutskottets yttrande 2021/22:FiU2y

En ny riksbankslag

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:41 En ny riksbankslag och en följdmotion i de delar som berör finansutskottets beredningsområde. Propositionen innehåller – utöver förslag till en ny riksbankslag – förslag om ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen och har därför i sin helhet hänvisats till konstitutionsutskottet.

Finansutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen som helhet och över kommittémotion 2021/22:4297 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet i allt väsentligt tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena. Utskottet anser att det bör göras ett par mindre ändringar i förhållande till förslaget i propositionen. Det bör förtydligas i 2 kap. 4 § riksbankslagen att Riksbanken också fortsättningsvis ska kunna ingå återköpsavtal i utländsk valuta mot svenska kronor i likviditetsstyrande syfte. Dessutom bör det läggas till en övergångsbestämmelse som ger Riksbanken mer tid att färdigställa samtliga fem sedeldepåer. Vidare anser utskottet att systematiken i 7 kap. 9 § riksdagsordningen skulle gynnas av en smärre justering av förslaget. Slutligen anser utskottet att det även bör göras ett par ändringar av redaktionell karaktär i riksbankslagen. De föreslagna lagändringarna är av sådan art att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Innehållsförteckning

Redogörelse för ärendet3

 Ärendet och dess beredning.....3

Utskottets överväganden4

 Propositionen4

 Motionen.....24

 Utskottets ställningstagande.....25

Avvikande mening.....35

 En ny riksbankslag (V).....35

Bilaga

Finansutskottets lagförslag36

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I yttrandet behandlar utskottet proposition 2021/22:41 En ny riksbankslag.

På uppmaning av riksdagen gav regeringen i december 2016 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda det svenska penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Utredningen antog namnet Riksbankskommittén. I oktober 2017 fick Riksbankskommittén i uppdrag att även lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. I november 2019 överlämnade kommittén slutbetänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46). Slutbetänkandet har remissbehandlats.

Lagrådets yttrande har begärts in i fråga om samtliga lagförslag i propositionen utom förslagen om ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. I propositionen anføres att regeringen har följt Lagrådets förslag och synpunkter.

Propositionen innehåller en redogörelse för ärendet och dess beredning fram till dess att propositionen lämnades till riksdagen.

En motion har väckts med anledning av propositionen.

Finansutskottets lagförslag finns i en bilaga.

Den 23 november 2021 var riksbankschef Stefan Ingves och vice riksbankschef Per Jansson i finansutskottet för att redogöra för Riksbankens synpunkter på vissa delar av förslaget i propositionen. Riksbanken har också inkommit med en promemoria om lagförslaget till finansutskottet (dnr 1119-2021/22).

Den 3 februari 2022 var finansmarknadsminister Max Elger i utskottet med anledning av Riksbankens promemoria och förslagen i propositionen.

Utskottets överväganden

Propositionen

Ändringar i regeringsformen

I propositionen föreslås ändringar i 8 och 9 kap. regeringsformen.

Riksdagen ska enligt förslaget kunna bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområden enligt regeringsformen och dess övriga uppgifter i fråga om det finansiella systemet, kontanter och andra betalningsmedel, fredstida krissituationer och höjd beredskap samt internationell verksamhet (8 kap. 13 §).

Vidare, med hänsyn till den stora betydelse som Riksbankens uppgifter inom ramen för European Committee for Banking Standards (ECBS) har för bankens verksamhet, tydliggörs i regeringsformen att Riksbankens ansvar omfattar samtliga uppgifter som kommer till uttryck i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det innebär att det förtydligas att Riksbanken ansvarar för att utforma och genomföra penningpolitiken, genomföra valutainterventioner, inneha och förvalta en valutareserv samt främja ett väl fungerande betalningssystem (9 kap. 13 §). I samma bestämmelse förtydligas också att Riksbanken ansvarar för att utföra andra grundläggande uppgifter som följer av särskild lag. Det ska också förtydligas att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i de frågor som avses ovan och att Riksbanken inte heller får begära eller ta emot instruktioner från någon i sådana frågor (9 kap. 15 §). Det ska slutligen förtydligas att föreskrifter om utgivning och giltighet av sedlar och mynt ska meddelas genom lag (9 kap. 14 §).

En ny riksbankslag

Regeringen föreslår att en ny riksbankslag ersätter den nuvarande riksbankslagen. Den nya riksbankslagen ska innehålla mål, uppgifter och befogenheter för Riksbankens olika ansvarsområden. Bestämmelser om Riksbankens ansvar för penningpolitik respektive det finansiella systemet behandlas i den nya lagen i två olika kapitel. En konsekvens av kapitelindelningen är att Riksbanken behöver ta ställning till om en viss åtgärd syftar till att uppnå målet för penningpolitiken eller målet för det finansiella systemet eller både och. Det gäller oavsett om det handlar om överlappande verktyg eller inte. Genom detta skapar indelningen enligt regeringen förutsättningar för legitimitet, ansvarsutkrävande och kontroll av Riksbankens verksamhet. Det bör enligt regeringen inte heller medföra några svårigheter för Riksbanken att avgöra om syftet med en åtgärd är penningpolitiskt eller om syftet är att värna ett stabilt och effektivt finansiellt system eller både och. Det förhållandet att en och samma åtgärd kan användas för att uppnå två olika mål, eller båda målen, bör därför inte heller medföra några

tillämpningssvårigheter. Därutöver bör målet för Riksbankens ansvar för det finansiella systemet vara underordnat prisstabilitetsmålet, vilket innebär att en åtgärd som vidtas för att värna ett stabilt och effektivt finansiellt system också behöver utvärderas i förhållande till prisstabilitetsmålet.

Utgångspunkter för den nya riksbankslagen är enligt regeringen att den bör

- vara överskådlig och lättillgänglig ur en redaktionell och språklig synvinkel och spegla det moderna ekonomisk-politiska landskapets samhälls- och strukturomvandlingar ur en materiell synvinkel
- klargöra Riksbankens ansvar inom penningpolitiken, det finansiella systemet, betalningsmedel, fredstida krissituationer och höjd beredskap och internationell verksamhet i förhållande till varandra och till Finansinspektionens och Riksgäldskontorets ansvarsområden
- klargöra förhållandet mellan de mål som penningpolitiken ska sträva efter att uppfylla och skapa förutsättningar för demokratisk förankring av prisstabilitetsmålet
- slå vakt om grunderna för Riksbankens organisation men skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan fullmäktige, direktionen och riksbankschefen
- slå vakt om Riksbankens ställning som en oberoende centralbank och självständig förvaltningsmyndighet och stärka det finansiella oberoendet,
- stå i överensstämmelse med unionsrätten, framför allt EUF-fördraget och ECBS-stadgan
- öka förutsättningarna för granskning av Riksbankens verksamhet
- öka förutsättningarna för insyn och öppenhet i Riksbankens verksamhet.

Allmänna bestämmelser

Kapitel 1 i förslaget till ny riksbankslag innehåller allmänna bestämmelser, bl.a. om Riksbankens ställning. I en bestämmelse, som saknar motsvarighet i 1988 års lag, klargörs att Riksbanken finansierar sin egen verksamhet och är finansiellt oberoende i förhållande till staten. Det finns också en ny bestämmelse om Riksbankens förhållande till det europeiska centralbanks-systemet.

Här anges också allmänna krav på Riksbankens verksamhet såsom legalitet, förbud mot monetär finansiering samt krav på effektivitet och god hushållning med statens medel. Lagförslaget innehåller även en ny proportionalitetsprincip som anger att Riksbanken får vidta en åtgärd bara om den inte är mer långtgående än vad som behövs och det avsedda resultatet står i rimlig proportion till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser. Här finns också allmänna bestämmelser om Riksbankens omvärldsbevakning, forskning och bidrag till forskning, statistikverksamhet samt tillhandahållande och offentliggörande av referensvärden.

Penningpolitik

I kapitel 2 i förslaget till ny riksbankslag finns bestämmelserna om penningpolitiken, bl.a. prisstabilitetsmålet och förhållandet till växelkurs-systemet, samt Riksbankens uppgifter och befogenheter på detta område.

Prisstabilitetsmålet

Enligt 1988 års lag ska målet för Riksbankens verksamhet vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Bestämmelsen förs över till den nya riksbankslagen med den skillnaden att prisstabilitetsmålet anpassas till unionsrätten och uttrycks som att målet är att upprätthålla en låg och stabil inflation. I den nya riksbankslagen klargörs också att Riksbanken ska ta realekonomiska hänsyn, dvs. utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken dessutom bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Bestämmelsen möjliggör en s.k. flexibel inflationsmålspolitik. Prisstabilitetsmålet hindrar inte att Riksbanken beaktar finansiella obalanser på kreditmarknaden inom ramen för åtgärder på penningpolitikens område genom att anpassa den tidshorisont inom vilken målet uppnås.

För att klargöra sambandet mellan växelkurssystemet och prisstabilitets-målet anges i den nya riksbankslagen att Riksbanken ska tillämpa det växelkurssystem som regeringen beslutar om.

1988 års lag vilar på förutsättningen att det är Riksbanken som ska precisera prisstabilitetsmålet. Hur prisstabilitetsmålet preciseras är emellertid avgörande för den ekonomiska politiken i Sverige och har stor betydelse för samhällsekonomin. Enligt förslaget till ny riksbankslag ska Riksbanken, efter riksdagens godkännande besluta om precisering av prisstabilitetsmålet. Om beslutet inte godkänns, gäller Riksbankens närmast föregående beslut om precisering av målet. Förslaget innebär enligt regeringen att Riksbanken får en exklusiv initiativrätt att precisera prisstabilitetsmålet. Den föreslagna bestämmelsen innebär att den nuvarande preciseringen av prisstabilitetsmålet – 2 procents inflation per år mätt enligt KPIF – gäller till dess att Riksbanken väcker frågan om en ny precisering av prisstabilitetsmålet. Riksbanken bör vidare redovisa den tidsram inom vilken prisstabilitetsmålet kan förväntas uppnås.

Inlåning, krediter, återköpsavtal och statspapper

I lagförslaget regleras vilka penningpolitiska verktyg som gäller i förhållande till finansiella företag. Riksbanken ska, i förhållande till finansiella företag, få

1. ta emot inlåning
2. lämna krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet
3. ingå återköpsavtal och
4. köpa och sälja svenska statspapper.

Riksbanken ska bestämma styrränta för transaktioner som anges i 1–3, vilket ger uttryck för en central del av penningpolitiken, nämligen räntestyrning.

Riksbanken bestämmer också villkoren för transaktionerna, innefattande prissättning och volym.

Regeringens lagförslag möjliggör kreditgivning i utländsk valuta om det är ett mer ändamålsenligt sätt att påverka prisstabiliteten i Sverige. Regeringen anser också att Riksbanken bör ha möjlighet att villkora utlåningen till bankerna med att bankerna t.ex. ökar sin utlåning till företag. Det finns emellertid en gräns för hur detaljerade denna typ av villkor får vara när det gäller att formulera kretsen av låntagare till bankerna. Exempelvis bör det inte vara penningpolitiskt motiverat att Riksbanken är så specifik i sina villkor att vissa branscher uttryckligen gynnas med förmånliga krediter.

Återköpsavtal inbegriper återköpsavtal om finansiella instrument. Med återköpsavtal avses avtal om köp eller byte av finansiella instrument med en samtidig överenskommelse om en försäljning eller återlämnade av sådana instrument av samma mängd och slag vid en viss senare tidpunkt till ett förutbestämt pris, eller omvänt. Återköpsavtalen kan avse köp i såväl svenska kronor som utländsk valuta. Återköpsavtal är en internationellt vedertagen metod för bl.a. centralbankers likviditetsoperationer.

Riksbanken bör enligt regeringen också fortsättningsvis ha frihet att välja mellan krediter mot betryggande säkerhet och återköpsavtal, beroende på vad som är mest lämpligt i det enskilda fallet. På motsvarande sätt bör Riksbanken vid indragning av likviditet kunna välja mellan inlåning i vanlig mening och utgivning av riksbankscertifikat eller liknande kortfristiga skuldebrev i svenska kronor.

Riksbanken får enligt förslaget köpa och sälja svenska statspapper på andrahandsmarknaden, dvs. handel med statspapper som inte är nyutgivna. Utgångspunkten bör enligt regeringen vara att Riksbanken ska få vidta de penningpolitiska åtgärder som krävs för att prisstabilitetsmålet ska uppnås. Eftersom styrräntan kan komma att vara begränsad av den effektiva nedre gränsen för räntan bedöms Riksbanken även i framtiden ha behov av att köpa statsobligationer.

Det kan enligt regeringen i vissa fall vara motiverat att Riksbanken lämnar krediter i penningpolitiskt syfte med längre tidsramar för att motverka störningar på de finansiella marknaderna.

Andra värdepapper än statspapper, valutainterventioner och skuldebrev

Lagförslaget innehåller bestämmelser om valutainterventioner, utgivning av skuldebrev och handel med finansiella instrument som inte är statspapper.

Med valutainterventioner avses köp eller försäljning av utländsk valuta, utländska statspapper eller finansiella derivatinstrument som avser valutor i syfte att påverka kronans växelkurs. Vid rörlig växelkurs innebär det att Riksbanken inte kan genomföra valutainterventioner som syftar till att säkra kronans värde gentemot en annan valuta i sådan utsträckning eller på ett sådant sätt att det i praktiken innebär en fast växelkurs. Dock kan Riksbanken vidta valutainterventioner i syfte att mildra kortsiktig volatilitet, dvs. prISRörlighet, i

växelkursen. En intervention måste dock alltid vidtas i penningpolitiskt syfte och måste vara förenlig med prisstabilitetsmålet.

Riksbanken får också ge ut och omsätta skuldebrev i svenska kronor. Motsatsvis gäller att Riksbanken inte får ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta.

Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken köpa och sälja andra finansiella instrument än statspapper (s.k. privata värdepapper). Handel med detta slag av värdepapper innebär dock ett betydligt större finansiellt risktagande för Riksbanken och för statens finanser än styrränteförändringar och köp av statspapper. Köp och försäljningar av privata värdepapper bör därför enligt regeringen komma i fråga först om Riksbanken gör bedömningen att förändringar i styrräntor och köp av statspapper, om de hade vidtagits, inte skulle ge önskvärd effekt på ekonomin i den aktuella situationen eller om styrränteförändringar eller köp av statspapper inte framstår som proportionerliga. Sådana köp bör vidare tillämpas på ett sådant sätt att kredit- och resursallokeringen mellan olika branscher påverkas i så liten utsträckning som möjligt.

Till skillnad från i utredningens förslag ställs i propositionen inget krav på att värdepapparen ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad.

Kassakrav

Riksbanken ska enligt lagförslaget få kräva att en viss andel av ett finansiellt företags placeringar eller förbindelser ska motsvaras av företagets inlåning i Riksbanken (kassakrav). I förhållande till 1988 års lag har begränsningen av kassakravets storlek tagits bort. Riksbanken får besluta att ett finansiellt företag som inte uppfyller kassakraven ska betala en sanktionsavgift till staten.

Information till regeringen

Riksbanken ska skyndsamt informera det statsråd som regeringen utser om viktiga penningpolitiska beslut som banken har fattat. Skillnaden i förhållande till 1988 års lag är att informationen ska lämnas först efter det att beslutet har fattats.

Det finansiella systemet

Kapitel 3 i förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser om det finansiella systemet. I den nya riksbankslagen får Riksbanken ett uttryckligt och avgränsat ansvar för det finansiella systemet. Riksbanken ska, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar.

Betalningsavvecklingssystem

Enligt lagförslaget ska Riksbanken tillhandahålla system för avveckling av betalningar. Riksbanken ska bestämma vilka finansiella företag och myndigheter som får delta i detta system och banken ska få ta ut avgifter från

deltagarna. Riksbanken får även medverka i andra avvecklings-, betalnings- och clearingssystem inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Inlåning och krediter

Riksbanken får enligt förslaget, i fråga om bankens system för avveckling av betalningar, ta emot inlåning från deltagarna, och mot betryggande säkerhet lämna kortfristiga krediter i svenska kronor till deltagarna i syfte att främja systemets funktionssätt. Krediter till Riksgäldskontoret får lämnas om krediten inte löper längre än 24 timmar och är förenlig med de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Riksgäldskontoret ska inte behöva ställa säkerhet.

Betalningar för statens räkning

Riksbanken ska enligt förslaget ta emot betalningar till staten och förmedla utbetalningar för statens räkning. Riksbanken får ta emot inlåning från staten.

Generellt likviditetsstöd

Regeringen anför att en möjlighet för Riksbanken att lämna krediter inte bör ses enbart som ett penningpolitiskt verktyg, utan att det även ska kunna vara en åtgärd som syftar till att stabilisera det finansiella systemet. Detta skapar bättre förutsättningar för öppenhet, ansvarsutkrävande, samarbete och utbyte av information mellan Riksbanken och de andra myndigheter som har ansvar på området för finansiell stabilitet.

Mot den bakgrunden föreslås att Riksbanken, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, t.ex. när befarade kreditförluster gör att förtroendet för det finansiella systemet minskar snabbt och kraftigt, får lämna generellt likviditetsstöd i form av kredit mot säkerhet eller återköpsavtal. Stödet får lämnas mot betryggande säkerhet och i såväl svenska kronor som utländsk valuta.

I samma syfte får Riksbanken köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser i syfte att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknaders funktionssätt om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär bl.a. att Riksbanken bara får vidta denna åtgärd om någon av Riksbankens övriga mindre riskfyllda åtgärder som krediter eller återköpsavtal inte bedöms kunna uppnå syftet med åtgärden, dvs. att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet.

Särskilt likviditetsstöd

Riksbanken får enligt förslaget, mot säkerhet och på andra särskilda villkor, lämna krediter i svenska kronor eller utländsk valuta till livskraftiga svenska finansiella företag, i syfte att tillfälligt tillgodose företagets behov av likviditet, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige eller det finns andra synnerliga skäl (s.k. nödkrediter). Om det finns synnerliga skäl får bedömas från fall till fall, sett mot bakgrund av behovet av att tillfälligt tillgodose ett företags behov av likviditet i olika extraordinära fall. Att kredit får lämnas mot säkerhet och på andra särskilda

villkor innebär t.ex. att det inte ställs krav på betryggande säkerhet och att krediter också i övrigt kan lämnas på andra villkor än andra krediter som Riksbanken lämnar.

Övervakning

Genom att Riksbanken tillhandahåller ett betalningsavvecklingssystem är det nödvändigt att banken har viss bevakning av den finansiella infrastrukturen. Riksbanken har också, som ett led i sin likviditetsstödande roll, skäl att identifiera sårbarheter och risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet. Mot den bakgrunden klargörs i den nya riksbankslagen att Riksbanken ska övervaka avvecklings-, betalnings- och clearingsystem, kontoföring av finansiella instrument, transaktionsregister och annan verksamhet som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige.

Riksbanken ska vidare bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt, identifiera risker för allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster och redovisa sina bedömningar. Om Riksbanken bedömer att risker för allvarliga störningar i den svenska ekonomin kan påverka andra myndigheters verksamhet, ska banken underrätta dessa myndigheter och andra berörda.

Krisförberedande arbete

Av den nya riksbankslagen framgår att Riksbanken ska planera och förbereda sig för att skapa en god förmåga att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige i händelse av en kris. Riksbanken får också delta i annat krisförberedande arbete i Sverige eller internationellt.

Samverkan

Lagförslaget innehåller bestämmelser om samverkan mellan myndigheter i viktigare frågor. I jämförelse med 1988 års lag klargörs att det handlar om att övriga myndigheter ska få tillfälle att lämna synpunkter i syfte att bredda Riksbankens beslutsunderlag innan Riksbanken fattar beslut på självständiga grunder. Uttrycket samråd används därför inte. Riksbanken ska

1. ge Finansinspektionen tillfälle att yttra sig innan Riksbanken fattar beslut i viktigare frågor som har samband med det finansiella systemets stabilitet och effektivitet eller som berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet
2. ge Riksgäldskontoret tillfälle att yttra sig innan Riksbanken fattar beslut i viktigare frågor som har samband med myndighetens verksamhet enligt lagen om resolution och
3. ge stödmyndigheten (Riksgäldskontoret) tillfälle att yttra sig innan Riksbanken fattar beslut i viktigare frågor som har samband med myndighetens verksamhet enligt lagen om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

Kravet på samverkan gäller inte om ett beslut är brådskande. I så fall ska Riksbanken utan dröjsmål underrätta berörda myndigheter om beslutet.

Information

Riksbanken ska enligt lagförslaget underrätta regeringen, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret om genomförda likviditetsstödjande åtgärder och lämna de uppgifter som behövs. Med tanke på den betydelse som ett beslut om att lämna en nödkredit till ett visst finansiellt företag kan ha för den finansiella stabiliteten ska Riksbanken dessutom informera regeringen *innan* ett beslut om en nödkredit fattas.

Riksbanken ska också underrätta berörda myndigheter inom EES om banken får kännedom om en kritisk situation som kan äventyra likviditeten på finansmarknaden eller stabiliteten i det finansiella systemet.

Kontanter och andra betalningsmedel

I kapitel 4 i förslaget till ny riksbankslag regleras kontanter och andra betalningsmedel och Riksbankens roll i kontantkedjan tydliggörs. Bestämmelsen om att Sveriges valuta ska benämnas krona och att 1 krona ska bestå av 100 öre förs över till den nya riksbankslagen. I lagen införs vidare en ny bestämmelse om att Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Riksbanken ska själv eller genom någon annan ge ut och lösa in kontanter. Bestämmelserna om kontanters valörer och att förändrade eller bearbetade kontanter inte får spridas förs över till den nya lagen. Riksbanken får lösa in kontanter som är skadade eller förslitna och, om det finns särskilda skäl, kontanter som upphört att vara lagliga betalningsmedel. Riksbanken får också ta ut avgifter vid inlösen av kontanter. Vidare får Riksbanken själv eller genom någon annan tillverka kontanter, medaljer och liknande föremål.

Genom lagförslaget införs en skyldighet för Riksbanken att driva depåer, dvs. platser för lagring och ut- och inlämning av sedlar. Riksbanken ska själv eller genom någon annan tillhandahålla minst fem depåer i Sverige. Det ska finnas minst en depå i Norrbottens eller Västerbottens län och i Jämtlands eller Västernorrlands län. Riksbanken får bestämma vilka företag som ska få tillgång till depåerna och får ta ut avgifter av dessa företag. Riksbanken får också betala räntekostnadsersättning eller lämna räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat kontanter.

Regeringens förslag avviker från utredningens på så sätt att en ändring av antalet depåer eller lokaliseringen av dessa ska ske genom lag och inte särskilt beslut. Utredningen föreslog att riksdagen genom ett särskilt riksdagsbeslut skulle kunna ändra antalet depåer och lokaliseringen av dessa. Skälet från utredningens sida var att möjliggöra en viss flexibilitet och anpassning efter snabbt förändrade förhållanden. Enligt regeringen bör dock en omprövning ske efter noggranna överväganden och vara föremål för beredning med remissinstanser.

Riksbanken ska följa, analysera och vid behov samordna hanteringen av kontanter i Sverige. Ett företag som bedriver verksamhet som påverkar

tillgången till kontanter i Sverige ska underrätta Riksbanken om företaget avser att upphöra med denna verksamhet.

Enligt lagförslaget får Riksbanken, efter riksdagens medgivande, ge ut digitala betalningsmedel. Det innebär att t.ex. en s.k. e-krona får ges ut först om riksdagen medger det.

Vid höjd beredskap får Riksbanken ge ut beredskapspengar till allmänheten. Beredskapspengar gäller vid sidan av kontanter och inget hindrar att Riksbanken tillverkar beredskapspengar innan höjd beredskap föreligger.

Kontanter och beredskapspengar ska vara lagliga betalningsmedel.

Fredstida krissituationer och höjd beredskap

Kapitel 5 i förslaget till ny riksbankslag reglerar Riksbankens uppgifter och befogenheter i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska enligt lagförslaget ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten i sådana situationer ska kunna göra betalningar.

Riksbanken ska planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska beakta totalförsvarets krav. Vidare ska Riksbanken genomföra gemensamma utbildningar och övningar för bankens egen personal och för arbets- och uppdragstagare i företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Sistnämnda företag ska planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, delta i Riksbankens verksamhet och se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs. Riksbanken ska övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter. När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, i den omfattning som krävs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Ett beslut får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Förslaget avviker delvis från utredningens. Den föreslog att företag som bedriver verksamhet som är av väsentlig betydelse för genomförandet av betalningar ska vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara, om inte Riksbanken beslutar något annat.

I lagen finns också bestämmelser om tystnadsplikt. Den som på grund av bestämmelserna i 5 kap. om fredstida krissituationer och höjd beredskap har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. I Riksbankens verksamhet ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas.

Under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ska Riksbanken hålla regeringen och Riksgäldskontoret underrättade om viktigare frågor.

Internationell verksamhet

I kapitel 6 i förslaget till ny riksbankslag finns bestämmelser om Riksbankens internationella verksamhet. Riksbanken får enligt förslaget delta i internationellt samarbete som har betydelse för bankens verksamhet eller som rör kunskapsutbyte med andra centralbanker. I den verksamheten ska Riksbanken utgå från regeringens och riksdagens övergripande ståndpunkter inom olika politikområden.

Riksbanken får enligt lagförslaget vara finansiell motpart till Internationella valutafonden (IMF). Riksbanken får också förvärva särskilda dragningsrätter och ska fullgöra de skyldigheter som följer av Sveriges deltagande i IMF:s system för särskilda dragningsrätter. Vidare får Riksbanken, i fråga om IMF, efter riksdagens medgivande, lämna krediter eller delta i annan finansiering som inte avser låginkomstländer. Riksbanken får göra en framställning till regeringen om att tillskjuta insatskapital och lämna krediter eller delta i annan finansiering som avser låginkomstländer.

Riksbanken får besluta om upplåning och Riksgäldskontoret ska ta upp lån till staten i syfte att tillgodose Riksbankens behov av upplåning som finansierar verksamhet i IMF. Riksgäldskontoret ska ta ut ersättning som motsvarar den ränta som Riksbanken tar emot från IMF. Vidare ska Riksbanken betala tillbaka lån till Riksgäldskontoret när det inte längre finns skäl för upplåningen. Riksbanken ska fatta beslut om upplåning eller återbetalning av lån efter att Riksgäldskontoret har fått tillfälle att lämna synpunkter.

I fråga om andra internationella finansorgan än IMF och efter riksdagens medgivande får Riksbanken lämna krediter, ingå avtal om långsiktiga internationella kreditåtaganden och i övrigt delta i finansiering av verksamhet som har anknytning till Riksbankens verksamhet.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om internationella insättningar och betalningar från t.ex. andra centralbanker och internationella finansorgan.

I sin internationella verksamhet ska Riksbanken hålla regeringen underrättad om viktigare frågor.

Organisation

Kapitel 7 i förslaget till ny riksbankslag reglerar Riksbankens organisation. Nuvarande organisation ska i huvudsak bestå, och bestämmelserna i 1988 års lag förs därmed över till den nya riksbankslagen.

Direktionen och riksbankschefens roll

En förändring i förhållande till 1988 års lag är att direktionen minskas från sex till fem ledamöter. Av dessa ska fullmäktige utse en ordförande (riksbankschef). Övriga fyra ledamöter ska vara vice riksbankschefer. Med

fem ledamöter har alla ledamöter samma vikt och riksbankschefen behöver inte använda sin utslagsröst. Riksbankschefen och en vice riksbankschef får utses på nytt en gång. En vice riksbankschef får utses till riksbankschef. Ordningen innebär att en direktionsledamot kan utses för två mandatperioder som vice riksbankschef och för två mandatperioder som riksbankschef, dvs. totalt som mest 24 år.

Det är direktionen som leder och ansvarar för Riksbankens verksamhet medan fullmäktige har en kontrollfunktion. Enligt 1988 års lag är det emellertid fullmäktige som beslutar om arbetsordning. En mer ändamålsenlig ordning är enligt regeringen att det är direktionen som beslutar om arbetsordning. Det föreslås komma till uttryck i den nya riksbankslagen. Vidare är det också direktionen som ska besluta om föreskrifter och ärenden av principiell karaktär eller större betydelse.

För att förtydliga riksbankschefens roll som ordförande i direktionen klargörs i den nya lagen att riksbankschefen ska leda direktionens arbete, ansvara för att förbereda direktionens sammanträden samt se till att frågor som gäller föreskrifter eller är av principiell karaktär eller större betydelse tas upp för beslut i direktionen. Det tas även in en bestämmelse om att en direktionsledamot alltid får lyfta frågor till direktionen för avgörande där.

Delegering av beslut och riksbankschefens ansvar för den löpande verksamheten

Enligt 1988 års lag gäller att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige ska avgöras av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken. Denna bestämmelse föreslås föras över till den nya riksbankslagen med den skillnaden att riksbankschefen ska få vidaredelegera sin beslutanderätt. Det föreslås också komma till uttryck i den nya riksbankslagen att riksbankschefen ansvarar inför direktionen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som direktionen beslutar.

Sammanträden och beslutsfattande

Enligt 1988 års lag är direktionen beslutsför 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. Bestämmelsen föreslås föras över till den nya riksbankslagen med den skillnaden att också beslutsformen per capsulam regleras, dvs. beslut genom kontakter mellan ledamöterna utan formligt sammanträde.

Ökad insyn och öppenhet vid anställning av direktionsledamöter

För att öka insyn och öppenhet vid anställning av en direktionsledamot föreslås att anställningen föregås av ett ansökningsförfarande. Till grund för ansökningsförfarandet bör enligt regeringen en kravprofil tas fram där personliga kunskaper, färdigheter och egenskaper som behövs för att utföra arbetsuppgifterna närmare anges, t.ex. krav på god ledarskapsförmåga hos

riksbankschefen. Kravprofilen och dess innehåll föreslås dock inte regleras i den nya riksbankslagen.

Anmälan av innehav av finansiella instrument

Enligt 1988 års lag ska ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige och ledamöterna i direktionen skriftligen anmäla bl.a. innehav av finansiella instrument till riksdagen. Övriga ledamöter i fullmäktige ska skriftligen anmäla innehav av finansiella instrument till Riksbanken. Bestämmelsen föreslås föras över till den nya riksbankslagen med den skillnaden att ledamöterna i fullmäktige ska göra anmälan till riksdagen i stället för till Riksbanken.

Budget och redovisning

Kapitel 8 i förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser om budget, årsredovisning och Riksbankens egna kapital m.m.

Budget, bokföringsskyldighet och räkenskapsår

Bestämmelserna i 1988 års lag om budget, bokföringsskyldighet och räkenskapsår förs i huvudsak över till den nya riksbankslagen.

Årsredovisningen och riksdagens beslut

Årsredovisningen ska bestå av en balans- och resultaträkning och en förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för penningpolitiken och övrig verksamhet. Årsredovisningen ska innehålla en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Senast den 21 februari ska direktionen lämna årsredovisningen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige. Fullmäktige ska besluta om disposition av årets resultat. Riksdagen och Riksrevisionen ska underrättas om beslutet. Det sistnämnda avviker från ordningen enligt 1988 års lag där det är riksdagen som beslutar om hur Riksbankens vinst ska disponeras. Syftet med ändringen är att ytterligare tydliggöra Riksbankens oberoende gentemot riksdagen.

Riksdagen ska besluta om ansvarsfrihet för fullmäktige när det gäller dess verksamhet och direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet får bara vägras om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot i fullmäktige eller direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning.

Vidare ska riksdagen fastställa balans- och resultaträkningen och godkänna fullmäktiges beslut om disposition av årets resultat. Riksdagen får vägra att godkänna ett beslut bara om det strider mot bestämmelserna i riksbankslagen. Om godkännande vägras ska fullmäktige fatta ett nytt beslut. Utdelning till staten ska ske senast en vecka efter riksdagens beslut.

Regeringens förslag avviker delvis från utredningens förslag när det gäller årsredovisningen och riksdagens beslut.

Bestämmelsen i 1988 års lag att Riksbanken varje år ska redovisa vilka åtgärder banken vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser förs över till den nya riksbankslagen.

Eget kapital

Enligt den nya riksbankslagen ska Riksbankens eget kapital bestå av en grundfond, en reservfond och balanserade vinstmedel. Grundfonden och reservfonden ska utgöra bundet eget kapital. Orealiserade vinster på värderegleringskonton ska inte ingå i det egna kapitalet. Det egna kapitalet ska uppgå till högst 60 miljarder kronor (målnivå), om inte riksdagen beslutar annat. Ett belopp som motsvarar två tredjedelar av målnivån ska vara grundnivå för det egna kapitalet. Målnivån ska realvärdesäkras genom uppskrivning med konsumentprisindex (om förändringen understiger noll ska ingen omräkning ske). Om Riksbankens resultaträkning uppvisar vinst ska överföring som huvudregel göras till reservfonden. Överföringen får inte överstiga ett belopp som motsvarar förändringen av grundnivån för det egna kapitalet. Överskjutande vinstmedel ska överföras till balanserade vinstmedel. Om eget kapital efter överföringar till reservfonden och balanserade vinstmedel överstiger målnivån, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten. När reservfonden överstiger 5 miljarder kronor ska medlen i reservfonden överföras till grundfonden.

Utgångspunkten för det egna kapitalets storlek bör enligt regeringen vara att Riksbanken ska vara finansiellt oberoende. Detta kan uppnås genom att Riksbanken självständigt och långsiktigt finansierar sina egna driftskostnader. Eget kapital bör i det avseendet vara tillräckligt stort för att säkerställa ett finansiellt oberoende. När det gäller övriga delar av det kostnadsfria kapitalet anför regeringen att det inte kan uteslutas att mängden utestående sedlar och mynt kommer att fortsätta att minska. Detta skulle minska Riksbankens tillgång till kostnadsfritt kapital. Med ett realvärdesäkrat eget kapital om 60 miljarder kronor bedömer regeringen emellertid att sedelmängden kan minska ytterligare utan att Riksbankens förmåga till självfinansiering riskeras. Regeringen anför också att Riksbanken kan göra en framställning till riksdagen om att målnivån för det egna kapitalet höjs.

Riksbanken får enligt förslaget också i skälig utsträckning göra finansiella avsättningar för att täcka en känd eller väntad förlust eller risk vars kostnad inte kan beräknas exakt.

Fullmäktige får, efter direktionens medgivande, besluta om utdelning av balanserade vinstmedel, dvs. extraordinära utdelningar som inte avser resultatet för det senaste verksamhetsåret.

Förlusttäckning och återställning av eget kapital

Förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser om förlusttäckning och återställning av eget kapital som saknar motsvarigheter i 1988 års lag.

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 förlusttäckning överstiger noll, får det från balanserade vinstmedel överföras ett belopp till reservfonden som högst motsvarar förändringen av grundnivån för det egna kapitalet. Om grundfonden har tagits i anspråk för förlusttäckning, ska grundfonden med de kommande årens vinster återställas till den nivå som den uppgick till innan förlusten uppkom. Överskjutande vinstmedel får överföras till reservfonden till dess att det egna kapitalet uppgår till den omräknade grundnivån.

Om det egna kapitalet understiger en tredjedel av målnivån, ska Riksbanken göra en framställning till riksdagen om återställning av det egna kapitalet. Framställningen ska avse ett belopp som innebär att det egna kapitalet återställs till grundnivån, om inte orealiserade vinster på balansräkningen motiverar att kapitalet återställs till en lägre nivå eller inte alls. Om det krävs för att säkerställa Riksbankens förmåga till långsiktig självfinansiering, får framställningen högst avse ett belopp som innebär att det egna kapitalet återställs till målnivån.

Förvaltning av tillgångar

Kapitel 9 i förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser som reglerar syftet med och principerna för tillgångsförvaltningen, inbegripet valuta-reserven. Riksbanken ska förvalta tillgångar för att kunna fullgöra sina uppgifter och befogenheter och generera tillräcklig avkastning för att finansiera verksamheten. Tillgångarna ska förvaltas med låg risk och med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank och syftet med tillgångsinnehavet. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på kraven som angetts ovan. Direktionen ska inom dessa ramar besluta om riktlinjer för förvaltningen av Riksbankens finansiella tillgångar. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i 1988 års lag.

Bestämmelserna i 1988 års lag om ägande i företag, fastigheter och inventarier, ackord och förvärv av säkerheter föreslås föras över till den nya riksbankslagen.

Utländsk valuta

Kapitel 10 i förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser om Riksbankens valutareserv m.m. I 1988 års lag anges att det ankommer på Riksbanken att i valutapolitiskt syfte hålla tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld. De tillgångar som anges i bestämmelsen har normalt sett antagits vara sådana som kan hänföras till valutareserven. I den nya riksbankslagen införs en bestämmelse om att Riksbanken ska ha en valutareserv, dvs. tillgångar i utländsk valuta. Riksbanken får också inneha guld. Guld är emellertid ingen utländsk valuta och bör enligt regeringen därför inte omfattas av valutareserven.

Upplåning till valutareserven i förtid

Riksbanken får enligt lagförslaget besluta om förtida upplåning i utländsk valuta till valutareserven, motsvarande högst 5 procent av BNP. Om det finns synnerliga skäl får dock Riksbanken, i syfte att tillfälligt förstärka valutareserven, besluta om upplåning som överskrider den nivån. Riksdagens finansutskott ska underrättas om ett sådant beslut och de synnerliga skäl som föreligger.

Eftersom en förtida upplåning av valutareserven innebär en kostnad behöver Riksbanken visa att upplåningen är förenlig med principerna om proportionalitet och hushållning med statens medel. 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 ökar. En förtida upplåning om mer än 5 procent av BNP kräver dessutom synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses 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 innebär att det är uppenbart nödvändigt att förstärka valutareserven för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Låneutrymmet får endast överskridas 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.

Upplåning efter att valutareserven tagits i anspråk

Om valutareserven har tagits i anspråk för åtgärder som syftar till att värna den finansiella stabiliteten (dvs. generellt likviditetsstöd, nödkrediter eller handel med värdepapper som inte är statspapper i syfte att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknaders funktionssätt) får Riksbanken besluta om upplåning i utländsk valuta i syfte att återställa reserven. Återställningen får avse högst det belopp som använts för att lämna sådant stöd. Någon återställning får dock inte göras av den del av valutareserven som finansierats med upplåning. I övrigt är låneutrymmet för att återställa valutareserven obegränsat.

Det skulle kunna förekomma att valutareserven behöver tas i anspråk för att t.ex. lämna krediter till IMF eller för att genomföra valutainterventioner. Vad gäller krediter till IMF föreslås att särskilda bestämmelser om detta ska gälla. Behovet av att ta valutareserven i anspråk för att genomföra valutainterventioner är enligt regeringen begränsat. Till skillnad från Europeiska centralbanken (ECB) och Riksbankens direktion anser regeringen att återställning av valutareserven genom upplåning inte bör få ske om den har tagits i anspråk för andra syften än för åtgärder som syftar till att främja den finansiella stabiliteten.

Upplåning genom Riksgäldskontoret

Om Riksbanken beslutar om upplåning för att förstärka eller återställa valutarenserv ska Riksgäldskontoret enligt lagförslaget ta upp lån till staten i detta syfte. Riksgäldskontoret ska ta ut full ersättning för statens kostnader för upplåningen. Eventuella kreditförluster som uppkommer i samband med att Riksbanken ger likviditetsstöd ska belasta Riksbanken. Riksbanken ska betala tillbaka ett lån till Riksgäldskontoret när det inte längre finns skäl för upplåningen. Riksbanken ska fatta beslut om upplåning eller återbetalning av lån efter att Riksgäldskontoret har fått tillfälle att lämna synpunkter.

Enligt gällande rätt får, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att tillgodose Riksbankens behov av valutarenserv (5 kap. 1 § första stycket 5 budgetlagen [2011:203]). Sådan upplåning genomförs i praktiken genom att Riksgäldskontoret tar upp lån på kapitalmarknaden till ett visst bestämt belopp. Riksbanken ger ut en för ändamålet skräddarsydd obligation till Riksgäldskontoret som speglar det lån som kontoret har tagit upp (7 kap. 3 § 2 i 1988 års lag och 5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen). Det är enligt regeringen mest kostnadseffektivt att det är Riksgäldskontoret som lånar upp utländsk valuta för statens räkning, inklusive för Riksbankens behov. Riksbankens utrymme att enligt 1988 års lag ge ut skuldebrev i utländsk valuta har endast tillkommit för att Riksbanken ska kunna ge ut särskilda obligationer till Riksgäldskontoret för ett ändamål som speglar de lån som Riksgäldskontoret tar upp för Riksbankens räkning. Till skillnad från ECB och Riksbankens direktion anser regeringen därför att Riksbanken bara ska få ta upp lån genom Riksgäldskontoret och att banken inte ska ha rätt att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta i syfte att förstärka valutarenserv.

Handel med utländsk valuta

Riksbanken ska enligt lagförslaget få köpa och sälja utländsk valuta för att finansiera åtgärder som syftar till att värna den finansiella stabiliteten. Bestämmelsen saknar motsvarighet i 1988 års lag och innebär att Riksbanken får handla svenska kronor mot utländsk valuta, i syfte att kunna finansiera generellt likviditetsstöd, nödkrediter och handel med privata värdepapper för att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknadens funktionssätt. Detta kan göras utan att det krävs något syfte att påverka kronans växelkurs eller att bidra till att uppnå prisstabilitetsmålet (jfr 2 kap. 5 §). Bestämmelsen reglerar inte vilka tillgångar som ingår i valutarenserv.

Till skillnad från Riksbankens direktion anser regeringen, på motsvarande sätt som vid återställning av valutarenserv, att det saknas skäl att utvidga förslaget till fler åtgärder. Riksbankens direktion efterlyser ett klagörande av hur förslaget förhåller sig till valutainterventioner i penningpolitiskt syfte. Regeringen konstaterar att skillnaden består i syftet med åtgärden. Om syftet är att påverka växelkursen för svenska kronor för att uppnå prisstabilitet bör det penningpolitiska verktyget valutainterventioner användas. Om syftet är att

finansiera valutareserven för att lämna olika former av likviditetsstöd är den föreslagna ordningen tillämplig.

Krediter och valutaåterköpsavtal

För att kunna fullgöra sina uppgifter och befogenheter får Riksbanken enligt förslaget ingå avtal om lån i utländsk valuta och valutaåterköpsavtal eller liknande avtal. Ett sådant avtal får ingås med en annan centralbank eller Banken för internationell betalningsutjämning (BIS).

Vidare får Riksbanken lämna krediter till eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta om det tydligt förbättrar Riksbankens förutsättningar att uppnå målet om att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system, eller efter riksdagens medgivande.

Riksbanken får också lämna krediter till eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal med BIS inom ramen för verksamheten i den banken och med Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd.

Granskningen av Riksbankens verksamhet

Finansutskottets granskning

I 1988 års lag finns inga bestämmelser om riksdagens roll i granskningen av Riksbanken. Det anges bara att Riksbanken minst två gånger om året ska lämna en skriftlig redogörelse till finansutskottet om penningpolitiken. Utskottets ansvar för att utvärdera och granska penningpolitiken utgår i stället från regeringsformens generella bestämmelse att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (4 kap. 8 § RF).

Regeringen föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 9 § riksdagsordningen (RO) som förtydligar att hela Riksbankens verksamhet ska granskas av finansutskottet. Granskningen bör avse Riksbankens måluppfyllelse och effektivitet. För att möjliggöra en flexibel granskning bör det enligt regeringen inte regleras i riksdagsordningen hur granskningen ska genomföras. Det bör i stället vara en uppgift för finansutskottet att bedöma. De redogörelser som Riksbanken ska lämna till finansutskottet på regelbunden basis, eller när finansutskottet begär det, kan ligga till grund för granskningen. Likaså står det finansutskottet fritt att lägga Riksrevisionens granskning av Riksbanken till grund för utskottets uppföljning och utvärdering.

När det gäller finansiell stabilitet kan enligt regeringen nuvarande ordning med utfrågningar av finansmarknadsministern, Riksbanken och övriga myndigheter vara tillräcklig om det inte förekommer några större störningar i det finansiella systemet. Under och framför allt efter en finansiell kris, när olika myndigheter vidtagit åtgärder på det finansiella stabilitetsområdet, kan det dock finnas skäl för finansutskottet att kräva en mer djupgående redovisning av Riksbanken som kan ligga till grund för granskningen. Finansutskottet bör även granska övrig verksamhet såsom betalningssystemet, kontantverksamheten och beredskapsfrågor. När det gäller betalnings-

avveckling och övervakning av den finansiella infrastrukturen finns enligt regeringen skäl att särskilt beakta att Riksbanken övervakar sin egen verksamhet med betalningsavvecklingssystem. Finansutskottets granskning bör därför avse både Riksbankens övervaknings- och driftsfunktion.

Riksrevisionens granskning

Regeringen föreslår att det införs en ny bestämmelse i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. där det framgår att Riksrevisionens revisionsberättelse ska innehålla ett uttalande om huruvida fullmäktiges beslut om disposition av årets resultat bör godkännas och om förvaltningen av Riksbanken följer tillämpliga föreskrifter. Vad gäller det sistnämnda ska granskningen göras med utgångspunkt i de viktigare beslut som framgår av Riksbankens årsredovisning (förvaltningsberättelsen) och vara en allmän granskning av lagligheten av dessa beslut.

Fullmäktiges kontrollfunktion

Riksbanksfullmäktiges främsta funktion enligt regeringsformen är att utse direktionsledamöter. Den andra centrala funktionen är att möjliggöra insyn och kontroll för huvudmannen, dvs. riksdagen. Fullmäktiges kontrollerande funktion ska förtydligas och stärkas enligt 7 kap. 4 § förslaget till ny riksbankslag. Fullmäktige ska följa direktionens arbete och Riksbankens verksamhet. Vidare ska fullmäktiges revisionsfunktion granska direktionens arbete. Fullmäktige ska underrätta finansutskottet om frågor av större betydelse, t.ex. om det finns betydande risker för stabiliteten i det finansiella systemet eller beslut som får stora samhällspåverkande effekter, och regelbundet eller på begäran redovisa sina iakttagelser till utskottet. Nuvarande bestämmelser om internrevision förs över till den nya riksbankslagen.

JO:s tillsyn

Regeringen anser, till skillnad från utredningen, inte att det finns skäl att frånga den nuvarande ordningen i fråga om JO:s tillsyn eller finansutskottets åtalsrätt. Det innebär att direktionsledamöterna också i fortsättningen ska vara undantagna från JO:s tillsyn och omfattas av särskilda åtalsregler.

Insyn och öppenhet

Kapitel 11 i förslaget till ny riksbankslag innehåller bestämmelser om insyn och öppenhet.

Redogörelser till finansutskottet och information till allmänheten

Riksbankens oberoende ställer enligt regeringen krav på insyn och öppenhet i förhållande till finansutskottet och även i förhållande till allmänheten.

Enligt 1988 års lag ska Riksbanken lämna en skriftlig redogörelse om penningpolitiken till finansutskottet två gånger per år. Enligt den nya riksbankslagen ska redogörelser för penningpolitiken lämnas till

finansutskottet regelbundet eller på begäran. Redogörelserna ska bl.a. innehålla en beskrivning av den penningpolitik som bedrivits, de penningpolitiska besluten och skälen för dessa samt bedömningar av den framtida prisutvecklingen och andra makroekonomiska förhållanden som har betydelse för förutsättningarna att uppnå prisstabilitetsmålet och ta realekonomiska hänsyn.

Det föreslås också nya bestämmelser om att Riksbanken regelbundet eller på begäran till finansutskottet ska redogöra för kontanthanteringen i Sverige och för sin övriga verksamhet, t.ex. redogörelser om finansiell stabilitet och de risker som banken identifierat inom det finansiella systemet. Redogörelserna ska även innehålla information om riskerna på Riksbankens balansräkning efter att de har uppstått och om sådana beslut som påtagligt kan påverka de offentliga finanserna.

Lagförslaget innehåller också nya bestämmelser om Riksbankens information till allmänheten och om att Riksbanken ska offentliggöra protokoll från penningpolitiska möten och andra sammanträden inom direktionen och fullmäktige.

Offentliggörande av åtgärder och villkor

Enligt lagförslaget ska Riksbanken offentliggöra allmänt gällande villkor för in- och utlåning, återköpsavtal och de säkerheter som accepteras. Vidare ska Riksbanken offentliggöra vilka likviditetsstödjande åtgärder som Riksbanken kommer att vidta för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige och de närmare villkoren för dessa, såvida det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet.

Motiveringsskyldighet också vid policybeslut

Förvaltningslagens bestämmelser om motiveringsskyldighet är tillämpliga vid Riksbankens handläggning av ärenden, t.ex. en ansökan om en nödkredit, men inte på Riksbankens policybeslut, t.ex. de penningpolitiska besluten. Sådana beslut är emellertid av stor betydelse för samhällsekonomin och en utförlig motivering möjliggör en demokratisk granskning av besluten. Förslaget till ny riksbankslag innehåller därför en motiveringsskyldighet även för policybeslut. Förslaget innebär i viss utsträckning en kodifiering av den praxis som Riksbanken redan tillämpar.

Administrativa bestämmelser

Kapitel 12 i förslaget till ny riksbankslag innehåller administrativa bestämmelser. Lagförslaget innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för finansiella företag och andra företag. I förhållande till 1988 års lag omfattas fler företag av uppgiftsskyldighet. Skälet är att Riksbanken får nya uppgifter i den nya riksbankslagen, såsom större ansvar vid fredstida krisituationer och höjd beredskap.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om när Riksbanken får besluta om förelägganden samt om överklagande och verkställighet.

Övriga författningsförslag

I propositionen föreslås också en rad ändringar, i huvudsak följdändringar, i annan lagstiftning, bl.a. i lagen (2014:968) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna, och budgetlagen. Den ändring som föreslås i budgetlagen (5 kap. 1 §) är en följd av den nya riksbankslagens bestämmelser om upplåning genom Riksgäldskontoret till valutareserven (10 kap. 4 §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Regeringen föreslår också ett antal övergångsbestämmelser.

Kontanter som har getts ut före ikraftträdandet ska fortfarande vara lagliga betalningsmedel, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

En ledamot i direktionen som har utsetts före ikraftträdandet ska kvarstå som sådan ledamot under den tid som han eller hon har utsetts för och får utses på nytt två gånger. Direktionen får bestå av sex ledamöter fram till utgången av 2028.

Lagändringarna i fråga om budget och redovisning ska tillämpas för första gången för räkenskapsåret 2023. Den 1 januari 2023 ska grundfonden uppgå till 40 miljarder kronor och reservfonden till noll kronor. Om Riksbankens eget kapital för räkenskapsåret 2023 överstiger den målsatta nivån om 60 miljarder kronor, ska överskjutande belopp ingå i balanserade vinstmedel.

Om summan av utestående lån i utländsk valuta till valutareserven per den 1 januari 2023 överskrider begränsningen om 5 procent av BNP ska lån motsvarande den överskjutande delen återbetalas i takt med att de förfaller till betalning. Om det vid ikraftträdandet av den nya riksbankslagen finns synnerliga skäl, får Riksbanken behålla även de valutalån som gör att låneutrymmet överskrids.

Äldre bestämmelser om sekretess ska gälla för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

Lagändringarna i fråga om revisionsberättelsen för Riksbanken ska tillämpas första gången för räkenskapsåret 2023.

När det gäller databasen för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för uppgifter som har samlats in med stöd av 1988 års lag.

Förslagets konsekvenser för finansutskottet resursbehov

Förslaget innebär att finansutskottets granskning av Riksbanken ska stärkas och omfatta hela Riksbankens verksamhet. Finansutskottet har redan i dag ansvar för att granska Riksbankens verksamhet och förslaget innebär därför ett förtydligande av att granskningen ska avse hela bankens verksamhet. Regeringen anser att finansutskottet bör ges utökade resurser för sitt granskningsuppdrag. Utredningen har bedömt att utskottets resurser bör ökas med sammanlagt 5 miljoner kronor per år fr.o.m. 2023. Regeringen konstaterar

att det är riksdagsstyrelsen som bedömer hur stora anslag som krävs för Riksdagsförvaltningen.

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4297 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1 anförs att riksbankslagen behöver kompletteras med ett sysselsättningsmål och att detta inte ska vara underordnat inflationsmålet. Motionärerna menar att den förda penningpolitiken inte har varit framgångsrik, då inflationen trendmässigt understigit målnivån. Detta har lett till negativa konsekvenser på produktion och sysselsättning eftersom realräntorna blivit högre än vad som motiveras av konjunkturläget. Utvecklingen av arbetslösheten sedan inflationsmålet infördes stöder enligt motionärerna denna bild. Motionärerna anser därför att riksbankslagen behöver kompletteras med en explicit målvariabel för den reala ekonomin, lämpligtvis ett mål för sysselsättningen. Detta mål ska således inte vara underordnat målet om prisstabilitet, utan det som föreslås är ett s.k. dualt mål för penningpolitiken.

I samma motion yrkande 2 framförs att riksdagen bör ha initiativrätt och bestämma de mer precisa målen för penningpolitiken, inklusive det realekonomiska målet. Vänsterpartiet har länge krävt att riksdagen ska formulera de mer precisa målen för penningpolitiken medan Riksbanken utför det operativa arbetet. Förslaget till ny riksbankslag går enligt motionärerna i denna del i rätt riktning då preciseringen av prisstabilitetsmålet i fortsättningen ska förankras i demokratisk ordning. Dock ges Riksbanken i förslaget en exklusiv initiativrätt att precisera prisstabilitetsmålet, vilket alltså innebär att riksdagen först i efterhand ska godkänna preciseringen av målet. En sådan ordning undergräver de folkvaldas möjligheter att bestämma de mer precisa målen för penningpolitiken, anser motionärerna.

Slutligen yrkar motionärerna på att regeringen tillsätter en utredning i syfte att strama upp regelverket för ledande ledamöters och tjänstemäns innehav av värdepapper m.m. (yrkande 3). Motionärerna menar att den nuvarande och den föreslagna regleringen är anmärkningsvärt knapphändiga mot bakgrund av att de beslut som Riksbanken fattar har en mycket stor påverkan på de finansiella marknaderna. Motionärerna hänvisar också till att olika massmedier under senare tid rapporterat om direktionens innehav och handel med värdepapper, och understryker att en oberoende och självständig myndighet med så stor påverkan på svensk ekonomi måste ha ett högt förtroende. En utredning bör omfatta ledamöterna i direktionen och i riksbanksfullmäktige samt andra ledande tjänstemän inom Riksbanken. Huvudprincipen bör enligt motionärerna vara att dessa personer inte förvaltar sitt eget innehav, dvs. deras innehav ska förvaltas diskretionärt.

Utskottets ställningstagande

Inledande allmänna synpunkter

Utskottet kan inledningsvis konstatera att sedan nuvarande riksbankslag senast reformerades för ett par decennier sedan har det ekonomisk-politiska landskapet genomgått stora förändringar. Det är därför viktigt och nödvändigt att Riksbanken omfattas av en mer modern och ändamålsenlig reglering.

Utskottet konstaterar också att de lagändringar som föreslås i vissa delar är av konstitutionell betydelse då de rör maktindelningen mellan riksdagen och Riksbanken inom ramen för riksdagens finansmakt. Förslagen innebär en viss överföring av riksdagens finansmakt till Riksbanken. Exempelvis innebär de att det ska vara fullmäktige som beslutar om Riksbankens vinstdisposition och inte riksdagen, även om riksdagen ska godkänna fullmäktiges beslut. Vidare ges Riksbanken i lag rätt att besluta om lån till valutarenserven i stället för att riksdagen som i dag årligen beslutar om ett bemyndigande om att ta upp sådana lån. Förslagen har också en tydlig koppling till EU-rätten, bl.a. vad gäller krav på oberoende i Riksbankens roll som centralbank. Detta har gett anledning till vissa förtydliganden i regeringsformen av vilka uppgifter, utöver penningpolitiken, som omfattas av det s.k. instruktionsförbudet.

Lagrådet framhöll i sin granskning att regeringens bedömningar och överväganden med hänsyn till förslagens konstitutionella betydelse och EU-rättsliga koppling i flera fall är påfallande kortfattade och att remissynpunkter i väsentliga frågor i vissa fall bemöts mycket kort eller utan egentlig motivering. Utskottet kan instämma i den bedömningen. Även om det inte hade inneburit några förändringar i sak hade det kunnat vara till gagn för dessa komplexa frågors belysning om regeringen i propositionen på vissa centrala områden varit något mer utförlig i sina överväganden. Med detta sagt vill utskottet framhålla att förslagen i materiellt hänseende i allt väsentligt bygger på de förslag som lämnats av den parlamentariska Riksbankskommittén och att de ändringar som gjorts i förhållande till kommitténs förslag är parlamentariskt förankrade.

Utskottet välkomnar att finansutskottet föreslås få ett utökat ansvar för granskningen av Riksbanken och dess verksamhet. I och med att delar av förslagen innebär att det sker en viss överföring av riksdagens finansmakt till Riksbanken uppstår särskilda krav på granskning och uppföljning av Riksbankens hela verksamhet. Utskottets utökade granskningsansvar är ett viktigt verktyg för att balansera den förskjutningen.

Penningpolitiken

Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter i fråga om penningpolitiken tydliggörs med förslaget i propositionen. Det klargörs bl.a. att Riksbanken utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska ta realekonomiska hänsyn, och det skapas också förutsättningar för en demokratisk förankring av preciseringen av prisstabilitetsmålet.

Två av yrkandena i kommittémotion 2021/22:4297 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) rör prisstabilitetsmålet.

I motionens yrkande 1 anför att riksbankslagen behöver kompletteras med en explicit målvariabel för den reala ekonomin, lämpligtvis ett mål för sysselsättningen, och att detta inte ska vara underordnat målet om prisstabilitet. Utskottet konstaterar att det som föreslås i propositionen är att det överordnade målet för Riksbanken ska vara att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation (prisstabilitetsmålet). Utan att åsidosätta det målet ska Riksbanken enligt förslaget dessutom bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning, dvs. ta realekonomiska hänsyn. Riksbanken ska således ta hänsyn till den realekonomiska utvecklingen utöver dess inverkan på inflationstakten. Bestämmelsen möjliggör en s.k. flexibel inflationsmålspolitik, vilket innebär att Riksbanken samtidigt som den försöker uppnå inflationsmålet också ska ta hänsyn till hur realekonomin utvecklas; t.ex. kan den vid behov anpassa den tidshorisont inom vilken prisstabilitetsmålet ska uppnås. Utskottets uppfattning är att förslaget i propositionen har en väl avvägd utformning i denna del. Dessutom, som regeringen konstaterar, följer det av unionsrätten att prisstabilitetsmålet ska vara det överordnade målet och det finns därför inte utrymme att som motionärerna vill likställa målen.

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) anför i yrkande 2 i motionen att det bör vara riksdagen och inte Riksbanken som ska ha initiativrätten vad gäller att föreslå preciseringar av prisstabilitetsmålet. Syftet med en ordning där Riksbanken får initiativrätten att precisera prisstabilitetsmålet samtidigt som preciseringen ska godkännas av riksdagen är enligt regeringen att säkerställa ett högt förtroende för penningpolitiken genom att preciseringen av målet förankras i demokratisk ordning. Utskottet instämmer med regeringen i att en sådan förankring och det förtroende den medför är av stor vikt med tanke på prisstabilitetsmålets stora betydelse för den ekonomiska politiken och för samhällsekonomin. Utskottet anser att den beslutsordning som föreslås i propositionen är väl avvägd.

Utskottet noterar att den föreslagna ordningen inte innebär någon begränsning av Riksbankens utrymme att genom operativa beslut inom ramen för preciseringen verka för att prisstabilitetsmålet uppnås. Utskottet konstaterar också att såväl Lagrådet som regeringen gör bedömningen att den föreslagna beslutsordningen inte strider mot instruktionsförbudet enligt artikel 130 i EUF-fördraget. Riksdagens godkännande av preciseringen kan som Lagrådet konstaterar anses ingå som en naturlig och kompletterande del i det mål för Riksbankens verksamhet som lagts fast av riksdagen i 2 kap. 1 §.

Finansutskottet noterar i sammanhanget att ledamöter och utskott har möjlighet att initiera frågor genom motioner och utskottsinitiativ, vilket regleras i regeringsformen respektive riksdagsordningen. Det vore mot den bakgrunden av värde om konstitutionsutskottet kunde belysa vad det innebär i förhållande till Riksbankens exklusiva initiativrätt.

Riksbankens penningpolitiska verktyg enligt lagförslaget omfattar bl.a. att ta emot inlåning, lämna krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet och ingå återköpsavtal (2 kap. 4 §).

Riksbanken har framfört till utskottet att det med den föreslagna utformningen av 2 kap. 4 § första stycket 3 i förslaget till ny riksbankslag är oklart om Riksbanken också i fortsättningen får ingå återköpsavtal i utländsk valuta mot svenska kronor i likviditetsstyrande syfte (även kallat valutaswappar) i förhållande till finansiella företag. Ett sådant återköpsavtal innebär att Riksbanken köper eller säljer utländsk valuta mot svenska kronor på marknaden med ett avtal om att reversera köpet eller försäljningen vid ett överenskommet framtida datum. Det handlar således om ett penningpolitiskt instrument som innebär att Riksbanken tillfälligt byter valuta med finansiella företag i syfte att hantera likviditeten i svenska kronor. Det är enligt Riksbanken ett vanligt instrument som centralbanker använder för att styra korta marknadsräntor så att dessa hamnar nära styrräntan. Om t.ex. banksystemets efterfrågan på likviditet i svenska kronor utvecklas på ett oväntat sätt kan Riksbanken använda återköpsavtal i utländsk valuta för att snabbt öka eller minska mängden likviditet i svenska kronor på dagslånemarknaden.

Utskottet anser att det också fortsättningsvis bör vara möjligt för Riksbanken att i förhållande till finansiella företag ingå återköpsavtal i utländsk valuta mot svenska kronor i likviditetsstyrande syfte. Därför bör lagen tydliggöras i denna del genom att det tillförs en ny punkt 4 efter 2 kap. 4 § första stycket 3 med den lydelsen. Ett förtydligande bör också göras i 2 kap. 4 § första stycket 3 genom att det efter ordet återköpsavtal läggs till ”i finansiella instrument”. Därutöver behöver det göras vissa följdändringar i 2 kap. 4 och 5 §§ i lagförslaget som en konsekvens av att en ny punkt 4 tillkommer (i 2 kap. 4 § 4 respektive 2 kap. 5 § 3).

Utskottet håller med regeringen om att utgångspunkten bör vara att Riksbanken ska få vidta de penningpolitiska åtgärder som krävs för att prisstabilitetsmålet ska uppnås. Som utvecklingen under senare år visat kan en redan låg räntenivå i praktiken begränsa möjligheten att använda styrräntan. Riksbanken får enligt förslaget därför också köpa och sälja svenska statspapper på andrahandsmarknaden. Dock får Riksbanken endast om det finns synnerliga skäl även köpa och sälja privata värdepapper. Utskottet vill här, i likhet med det som framhålls i propositionen, understryka att handel med den typen av värdepapper innebär ett betydligt större risktagande för Riksbanken och för statens finanser än styrränteförändringar och köp av statspapper.

Det klargörs vidare att Riksbanken får ge ut skuldebrev i svenska kronor samt genomföra valutainterventioner, det sistnämnda dock med beaktande av det växelkurssystem som regeringen har beslutat om.

Det finansiella systemet

Finansmarknaderna har förändrats över tid och nya nationella och internationella regelverk och instrument har tillkommit för att främja finansiell stabilitet. I Sverige har t.ex. Finansinspektionen fått ansvaret för makrotillsyn

och Riksgäldskontoret har fått ansvaret för resolution för att hantera banker i kris. Samtidigt har Riksbankens ansvar för det finansiella systemet enligt gällande regelverk en oklar avgränsning. Det är mot den bakgrunden välkommet att Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter i fråga om det finansiella systemet tydliggörs i förslaget till ny riksbankslag. I lagen klargörs att Riksbanken utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. Riksbanken tilldelas också ett antal befogenheter och uppgifter som i hög grad är en kodifiering i lag av den verksamhet Riksbanken i dag bedriver i fråga om finansiell stabilitet. Det handlar bl.a. om att Riksbanken ska tillhandahålla ett system för betalningsavveckling, övervaka den finansiella infrastrukturen och planera och förbereda sig för att hantera finanskriser, identifiera risker för allvarliga störningar samt att Riksbanken under vissa förutsättningar får ge likviditetsstöd till det finansiella systemet i form av generellt likviditetsstöd respektive nödkrediter.

Det kan också noteras att förslaget innehåller vissa nya bestämmelser om samverkan mellan Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret i viktigare frågor. Betydelsen av samverkan bör ses mot bakgrund av att tre myndigheter ansvarar för att motverka störningar i det finansiella systemet: Finansinspektionen som tillsynsmyndighet, Riksgäldskontoret som garanti-, resolutions- och stödmyndighet samt Riksbanken som centralbank. Även om myndigheternas roller skiljer sig åt handlar det om att bidra till samma övergripande mål om ett stabilt och effektivt finansiellt system.

Kontanter och andra betalningsmedel

En väl fungerande och effektiv kontanthantering och ett säkert betalningssystem är av stort samhällsintresse. På detta område sker för närvarande också många teknologiska förändringar, inte minst drivna av den digitala utvecklingen.

Det är enligt utskottet bra och viktigt att Riksbankens roll i kontanthanteringskedjan tydliggörs genom att banken enligt lagförslaget får ansvaret för kontantutgivning, depåverksamhet och övervakning. Härigenom värnas kontanternas funktionalitet som betalningsmedel, och det klargörs att Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

För att säkerställa en fungerande kontantkedja får Riksbanken genom förslaget ansvaret för att det finns minst fem sedeldepåer med en god geografisk spridning i Sverige. Mot bakgrund av information som Riksbanken lämnat till utskottet under beredningen av ärendet framstår det dock inte vara praktiskt möjligt för Riksbanken att få samtliga fem depåer på plats till den 1 januari 2023 när den nya lagen ska träda i kraft. Tre av fem depåer kan vara på plats vid lagens ikraftträdande, men när det gäller de resterande två depåerna behövs det ytterligare tid för att utforma lämpliga lokaler i enlighet med relevanta säkerhetskrav och verksamhetens behov. Utskottet anser därför

att det bör införas en övergångsbestämmelse för depåverksamheten i den nya riksbankslagen. Av övergångsbestämmelsen bör det framgå att bestämmelsen i 4 kap. 6 § om depåer ska tillämpas fullt ut först den 1 januari 2026. Det bör också framgå att per den 1 januari 2023 ska minst tre depåer tillhandahållas.

Digitaliseringen på betalningsmarknaden ökar och användningen av kontanter minskar. Riksbanken driver sedan 2019 ett pilotprojekt för att ta fram förslag till en teknisk lösning för en s.k. e-krona. Enligt lagförslaget får Riksbanken, dock först efter riksdagens medgivande, ge ut digitala betalningsmedel till allmänheten, t.ex. en e-krona. I detta sammanhang vill utskottet påminna om att en särskild utredare har i uppdrag att analysera för- och nackdelar med digitala centralbankspengar, bl.a. effekterna för penningpolitiken, den finansiella stabiliteten och konkurrensen på betalningsmarknaden. Utredaren ska också ta ställning till behovet av att Riksbanken ger ut digitala centralbankspengar och om dessa ska vara lagliga betalningsmedel (dir. 2020:133). Utredningen, som ska lämna sitt betänkande senast den 30 november 2022, har sin grund i ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2018/19:FiU44, rskr. 2018/19:293–294).

Fredstida krissituationer och höjd beredskap

Frågan om beredskapen i betalningssystemet har blivit alltmer aktuell, inte minst mot bakgrund av beslutet att återuppta en sammanhängande totalförsvarsplanering. Det är därför bra och nödvändigt att Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter i fråga om krissituationer och höjd beredskap tydliggörs i den nya riksbankslagen.

Utskottet noterar att propositionens lagförslag i vissa delar avviker från utredningens förslag där det föreslogs att företag som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för genomförandet av betalningar ska vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara, om inte Riksbanken beslutar något annat. Utskottet håller med regeringen om att en mer lämplig ordning är att i den nya riksbankslagen föreskriva att sådana företag ska ha en krigsorganisation, dvs. ett ansvar för att planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet med betalningar under krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska då övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter.

Internationell verksamhet

Utskottet anser i likhet med regeringen att det är viktigt att Riksbanken deltar i internationellt samarbete av olika slag men att sådant samarbete bör ha koppling till Riksbankens olika verksamhetsområden. Det är därför lämpligt att det i den nya riksbankslagen kommer till uttryck att Riksbanken får delta i internationellt samarbete som har betydelse för bankens verksamhet eller som rör kunskapsutbyte med andra centralbanker. Likaså är det bra att det tydliggörs att Riksbanken i sitt internationella arbete ska utgå från regeringens och riksdagens övergripande ståndpunkter på olika områden.

Riksbanken får enligt förslaget liksom enligt gällande rätt vara finansiell motpart till IMF, men nya åtaganden mot IMF ska tas upp på statens balansräkning genom att medlen löpande lånas upp av Riksgäldskontoret. Det kan jämföras med nuvarande ordning där åtaganden mot IMF finansieras med förtida avsättningar till valutareserven. Förslaget innebär att Riksbanken, jämfört med nuvarande ordning, kan ha en mindre valutareserv och därmed också lägre räntekostnader för valutareserven. Med den föreslagna ordningen blir också redovisningen av statens kostnader för IMF-åtagandena tydligare och staten kan ha minsta möjliga skuld vid varje given tidpunkt.

Riksbankens organisation

Utskottet konstaterar att grunderna för Riksbankens organisation består men genom förslaget skapas förutsättningar för en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan fullmäktige, direktionen och riksbankschefen. Antalet ledamöter i direktionen minskas från sex till fem (med övergångsregler för nuvarande ledamöter), vilket bl.a. betyder att riksbankschefen inte behöver använda sin utslagsröst. Riksbankschefens roll som ordförande i direktionen förtydligas, och i syfte att öka insyn och öppenhet vid anställning av en direktionsledamot ska anställningen föregås av ett ansökningsförfarande.

I kommittémotion 2021/22:4297 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 anføres att regeringen bör tillsätta en utredning för att strama upp regelverket för ledande ledamöters och tjänstemäns innehav av värdepapper m.m. Utskottet konstaterar att enligt 1988 års riksbankslag ska ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige och ledamöterna i direktionen skriftligen anmäla sina innehav av finansiella instrument till riksdagen. Övriga ledamöter i fullmäktige samt sådana anställda eller uppdragstagare som Riksbanken bestämmer ska skriftligen anmäla sina innehav till Riksbanken. Nuvarande bestämmelser om anmälan om finansiella instrument förs enligt förslaget i propositionen över till den nya riksbankslagen med den skillnaden att samtliga ledamöter i fullmäktige ska göra anmälan till riksdagen i stället för till Riksbanken. Utskottet menar att detta regelverk i grunden är bra och skapar goda förutsättningar för en öppen och saklig granskning av ledamöternas innehav av finansiella instrument. Det finns dock skäl för riksdagen och finansutskottet att på denna punkt utveckla sina rutiner för uppföljning och granskning, bl.a. med utgångspunkt i de anmälningar om värdepappersinnehav som direktionsledamöter och ledamöter i fullmäktige ska göra till riksdagen. Mot den bakgrunden anser inte utskottet att det behövs någon utredning i syfte att strama upp regelverket, som motionärerna yrkar på.

Budget och redovisning inklusive Riksbankens egna kapital

Utskottet konstaterar att Riksbankens finansiella oberoende stärks genom förslaget om nya bestämmelser om vinstdisposition och struktur för det egna kapitalet. Det klargörs också att Riksbanken i skäligen utsträckning ska få göra finansiella avsättningar i enlighet med ECB:s redovisningsriktlinje.

Enligt förslaget är det riksbanksfullmäktige i stället för riksdagen som beslutar om Riksbankens vinstdisposition. Riksdagen ska dock godkänna fullmäktiges beslut och får vägra att godkänna beslutet endast om det strider mot riksbankslagens bestämmelser om budget och redovisning. Detta innebär som nämndes inledningsvis i utskottets ställningstagande en viss överföring av riksdagens finansmakt till Riksbanken. Syftet med förändringen är att ytterligare tydliggöra Riksbankens finansiella oberoende gentemot riksdagen.

I samma syfte lagregleras hur Riksbanken ska disponera sin vinst. Innebörden i lagförslaget är att Riksbanken ska dela ut den vinst till staten som, efter finansiella avsättningar, överskrider den realvärdesäkrade målnivån för det egna kapitalet. Det kan jämföras med nuvarande riktlinjer för vinstutdelning där 80 procent av de fem senaste årens genomsnittsresultat före bokslutsdispositioner delas ut till staten. Utskottet bedömer att utdelningen till staten därmed sannolikt kommer att variera mer mellan åren än med nuvarande ordning.

Med förslaget regleras också målnivån för Riksbankens eget kapital i lag. Utskottet vill liksom regeringen understryka att utgångspunkten för det egna kapitalets storlek är att Riksbanken ska vara finansiellt oberoende. Samtidigt måste konsekvenserna av en eventuell överfinansiering, dvs. ett omotiverat stort eget kapital som riskerar att tränga ut andra offentliga finansieringsbehov, ställas mot konsekvenserna av underfinansiering, som kan leda till behov av återkapitalisering och därmed i förlängningen riskera det finansiella oberoendet. Utskottet delar regeringens bedömning att 60 miljarder kronor i realvärdesäkrat värde utgör en lämplig målnivå för det egna kapitalet. Med den målnivån finns också utrymme för ytterligare minskning av kontantanvändningen utan att Riksbankens förmåga till självfinansiering bör riskeras. Samtidigt vill utskottet, liksom regeringen, även peka på att Riksbanken vid behov har möjligheten att göra en framställning till riksdagen om att målnivån för eget kapital bör höjas.

I förslaget till ny riksbankslag finns en övergångsbestämmelse som säger att bestämmelserna om bl.a. årsredovisning och disposition av resultat ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som börjar den 1 januari 2023. För räkenskapsåret 2022 ska äldre bestämmelser fortfarande tillämpas. Det sistnämnda kan förtydligas genom ett tillägg i den aktuella övergångsbestämmelsen.

Förvaltningen av tillgångar

Riksbanken innehar och förvaltar tillgångar av ett mycket stort värde, vilket är en konsekvens av bankens uppgifter och finansiella oberoende. Att Riksbanken bör vara självständig i fråga om tillgångsförvaltningen utesluter inte att generella principer för denna förvaltning tas in i lag. Med tanke på tillgångsförvaltningens stora vikt välkomnar utskottet att det i förslaget till ny riksbankslag föreslås övergripande bestämmelser om målen och principerna för tillgångsförvaltningen inklusive valutareserven. Det är bra att särskild vikt

enligt förslaget ska fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas, dock utan att det görs avkall på målen för tillgångsförvaltningen eller principerna om hänsyn till Riksbankens uppgifter och förvaltning till låg risk.

Utländsk valuta och valutareserven

Utskottet noterar att Riksbanken genom förslaget ges rätt i lag att besluta om att staten ska ta upp lån till valutareserven dels i form av förtida upplåning (10 kap. 2 §), dels i form av återställning om valutareserven har använts för åtgärder som vämnar den finansiella stabiliteten (10 kap. 3 §). I dag fattar riksdagen årligen beslut om ett bemyndigande om att ta upp lån till valutareserven. Förslaget innebär som utskottet tidigare konstaterat i viss mån en överföring av riksdagens finansmakt till Riksbanken. Det ger också Riksbankens lånerätt en särställning i förhållande till statens andra upplåningsändamål. Utskottet vill därför i sammanhanget särskilt framhålla betydelsen av att det samtidigt införs ett uttryckligt krav på Riksbanken att beakta proportionalitetsprincipen (1 kap. 8 §) och en skyldighet att informera finansutskottet om de synnerliga skälen för en tillfälligt obegränsad upplåning (10 kap. 2 §).

Riksbanken har gett uttryck för farhågor kopplade till begränsningen av rätten till återställning av valutareserven till situationer när den tagits i anspråk för åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten. Med anledning av detta vill utskottet framhålla att om valutareserven har tagits i anspråk i penningpolitiskt syfte och det samtidigt skulle uppstå ett behov av förstärkt beredskap för likviditetsstöd i utländsk valuta kan Riksbanken nyttja möjligheten till förtida upplåning för att förstärka valutareserven. Den möjligheten är vidare obegränsad i så måtto att det inte finns några angivna begränsningar i de fall upplåningen sker med åberopande av synnerliga skäl.

Slutligen noterar utskottet att det behövs en ändring i 10 kap. 6 § av redaktionell karaktär, genom att orden ”avtal om” i första stycket flyttas ned till inledningen av punkt 1.

Granskningen av Riksbankens verksamhet

Med förslaget tydliggörs Riksbankens ställning som en oberoende centralbank och bankens finansiella oberoende stärks. Med ett stort mått av oberoende är det enligt utskottet särskilt viktigt att Riksbankens verksamhet granskas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Eftersom Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter i den nya riksbankslagen anges tydligare än i gällande rätt förbättras också förutsättningarna för den demokratiska granskningen av verksamheten. Genom den föreslagna ändringen i riksdagsordningen förtydligas att finansutskottet ansvarar för att följa upp och utvärdera hela Riksbankens verksamhet, och att granskningen bör avse Riksbankens måluppfyllelse och effektivitet. Utskottet delar regeringens bedömning att granskningen för olika verksamhetsområden kan se olika ut och behöva

förändras över tid. Hur granskningen ska genomföras bör därför som regeringen anför vara en uppgift för finansutskottet att bedöma.

Regeringen anser att finansutskottet bör ges utökade resurser för sitt granskningsuppdrag och hänvisar till att Riksbankskommittén bedömt att utskottets resurser bör ökas med 5 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2023. Som regeringen konstaterar är det riksdagsstyrelsen som bedömer hur stora anslag som krävs för Riksdagsförvaltningen. Utskottet delar regeringens uppfattning att det krävs utökade resurser för att finansutskottet ska kunna förstärka granskningen av Riksbankens verksamhet i enlighet med förslagen i propositionen. När det gäller hur stort det årliga resurstillskottet bör vara har utskottet ingen annan uppfattning än den bedömning som gjordes av Riksbankskommittén.

Granskningen stärks också genom att Riksrevisionens årliga revision ska omfatta en prövning av om fullmäktiges beslut om vinstdisposition bör godkännas och om förvaltningen av Riksbanken följer tillämpliga föreskrifter, t.ex. bestämmelserna i den nya riksbankslagen. Med förslaget förtydligas och stärks också riksbanksfullmäktiges kontrollerande funktion. Fullmäktige ska underrätta finansutskottet om frågor av större betydelse och regelbundet eller på begäran redovisa sina iakttagelser till utskottet.

Som nämns ovan föreslår regeringen en ändring i riksdagsordningen där det förtydligas att finansutskottet ansvarar för att följa upp och utvärdera hela Riksbankens verksamhet. Ändringen görs i den bestämmelse i riksdagsordningen som reglerar finansutskottets uppgifter och ämnesområden (7 kap. 9 § RO). Systematiken i den aktuella bestämmelsen skulle enligt utskottet gynnas av en smärre justering av förslaget. Om den föreslagna punkten om uppföljning och utvärdering av Riksbankens verksamhet läggs sist i uppräkningsdelen i andra stycket i stället för först skulle uppräkningsdelen i andra stycket bättre överensstämma med den ordning i vilken utskottets uppgifter presenteras i första stycket i samma paragraf.

Insyn och öppenhet

Riksbankens oberoende ställer krav på insyn och öppenhet i förhållande till såväl finansutskottet som allmänheten. Med förslaget förbättras enligt utskottets uppfattning förutsättningarna för insyn och öppenhet i Riksbankens verksamhet. Även om Riksbanken i ett internationellt perspektiv är en transparent centralbank är kraven på redogörelser och information i gällande riksbankslag begränsade. Genom förslaget regleras att Riksbanken regelbundet eller på begäran ska lämna redogörelser till finansutskottet för hela Riksbankens verksamhet, dvs. den penningpolitiska verksamheten, kontanthanteringen och övrig verksamhet. Utskottet noterar särskilt att redogörelserna ska innehålla information om riskerna på Riksbankens balansräkning efter att de har uppstått och om sådana beslut som påtagligt kan påverka de offentliga finanserna.

Som framgår av propositionen är det Riksbanken och finansutskottet som bestämmer de närmare formerna för redogörelserna, inbegripet frekvensen av dessa.

Sammanfattande ställningstagande

Utskottet föreslår sammanfattningsvis att konstitutionsutskottet i allt väsentligt tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena. Utskottet anser att det bör göras ett par mindre ändringar i förhållande till förslaget i propositionen. Det bör förtydligas i 2 kap. 4 § riksbankslagen att Riksbanken också fortsättningsvis ska kunna ingå återköpsavtal i utländsk valuta mot svenska kronor i likviditetsstyrande syfte. Dessutom bör det läggas till en övergångsbestämmelse som ger Riksbanken mer tid att färdigställa samtliga fem sedeldepåer. Vidare anser utskottet att systematiken i 7 kap. 9 § riksdagsordningen skulle gynnas av en smärre justering av förslaget. Slutligen anser utskottet att det även bör göras ett par ändringar av redaktionell karaktär i riksbankslagen. De föreslagna lagändringarna är av sådan art att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Stockholm den 22 mars 2022

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Janine Alm Ericson (MP), Boriana Åberg (M), Sofia Westergren (M), Ilona Szatmari Waldau (V), Niklas Karlsson (S) och David Perez (SD).

Avvikande mening

En ny riksbankslag (V)

Ilona Szatmari Waldau (V) anför:

Jag anser att riksbankslagen behöver kompletteras med ett sysselsättningsmål och att detta inte ska vara underordnat inflationsmålet. Mycket i de institutionella och intellektuella ramverken i svensk ekonomisk politik har kommit till som svar på 1990-talskrisen och bör kunna diskuteras bredare och mer kritiskt. Framgång i penningpolitiken måste förhålla sig till realekonomins utveckling, där sysselsättningsnivån är en avgörande faktor. Att ett renodlat inflationsmål är den mest lämpliga styråran för penningpolitiken bör i detta sammanhang ifrågasättas. Riksbankslagen behöver därför kompletteras med en explicit målvariabel för den reala ekonomin, lämpligvis ett mål för sysselsättningen. Detta mål ska således inte vara underordnat målet om prisstabilitet, utan det som föreslås är ett s.k. dualt mål för penningpolitiken.

Vidare bör riksdagen ha initiativrätt och bestämma de mer precisa målen för penningpolitiken, inklusive det realekonomiska målet. Vänsterpartiet har länge krävt att riksdagen ska formulera de mer precisa målen för penningpolitiken medan Riksbanken utför det operativa arbetet. Förslaget till ny riksbankslag går i denna del i rätt riktning eftersom preciseringen av prisstabilitetsmålet i fortsättningen ska förankras i demokratisk ordning. Dock ges Riksbanken i förslaget en exklusiv initiativrätt att precisera prisstabilitetsmålet, vilket alltså innebär att riksdagen först i efterhand ska godkänna preciseringen av målet. En sådan ordning undergräver de folkvaldas möjligheter att bestämma de mer precisa målen för penningpolitiken.

Slutligen bör regeringen tillsätta en utredning i syfte att strama upp regelverket för ledande ledamöters och tjänstemäns innehav av värdepapper m.m. Den nuvarande och den föreslagna regleringen är anmärkningsvärt knapphändig mot bakgrund av att de beslut som Riksbanken fattar har en mycket stor påverkan på de finansiella marknaderna. Jag noterar att utskottet pekar på behovet av en översyn av rutinerna runt dagens inrapportering av innehav, vilket är positivt. Jag anser dock att det finns ett behov av att se närmare på själva regelverket. Den utredning Vänsterpartiet efterfrågar bör omfatta ledamöterna i direktionen och i riksbanksfullmäktige samt andra ledande tjänstemän inom Riksbanken. Huvudprincipen bör vara att dessa personer inte förvaltar sitt eget innehav, dvs. deras innehav ska förvaltas diskretionärt.

Sammanfattningsvis anser jag att riksdagen bör anta regeringens förslag och bifalla kommittémotion 2021/22:4297 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

BILAGA

Finansutskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringens förslag till lag om Sveriges riksbank

*Regeringens förslag**Utskottets förslag***2 kap.**

4 §

Riksbanken får, i förhållande till finansiella företag,

1. ta emot inlåning,
2. lämna krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet,
3. ingå återköpsavtal, och

4. köpa och sälja svenska statspapper.

Riksbanken ska bestämma styrränta för transaktioner som anges i första stycket 1–3.

Riksbanken får, i förhållande till finansiella företag,

1. ta emot inlåning,
2. lämna krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet,
3. ingå återköpsavtal i *finansiella instrument*,

4. ingå återköpsavtal i *utländsk valuta mot svenska kronor i likviditetsstyrande syfte*, och

5. köpa och sälja svenska statspapper.

Riksbanken ska bestämma styrränta för transaktioner som anges i första stycket 1–3.

5 §

Riksbanken får

1. genomföra valutainterventioner,
2. ge ut och omsätta egna skuldebrev i svenska kronor, och
3. om det finns synnerliga skäl köpa och sälja andra finansiella instrument än sådana statspapper som avses i 4 § första stycket 4.

Riksbanken får

1. genomföra valutainterventioner,
2. ge ut och omsätta egna skuldebrev i svenska kronor, och
3. om det finns synnerliga skäl köpa och sälja andra finansiella instrument än sådana statspapper som avses i 4 § första stycket 5.

10 kap.**6 §**

I syfte att kunna fullgöra sina uppgifter och befogenheter enligt denna lag får Riksbanken ingå *avtal om*

1. lån i utländsk valuta, och
2. valutaåterköpsavtal eller liknande avtal.

Avtal enligt första stycket får ingås med en annan centralbank eller Banken för internationell betalningsutjämning.

I syfte att kunna fullgöra sina uppgifter och befogenheter enligt denna lag får Riksbanken ingå

1. *avtal om* lån i utländsk valuta, och
2. valutaåterköpsavtal eller liknande avtal.

Avtal enligt första stycket får ingås med en annan centralbank eller Banken för internationell betalningsutjämning.

4. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § om depåer ska tillämpas fullt ut först den 1 januari 2026. Per den 1 januari 2023 ska minst tre depåer tillhandahållas.

4. En ledamot i direktionen som har utsetts före ikraftträdandet kvarstår som sådan ledamot under den tid som han eller hon har utsetts för och får utses på nytt två gånger.

5. Direktionen får bestå av sex ledamöter fram till utgången av 2028.

6. Bestämmelserna i 8 kap. 1–4 och 6–15 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som börjar den 1 januari 2023.

7. Den 1 januari 2023 ska grundfonden uppgå till 40 miljarder kronor, och reservfonden till noll kronor.

8. Om Riksbankens eget kapital den 1 januari 2023 överstiger målnivån i 8 kap. 9 § första stycket,

5. En ledamot i direktionen som har utsetts före ikraftträdandet kvarstår som sådan ledamot under den tid som han eller hon har utsetts för och får utses på nytt två gånger.

6. Direktionen får bestå av sex ledamöter fram till utgången av 2028.

7. Bestämmelserna i 8 kap. 1–4 och 6–15 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som börjar den 1 januari 2023. *För räkenskapsåret 2022 ska äldre bestämmelser fortfarande tillämpas.*

8. Den 1 januari 2023 ska grundfonden uppgå till 40 miljarder kronor, och reservfonden till noll kronor.

9. Om Riksbankens eget kapital den 1 januari 2023 överstiger målnivån i 8 kap. 9 § första stycket,

ska överskjutande belopp föras över till balanserade vinstmedel.

9. Om summan av utestående lån i utländsk valuta till valutareserven den 1 januari 2023 överskrider den begränsning som följer av 10 kap. 2 § första stycket och förutsättningarna enligt andra stycket i samma paragraf inte är uppfyllda, ska lån motsvarande den överskjutande delen återbetalas i takt med att de förfaller till betalning.

ska överskjutande belopp föras över till balanserade vinstmedel.

10. Om summan av utestående lån i utländsk valuta till valutareserven den 1 januari 2023 överskrider den begränsning som följer av 10 kap. 2 § första stycket och förutsättningarna enligt andra stycket i samma paragraf inte är uppfyllda, ska lån motsvarande den överskjutande delen återbetalas i takt med att de förfaller till betalning.