



Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har genom beslut den 25 november 1997 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:40 om Riksbankens ställning jämte de motioner som väckts i ärendet.

Sammanfattning

Finansutskottet tillstyrker i yttrandet i huvudsak propositionens förslag till förändringar av lagstiftningen kring Riksbanken.

Utskottet tillstyrker att Riksbanken skall ha ansvaret för penningpolitiken och att Riksbankens ställning skall stärkas. Vidare föreslås att målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde.

Ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Regeringen skall därvid bestämma system för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Riksbanken skall bestämma om centralkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs.

Vidare föreslås en förändring av Riksbankens ledningsstruktur. Fullmäktige ges en kontrollerande funktion. En direktion med sex heltidsanställda ledamöter inrättas som skall besluta i alla penningpolitiska frågor och leda Riksbanken. Direktionens ledamöter utses av fullmäktige för en period av sex år och en direktionsledamot kan endast skiljas från sina uppdrag om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter eller om han har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Riksbankschefen får föra talan mot sådant beslut vid EG-domstolen. Övriga direktionsledamöter föreslås enligt propositionen få väcka sådan talan vid Arbetsdomstolen. Detta motsätter sig Moderaterna i en motion och förordar att talan i stället skall föras vid Regeringsrätten. Enligt den fempartiuppgörelse som ligger till grund för förslagen i propositionen skulle direktionsledamöterna föra sin talan vid Stockholms tingsrätt. Utskottet förordar i enlighet med den ursprungliga uppgörelsen att annan ledamot av direktionen än riksbankschefen skall få väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Utskottet tillstyrker att det i regeringsformen tas in ett uttryckligt förbud för myndigheter att bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitiken. En motsvarande bestämmelse om att en ledamot av direkt-

ionen inte får söka eller ta emot instruktioner när han fullgör penningpolitiska uppgifter tas in i riksbankslagen.

Riksbanken skall minst två gånger om året lämna en rapport till riksdagen om den förda penning- och valutapolitiken. Finansutskottet förutsätter att dessa redogörelser föranleder motionsrätt, men anser samtidigt att riksdagens behandling av redogörelserna och motionerna självfallet inte bör ske på ett sådant sätt att det uppstår en konflikt med instruktionsförbudet.

Utskottet gör i yttrandet ett förtydligande angående Riksdagens revisorers rätt att granska Riksbankens verksamhet.

Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet har avgivit sammanlagt elva avvikande meningar i anslutning till yttrandet.

Disposition av yttrandet

Finansutskottet behandlar i detta yttrande till konstitutionsutskottet förslagen i proposition 1997/98:40 om Riksbankens ställning samt de motionsyrkanden som väckts med anledning av förslaget. Därtill behandlas två motioner, Fi219 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkande 8 och Fi220 av Johan Lönnroth m.fl. (v) yrkande 9, som väckts under allmänna motionstiden 1997 och som remitterats till finansutskottet. Dessa motioner föreslår finansutskottet överlämnas till konstitutionsutskottet för behandling i anslutning till detta ärende.

I detta yttrande behandlas inledningsvis frågorna om *Ansvar för valutapolitiken*. Därefter behandlas *Riksbankens ställning generellt* och vilket *penningpolitiskt mål* Riksbanken bör ha. I de därpå följande avsnitten behandlas synpunkter på *Öppenhet och insyn i Riksbankens verksamhet* samt ett antal frågor med anknytning till *Riksbankens nya ledningsstruktur*. Under rubriken *Övriga frågor* behandlas slutligen *Riksdagens revisorers granskning av Riksbanken* samt motionsyrkanden om *folkomröstning om Sveriges medlemskap i EMU* och om *Riksbankens sedelutgivningsrätt*.

Propositionen

I proposition 1997/98:40 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om valutapolitik,
4. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
5. lag om ändring i lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
6. lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ,
7. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän,
8. lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,

9. lag om ändring i lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m.,

10. lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av propositionen

1997/98:K2 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning angående utskottsutfrågningar av riksbanksledningen i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning angående offentliggörande av direktionens protokoll i enlighet med vad som anförts i motionen,

3. att riksdagen beslutar ändra 33 b § lagen om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank i enlighet med vad som anförts i motionen,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kraven på direktionsledamöter och fullmäktiges ordförande och vice ordförande att offentliggöra sina ekonomiska förhållanden,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om karenserperioden innan en direktionsledamot får inneha nya uppdrag eller befattningar utanför Riksbanken,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om direktionsledamots avsättningsföretag och om instruktionsförbudet.

1997/98:K3 av Birgitta Hambræus (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att de högst prioriterade målen för Riksbanken skall vara full sysselsättning och finansiering av omställningen till ett kretsloppssamhälle.

1997/98:K4 av Bengt-Ola Rytter m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar avslå propositionens hemställanspunkt 1 utom vad avser föreslagen ändring i 9 kap. 11 § regeringsformen,

2. att riksdagen beslutar avslå propositionens hemställanspunkter 2 och 4–10.

1997/98:K5 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts under rubriken Valutapolitiken om att Riksbanken, eller riksdagspartierna, måste ges inflytande över valutapolitiska beslut.

1997/98:K6 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Sveriges eventuella medlemskap i EMU skall prövas i en rådgivande folkomröstning,

2. att riksdagen i enlighet med vad i motionen anförts beslutar att – med undantag för förslaget till lag om valutapolitik – avslå proposition 1997/98:40.

1997/98:K7 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att den formulering om EMU och sedelutgivningsrätten enligt proposition 1994/95:19 som återges i motionen och som en enhällig riksdag ställt sig bakom fortsatt skall gälla.

1997/98:K8 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagfäst offentliggörande av direktionens protokoll efter viss tid,

2. att riksdagen beslutar om sådan ändring av regeringsformen i enlighet med vad i motionen anförts att Riksbankens monopol på utgivning av sedlar och mynt upphör.

Motioner från allmänna motionstiden

1997/98:Fi219 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) vari yrkas

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagstiftade övergripande mål för Riksbanken i enlighet med vad som anförts i motionen,

1997/98:Fi220 av Johan Lönnroth m.fl. (v) vari yrkas

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Riksbankens ställning (4.4),

Bakgrund

I propositionen tar regeringen ställning till ett antal förslag som tidigare har behandlats i andra sammanhang. Dessa är bl.a. följande.

1993 års riksbanksutredning lämnade förslag till ett antal förändringar i syfte att stärka Riksbankens oberoende och anpassa dess ställning till EG-fördragets krav (SOU 1993:20).

I en skrivelse från riksbanksfullmäktige till finansutskottet i oktober 1995 aktualiserade fullmäktige bl.a. vissa förslag från Riksbanksutredningen. Denna skrivelse har behandlats i regeringens tillväxtproposition i oktober 1995 (prop. 1995/96:25) och av finansutskottet i betänkandet 1995/96:FiU1.

Vid partiledaröverläggningar den 17 oktober 1996 beslutades att överläggningar om grundlags- och andra lagstiftningsfrågor som har samband med Riksbankens framtida ställning skulle ske i en arbetsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier. I arbetsgruppen ingick riksdagsledamöterna Jan Bergqvist (s), Lars Tobisson (m), Helena Nilsson (c), Anne Wibbe (fp), Kenneth Kvist (v), Peter Eriksson (mp) och Mats Odell (kd). Statsrådet Erik Åsbrink var ordförande i arbetsgruppen.

Resultatet av arbetsgruppens arbete redovisades i departementspromemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50). Promemorian har remitterats till Sveriges riksbank och Stockholms tingsrätt. Arbetsdomstolen har beretts tillfälle att inkomma med yttrande.

Regeringen lämnade i oktober 1997 proposition 1997/98:25 om Sverige och den ekonomiska och monetära unionen till riksdagen. Där föreslås att Sverige inte bör införa den gemensamma valutan euron då den tredje etappen av EMU startar den 1 januari 1999. Propositionen behandlades av finansutskottet i betänkandet 1997/98:FiU9. Utskottet och riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag i propositionen (rskr. 1997/98:75). Förslagen i här föreliggande proposition är dock inte beroende av riksdagens ställningstagande till EMU-propositionen. Regeringen konstaterar att när det blir aktuellt med ett svenskt deltagande i valutaunionen skall frågorna om Riksbankens integration i det europeiska centralbankssystemet (ECBS) aktualiseras, och nödvändiga lagändringar kommer då att föreläggas riksdagen. Det finns därför enligt regeringen inte anledning att i den nu föreliggande propositionen behandla de av EMI:s synpunkter som tar sikte på tredje etappen av EMU.

I denna proposition behandlas lagstiftningsfrågor som bl.a. följer av Sveriges åtaganden enligt EG-fördraget i fråga om andra etappen av EMU.

I propositionens avsnitt 6 redogörs för vilka krav EG-rätten ställer på medlemsstaternas lagstiftning.

Europeiska monetära institutet (EMI) har i sitt yttrande pekat på att förändringar krävs för att Riksbanken skall bli en integrerad del av ECBS. Regeringen har i propositionen bemött EMI:s synpunkter beträffande säkerhetsbestämmelse, mandatperiod för direktionsledamot, ansvarsfrihet, information från Riksbanken till regeringen, sedelutgivning och ikraftträdande.

Utskottet

Ansvar för valutapolitiken

Propositionen

Regeringen föreslår att bestämmelserna i regeringsformen om valutapolitiken ändras så att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Regeringen skall därvid bestämma system för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Bestämmelser om valutapolitiska frågor tas in i en ny lag om valutapolitik.

Regeringen skall således besluta om växelkurssystem, dvs. välja mellan fast och flytande växelkurs och, i det fall fast växelkurs väljs, fastställa utformningen av det arrangemang till vilket kronan skall knytas. Det gäller exempelvis om kronan skall knytas till ett multilateralt system såsom ERM2 eller om ett unilateralt system skall upprättas. I det senare fallet beslutar regeringen till vilken valuta, eller vilken korg av valutor, kronan skall knytas. Det är i dag ytterst osannolikt, anför det i propositionen, att Sverige, efter den 1 januari 1999 när förslagen avses träda i kraft, skulle knyta sig till något annat fastkursarrangemang än ERM2.

Regeringens förslag innebär att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor såsom att bestämma växelkurssystem, oavsett om de är baserade på mellanstatliga avtal eller inte, kommer att ligga hos regeringen.

Riksbanken skall bestämma om centralkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs. Riksbanken får hemställa om att regeringen skall fatta beslut om växelkurssystem. Regeringen skall enligt förslaget samråda med Riksbanken inför valutapolitiska beslut.

Motionen

I motion K5 anför *Miljöpartiet de gröna* att regeringens förslag att överföra ansvaret för att bestämma om växelkurssystem till regeringen är riktigt och att det innebär en formalisering av den modell för beslutsfattande om valutapolitiken som tillämpats i den praktiska politiken. Enligt motionärerna har alla avgörande valutapolitiska beslut de senaste decennierna i realiteten avgjorts av regeringen snarare än av Riksbanken. Motionärerna anser dock att Riksbanken eller riksdagspartierna måste ges inflytande över sådana beslut. Det kan ske genom informella konsultationer på motsvarande sätt som i säkerhetspolitiska frågor, anför motionärerna (yrkande 2).

Finansutskottets ställningstagande

Sveriges medlemskap i EU innebär att Sverige liksom övriga medlemsstater skall behandla sin valutapolitik som en fråga av gemensamt intresse. Detta allmänna åtagande uppfyller Sverige genom den nuvarande penningpolitiska regimen med ett inflationsmål och rörlig växelkurs inom ramen för en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. Ett annat sätt att uppfylla detta allmänna åtagande är deltagande i ERM eller ERM2.

EU-medlemskapet ställer därutöver inga formella krav på den nationella ansvarsfördelningen rörande valutapolitiska frågor. Även i departementspromemorian (Ds 1997:50) konstaterar arbetsgruppen att EG-fördraget inte innehåller några regler om ansvarsfördelningen i valutapolitiska frågor på nationell nivå. Det står således Sverige fritt att inom detta område välja den institutionella ram som bäst är anpassad för svenska behov.

Regeringen konstaterar dock i propositionen att en ordning där Sveriges regering har ansvar för val av det system som skall användas för att fastställa kronans värde i förhållande till andra valutor i större utsträckning sammanfaller med ordningen i övriga EU-länder. Regeringen föreslår att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen.

Enligt regeringens mening utgör val av växelkurssystem inte i sig en restriktion för Riksbankens möjligheter att uppnå målet om prisstabilitet. Denna slutsats torde vara generell för alla val av växelkurssystem. Om ansvaret för tillämpningen ligger kvar hos Riksbanken kan således regeringen ha ansvar för val av växelkurssystem utan att det uppstår problem för Riksbanken när det gäller att uppnå målet om prisstabilitet.

Riksbanken kommer å sin sida, enligt 10 § riksbankslagen, att ha ansvaret för tillämpningen av det växelkurssystem som regeringen bestämt. Avtal med andra stater på detta område innefattas i denna befogenhet. Även om Riksbanken har denna befogenhet, är det regeringen som ingår internationella överenskommelser enligt 10 kap. 1 § regeringsformen.

Utskottet tillstyrker med det anförda regeringens förslag att bestämmelserna i regeringsformen om valutapolitiken ändras så att ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor överförs från Riksbanken till regeringen. Även den nya lagen om valutapolitik tillstyrks. Vidare tillstyrker utskottet att Riksbanken skall bestämma om centralkurs och bandbredd i ett fast växelkurssystem och om den praktiska tillämpningen av valutapolitiken i ett system med flytande växelkurs. Riksbanken får hemställa om att regeringen skall fatta beslut om växelkurssystem. Regeringen skall samråda med Riksbanken inför valutapolitiska beslut. Utskottet anser emellertid att förändringen av ansvaret för valutapolitiken inte ger riksdagen anledning att nu särskilt besluta om ytterligare samråd av det slag som föreslås i motion K5 (mp), varför yrkandet bör avstyrkas.

Riksbankens ställning generellt och penningpolitiska mål

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att Riksbanken skall ha ansvaret för penningpolitiken och att Riksbankens ställning skall stärkas. Vidare föreslås att målet för penningpolitiken skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Detta mål anges i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Såsom myndighet under riksdagen skall Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning.

Motionerna

I *motion K6* hävdar *Vänsterpartiet* att de lagstiftningsförändringar som föreslås i propositionen innebär att Sverige anpassar delar av penningpolitikens regelverk till de krav som ställs för ett framtida EMU-medlemskap. Beträffande målformuleringen anför *Vänsterpartiet* att full sysselsättning skall vara det överordnade målet för den ekonomiska politiken. Den s.k. inflationsbekämpning som bedrivits i många länder har medfört mycket stora ekonomiska problem. Den har lett till massarbetslöshet och ekonomisk ineffektivitet. Motionärerna ifrågasätter sambandet mellan låg inflation och ekonomisk tillväxt.

De förändringar i Riksbankens ställning och organisation som förordas i propositionen är egentligen en förberedelse för ett inträde i EMU och förändringarna behövs egentligen inte i sak anser motionärerna. Sveriges riksbank har med nuvarande ordning i huvudsak fungerat väl. De ekonomiska motiven som angivits är enligt motionärerna något grumliga. Sverige behöver inte ha en mer oberoende riksbank; vi behöver inte undandra penningpolitiken politiskt inflytande.

Även i *motion Fi220* (v) från allmänna motionstiden som föreslås bli överlämnad till konstitutionsutskottet med detta yttrande motsätter man sig en anpassning av grundlagen till EMU:s krav på en oberoende riksbank. Motionärerna anser det vara fel att en del av den ekonomiska politiken lyfts undan politiskt inflytande till en bank ledd av en direktion där medlemmarna

inte skall ta några politiska hänsyn. Varje politisk fråga skall skötas av personer som får ett politiskt ansvar och vars mandat med jämna mellanrum skall prövas av väljarna.

Miljöpartiet de gröna anser i *motion K5* att förslagen i propositionen för att stärka Riksbankens oberoende innebär en demokratisk försämring. Riksbanksfullmäktige fråntas sitt politiska inflytande och ersätts med en direktion som enligt motionärerna är onåbar för väljare, riksdag och regering. Förslagen motiveras inte av ekonomiska eller några andra sakliga skäl. Enligt *Miljöpartiet* bör ändringar av grundlagen inte göras förrän riksdagen har tagit ställning till ett svenskt deltagande i valutaunionen.

Att styra penningpolitiken genom ett lagfäst mål om Riksbankens verksamhet innebär att den direkta politiska styrningen genom Riksbanksfullmäktige försvinner. Det är enligt *Miljöpartiet* en ordning som försvårar och begränsar folkstyret utan att ge motsvarande vinster i form av effektivare och mer trovärdig penningpolitik. Det är viktigt att inflationsmålet klaras men det är endast ett av flera mål. Inflationsmålet bör kompletteras med ett mål om att stödja den allmänna ekonomiska politiken.

Även i *motion K3* av Birgitta Hambræus (c) föreslås att inflationsmålet kompletteras så att det högst prioriterade målet är full sysselsättning och finansiering av omställningen till ett kretsloppssamhälle.

I *motion K4* av Bengt-Ola Rytting m.fl. (s) ifrågasätts värdet av att öka Riksbankens oberoende och att i lag lägga fast ett ekonomisk-politiskt mål för Riksbanken. Motionärerna åberopar vad Socialdemokraterna anförde i sin reservation till Riksbanksutredningens förslag (SOU 1993:20). Ingen har kunnat visa att det finns ett entydigt och allmängiltigt samband mellan en centralbanks oberoende och resultatet av stabiliseringspolitiken. De studier som har gjorts och som åberopas är mycket osäkra och kan tolkas på ett godtyckligt sätt. I motionen tror man inte heller på en ordning där en fristående riksbank ser som sin uppgift att systematiskt ställa sig i motsättning till de folkvalda politiska församlingarnas ekonomiska politik.

Det anføres vidare i motionen att det inte är praktiskt att gå så långt i precisering av ändamål för Riksbanken att man i lag låser vilken typ av ekonomisk politik eller penningpolitik som skall föras i landet. Det bör ankomma på Riksbanken att träffa de val och göra de avvägningar som är nödvändiga. Målen för den ekonomiska politiken liksom de medel som används för att uppnå dessa mål kan självfallet skifta över tiden. Något ekonomisk-politiskt mål bör därför inte ingå i ändamålsbestämningen. Det är en naturlig uppgift för Riksbanken att värna penningvärdet. Men grunden för att skapa trovärdighet läggs inte genom att införa formella lagregler utan i stället genom att bygga upp förtroende för den ekonomiska politiken och skapa en bred ekonomisk acceptans i samhället för betydelsen av en låg inflation. Inflationen låter sig inte enkelt lagstiftas bort. Att lagstifta målsättningar ger i sig inga resultat, anføres det i motionen.

Riksbanken ansvarar redan i dag relativt självständigt för penningpolitiken och har som sin övergripande uppgift tagit på sig att upprätthålla en stabil prinsnivå. Riksbankens formella och reella oberoende har ökat bl.a. som en följd av de förändringar i riksbankslagen som genomfördes 1989.

Det finns emellertid enligt regeringen i huvudsak två skäl att se över den institutionella ramen kring penning- och valutapolitiken för att ytterligare öka Riksbankens oberoende.

För det första kan det specifika trovärdighetsproblemet för penningpolitiken och dess negativa konsekvenser begränsas om statsmakterna gör troligt att avvikelser från prisstabilitetsmålet inte kommer att ske. Den institutionella ramen för penningpolitiken kan bidra till detta. Genom att delegera ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål kan politiken ges det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningar för att målet skall vara trovärdigt.

För det andra har Sveriges medlemskap i EU medfört att förutsättningarna för penning- och valutapolitiken har förändrats. Som en följd av medlemskapet i EU har Sverige åtagit sig att stärka Riksbankens självständighet.

Utskottet delar regeringens uppfattning att en delegering av penningpolitiken till en självständig riksbank inte bör ske utan att målet för verksamheten är tydligt. En självständig riksbank måste därför ges ett demokratiskt förankrat mål för verksamheten. Utskottet delar uppfattningen att målet för penningpolitiken bör vara lagfäst. Riksdagen bör också som huvudman för Riksbanken ges möjlighet att utvärdera verksamheten mot det mål som riksdagen sätter för penningpolitiken.

Utskottet vill framhålla att principen om en oberoende riksbank inte innebär att målen för den ekonomiska politiken eller prioriteringen mellan dem ändras. Tvärtom är tanken att den samlade måluppfyllelsen kan förbättras genom att trovärdigheten för den ekonomisk-politiska strategin stärks. Genom att förstärka förtroendet för en långsiktig prisstabilitet kan möjligheterna att i ett kort- och medelfristigt perspektiv anpassa penningpolitiken till det ekonomiska läget öka.

Flera EU-länder har redan i dag ett lagfäst huvudmål för penningpolitiken som syftar till att upprätthålla prisstabilitet. Det är dessutom vanligt att huvudmålet kombinerats med lagfästa, underordnade mål, formulerade som att centralbanken, utan att åsidosätta det överordnade målet, skall stödja den allmänna ekonomiska politiken.

Även ECBS har underordnade mål. Enligt ECBS-stadgan skall huvudmålet för ECBS vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål skall ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål. Dessa är att främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Riksbanken kommer att omfattas av ECBS verksamhetsmål såsom det är formulerat i stadgan. Det är därför inte möjligt att fastställa ett verksamhetsmål som strider mot detta mål.

Enligt propositionen bör ett underordnat mål inte föras in i lag. Däremot finns det utrymme för Riksbanken att i den mån det är förenligt med det överordnade långsiktiga målet för penningpolitiken stödja den av riksdagen beslutade ekonomiska politiken. Även Riksbanksutredningen gjorde denna bedömning, men anförde att uppgiften att stödja den allmänna ekonomiska politik riksdagen lagt fast inte behöver anges i lag eftersom det följer av att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. I departementspromemorian (Ds 1997:50) görs samma bedömning, och riksbanksfullmäktige delar denna uppfattning.

Det är också utskottets uppfattning att Riksbanken, som en myndighet under riksdagen, bör ha skyldighet att stödja de allmänna ekonomisk-politiska målen i den mån dessa inte strider mot prisstabilitetsmålet. Denna skyldighet behöver enligt utskottets mening inte lagfästas.

De traditionella målen för ekonomisk politik brukar vara hållbar tillväxt, hög sysselsättning, prisstabilitet, rättvis fördelning, regional balans och god miljö. Penningpolitiken kan påverka målet om prisstabilitet och medverka till att uppfylla målen om hållbar tillväxt och full sysselsättning. Däremot är mål som t.ex. god miljö, regional balans och rättvis fördelning inte särskilt väl lämpade som mål för penningpolitik.

Utskottet delar regeringens och arbetsgruppens uppfattning beträffande formuleringen av det penningpolitiska huvudmålet så att Riksbanken skall *upprätthålla ett fast penningvärde*. Orden *fast penningvärde* anger att det är den allmänna prisnivån som avses. Av propositionen framgår att målet inte skall tolkas så att alla enskilda priser skall vara stabila.

Utskottet delar denna uppfattning och anser att målet skall tolkas i förändringstermer, inte i absoluta termer, dvs. målet bör uttryckas som ett mål för inflationstakten snarare än som ett mål för den absoluta prisnivån. Den föreslagna formuleringen skall dock inte tolkas så att inflationstakten, mätt som KPI eller något annat index, skall vara noll.

Finansutskottet ställer sig därmed bakom förslaget att Riksbankens ställning stärks generellt och att målet för Riksbankens verksamhet skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Förslagen i motionerna K6 (v) yrkande 2, K5 (mp) yrkande 1, K4 (s) samt Fi220 (v) yrkande 9 om avslag på propositionen bör således avslås. Likaså avstyrker utskottet motionerna K3 (c) och Fi219 (mp) yrkande 8 om andra mål för Riksbanken.

Öppenhet och insyn i Riksbankens verksamhet

EMI:s synpunkter på lagförslaget

Motionen

Moderata samlingspartiet erinrar i *motion K2* om att regeringen valt att inte åtgärda två invändningar som Europeiska monetära institutet (EMI) haft mot lagförslagen. I båda fallen ansluter sig emellertid motionärerna till regering-

ens bedömning och föreslår att riksdagen skall göra ett tillkännagivande om vad som sägs i motionen i dessa frågor (yrkande 6).

Den ena frågan gäller på vilka grunder en direktionsledamot kan skiljas från sitt uppdrag där, enligt EMI, skrivningen i riksbankslagen skulle innebära ett sämre skydd för direktionsledamot jämfört med regeringsformen. Motionärerna anser emellertid i likhet med regeringen att kriterierna i riksbankslagen är snävare än regeringsformen, varför riksbankslagen är förenlig med EMI:s stadga.

Den andra frågan gäller regeringens lagförslag om instruktionsförbudet som enligt EMI inte till fullo uppfyller EG-fördragets krav. Även i detta fall delar motionärerna regeringens uppfattning i sak, dvs. att även ECBS-relaterade uppgifter omfattas av instruktionsförbudet med nuvarande lagförslag.

Finansutskottets ställningstagande

I tredje stycket av den nya lydelsen av 9 kap. 12 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen skall pröva om ledamöterna i fullmäktige och direktionen skall beviljas ansvarsfrihet.

Om en fullmäktig vägras ansvarsfrihet är han skild från sitt uppdrag. Frågan om att skilja en ledamot av direktionen från hans anställning prövas av fullmäktige. Det innebär att det krävs beslut av såväl riksdagen som fullmäktige för att en direktionsledamot som vägrats ansvarsfrihet skall kunna skiljas från sin anställning.

Enligt samma grundlagsstadgande får fullmäktige skilja en direktionsledamot från hans uppdrag endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

De fall i vilka ansvarsfrihet får vägras framgår av den föreslagna lydelsen av 49 § riksbankslagen där vissa kriterier anges för när riksdagen kan vägra en ledamot av fullmäktige eller en direktionsledamot ansvarsfrihet. Det får endast ske om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller direktionen, eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning.

EMI har framhållit att den grund på vilken fullmäktige kan skilja en direktionsledamot från hans anställning enligt 9 kap. 12 § regeringsformen är förenlig med ECBS-stadgan. Däremot anser EMI att kriterierna för när riksdagen kan vägra en direktionsledamot ansvarsfrihet enligt 49 § riksbankslagen inte är förenliga med artikel 14.2 i ECBS-stadgan.

Varken regeringen eller motionärerna delar denna uppfattning. De kriterier som gäller för att vägra en fullmäktigeledamot och en direktionsledamot ansvarsfrihet enligt den föreslagna 49 § riksbankslagen ryms, enligt regeringen och Lagrådet, under de förhållanden som enligt stadgan kan föranleda att en ledamot skiljs från sin anställning. Finansutskottet instämmer i denna bedömning.

EMI tar också upp vissa frågor med anknytning till Riksbankens oberoende. Det område inom vilket oberoende krävs finns angivet i artikel 107 i EG-fördraget. EMI framhåller att denna artikel omfattar alla ECBS-relaterade

uppgifter och inte enbart ”frågor som rör penningpolitik” eller ”penningpolitiska uppgifter”, dvs. den formulering som används i 9 kap. 12 § regeringsformen respektive 41 a § riksbankslagen. Omfattningen av artikel 107 i EG-fördraget återspeglas inte till fullo i de föreslagna lagbestämmelserna om instruktionsförbudet, anser EMI.

Såsom för övrigt även motionärerna framhåller ser regeringen tillämpningen av valutapolitiken som en del av penningpolitiken. Det innebär att även valutapolitiken omfattas av instruktionsförbudet. Regeringen slår också fast att även andra uppgifter som enligt EG-fördraget tillkommer ECBS omfattas av förbudet eftersom Riksbanken kommer att vara en del av ECBS. Enligt propositionen gäller instruktionsförbudet därmed även sådana uppgifter som att genomföra valutatransaktioner, att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver samt att främja ett väl fungerande betalningssystem. Med propositionens lagförslag omfattas således alla typer av ECBS-relaterade uppgifter av instruktionsförbudet. Enligt finansutskottets mening är det därför inte erforderligt med någon modifiering av lagförslagen i detta hänseende.

I dessa båda frågor ansluter sig Moderata samlingspartiet i sak till regeringens uppfattning men föreslår att riksdagen skall göra ett tillkännagivande om vad som sägs i motionen om direktionsledamots avsättlighet och instruktionsförbudet. Eftersom motionärerna i allt väsentligt är överens med regeringen är det enligt finansutskottets mening inte behövligt med något tillkännagivande. Det finns därför inte anledning för riksdagen att biträda motionärernas förslag. Konstitutionsutskottet bör med hänsyn härtill avstyrka motion K2 (m) yrkande 6.

Direktionens protokoll

Propositionen

I propositionen föreslås olika åtgärder för att säkerställa insyn och kontroll av Riksbankens verksamhet på det penningpolitiska området. Ett förslag som diskuteras i det sammanhanget är möjligheten att offentliggöra direktionens protokoll viss tid efter sammanträdena.

Regeringen anser emellertid att det inte bör införas någon skyldighet för direktionen att offentliggöra sina protokoll eftersom det skulle innebära att en helt ny ordning skapas, vilken kan ses som ett klart avsteg från de principer som sekretesslagen bygger på. Enligt vad som sägs i propositionen behöver denna slutsats inte utesluta att ett förslag kan presenteras vid ett senare tillfälle. Regeringen hänvisar till riksbanksfullmäktige som pekat på möjligheten att direktionen frivilligt låter offentliggöra sina protokoll inom ramen för nuvarande lagstiftning och att frågan därefter kan prövas på nytt när den nya direktionen har funnit sin form. Ett sådant initiativ skulle välkomnas av regeringen som anser att ett frivilligt offentliggörande inte möter några hinder, förutsatt att offentliggörandet sker efter vederbörlig sekretessprövning.

Moderata samlingspartiet anser i *motion K2* att regeringens farhågor för sekretessen kring direktionens protokoll är överdrivna. Enligt motionen bör den demokratiska insynen i Riksbankens verksamhet förbättras. Det räcker inte med ett frivilligt offentliggörande av protokollen inom ramen för nuvarande sekretesslagstiftning, anser motionärerna, som föreslår att riksdagen skall begära att regeringen återkommer med ett förslag till lag om offentliggörande av direktionens protokoll (yrkande 2).

Folkpartiet liberalerna föreslår i *motion K8* att man i riksbankslagen skall ta in en föreskrift om att direktionens protokoll skall offentliggöras efter förslagsvis sex veckor, såsom fallet är i Storbritannien. Riksdagen bör göra ett tillkännagivande av denna innebörd, anser motionärerna (yrkande 1).

Finansutskottets ställningstagande

Vissa uppgifter om penningpolitiken omfattas av sekretess. Om direktionen skulle åläggas att offentliggöra sina protokoll skulle även hemliga uppgifter komma att offentliggöras, vilket skulle strida mot 3 kap. 1 § i sekretesslagen. En skyldighet att offentliggöra direktionens protokoll skulle även kunna stå i strid mot bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen om utrikessekretess. Enligt detta lagrum gäller sekretess bl.a. för uppgifter som rör annan stat eller mellanfolklig organisation, om det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjs.

Utskottet delar regeringens uppfattning att en påtvingad öppenhet kring direktionens protokoll skulle vara ett klart avsteg från de principer som sekretesslagen bygger på. En sådan ordning kan dessutom innebära att man riskerar den insyn i direktionens arbete som har tillförsäkrats fullmäktiges ordförande och vice ordförande, eftersom viktiga frågor då kan komma att diskuteras vid sidan av och inte på direktionens sammanträden. Finansutskottet är med hänsyn härtill inte berett att förorda någon annan lösning innan direktionen funnit stadga i sina arbetsformer.

Konstitutionsutskottet bör med hänsyn härtill avstyrka motionerna K2 (m) yrkande 2 och K8 (fp) yrkande 1.

Riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter om den förda penningpolitiken

Propositionen

Ett annat förslag som tillkommit för att öka insynen och kontrollen av Riksbankens verksamhet är föreskriften i riksbankslagen (50 §) att direktionen minst två gånger om året skall lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om penningpolitiken. På detta sätt kan riksdagen, som Riksbankens huvudman, och allmänheten löpande ges insyn i den penningpolitiska verksamheten, framhålls det i propositionen.

I propositionen kommenteras inte närmare hur den föreslagna redogörelsen skall beredas i riksdagen.

Såvitt finansutskottet förstår bör redogörelsen betraktas som en framställning av det slag som omnämns i 3 kap. 8 § riksdagsordningen. Över sådana redogörelser löper motionsrätt. De skall vidare beredas i utskott innan de tas upp till avgörande i kammaren.

Riksdagens behandling av redogörelserna bör självfallet inte ske på ett sådant sätt att det uppstår en konflikt med instruktionsförbudet. Som tidigare nämnts omfattar detta förbud alla penningpolitiska beslut, dvs. just den typ av frågor som Riksbanken kommer att ta upp i sina redogörelser. Finansutskottet förutsätter att kammarkansliet och talmannen vid sin prövning av de motioner som väcks i anslutning till redogörelserna kan vägra att ta upp yrkanden som inte är förenliga med instruktionsförbudet.

Utskottsutfrågningar av riksbankschefen

Motionen

Moderata samlingspartiet föreslår i motion K2 att möjligheten till offentliga utskottsutfrågningar med riksbankschefen skall regleras i lag (yrkande 1).

Finansutskottets ställningstagande

Riksbankschefen har under senare år återkommande framträtt inför finansutskottet vid offentliga utfrågningar och då redogjort för den förda penningpolitiken. Liksom andra offentliga utskottssammanträden regleras dessa sammankomster av föreskrifterna i 4 kap. 12 § riksdagsordningen med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Någon särskild reglering av de offentliga utskottsutfrågningarna med riksbankschefen är enligt finansutskottets mening inte erforderlig. Konstitutionsutskottet bör därför avstyrka motion K2 (m) yrkande 1.

Riksbankens nya ledningsstruktur

Riksbanksledningens skyldighet att offentliggöra ekonomiska förhållanden

Propositionen

I propositionen föreslås att ledamöterna i direktionen samt ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige till riksdagen skriftligen skall anmäla sitt innehav av vissa tillgångar och skulder, liksom vilka ekonomiska avtal av visst slag som de ingått. Den föreslagna anmälningsplikten omfattar finansiella instrument, krediter och andra skulder samt villkoren för dessa, avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare såsom avtal om löne- eller pensionsförmån, innehav av andel i handelsbolag eller annan ekonomisk förening än bostadsrättsförening samt ägande av näringsfastighet. Anmälan

behöver dock inte göras om värdet av avtalen och tillgångarna exklusive finansiella instrument sammantaget understiger 0,5 miljoner kronor. Någon anmälningsplikt föreligger inte heller för skulder och krediter som tillsammans understiger 0,5 miljoner kronor.

Den föreslagna anmälningsplikten regleras genom en ny 39 a § i riksbankslagen.

Motionen

Moderata samlingspartiet anser i *motion K2* att det är angeläget att det finns en anmälningsplikt om ekonomiska förhållanden för de främsta beslutsfattarna i Riksbanken. De krav som föreslås bli inskrivna i riksbankslagen är emellertid alltför långtgående och riskerar enligt motionärerna att negativt påverka rekryteringen till dessa uppdrag. Detta gäller särskilt ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige vilka poster ju långtifrån förutsätter heltidsengagemang i Riksbanken. Riksdagen bör göra ett tillkännagivande av denna innebörd (yrkande 4).

Finansutskottets ställningstagande

Redan i dag finns en intern anmälningsplikt för fullmäktiges ledamöter men den är begränsad till finansiella instrument. Riksbanken och direktionen kommer med propositionens förslag att få en mer självständig ställning. Det är därför viktigt att det finns ett stort förtroende inte bara för ledamöterna i direktionen utan också för fullmäktiges ordförande och vice ordförande som i direktionen kan ses som allmänhetens företrädare och som kommer att ha full insyn i de frågor direktionen behandlar.

Finansutskottet anser mot denna bakgrund att formerna för den av regeringen föreslagna anmälningsplikten är väl avvägda.

Konstitutionsutskottet bör med hänsyn härtill avstyrka motion K2 (m) yrkande 4.

Prövning av ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans uppdrag

Propositionen

Ett beslut om att skilja riksbankschefen från hans anställning kan överklagas till EG-domstolen. Motsvarande rätt föreligger inte för övriga medlemmar i direktionen, men enligt EMI:s konvergensrapport i november 1996 bör även de omfattas av ett liknande skydd. Ett sådant skydd bör därför åstadkommas genom en möjlighet att väcka talan vid svensk domstol.

Regeringen föreslår att annan ledamot av direktionen än riksbankschefen skall kunna få sin sak prövad vid Arbetsdomstolen som därvid bör utgöra första och sista instans.

Moderata samlingspartiet anser i *motion K2* att Arbetsdomstolen som parts-sammansatt domstol är olämplig att pröva besvär från en direktionsledamot som av fullmäktige blivit skild från sitt uppdrag. En sådan prövning bör i stället göras av Regeringsrätten. Förslaget till riksbankslag bör ändras i detta avseende (yrkande 3).

I propositionen föreslås att Arbetsdomstolen skall vara första och sista instans vid prövningen när annan direktionsledamot än riksbankschefen anser sig ha blivit avskedad på orättfärdig grund. Moderata samlingspartiet motsätter sig detta förslag och föreslår i stället att Regeringsrätten skall vara prövningsinstans.

Finansutskottet vill med anledning härav erinra om att förslagen i propositionen grundas på en fempartiuppgörelse, vilken finns återgiven i promemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50). I promemorian föreslogs – i 33 b § förslaget till ändring i riksbankslagen – att ärenden av detta slag skulle kunna överklagas till Stockholms tingsrätt. Såsom motionärerna påpekar utgör regeringens förslag i denna del ett avsteg från arbetsgruppens förslag.

Finansutskottet föreslår att man i enlighet med den ursprungliga uppgörelsen föreskriver att annan ledamot av direktionen än riksbankschefen skall få väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Motion K2 (m) yrkande 3 bör inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Karenstid för direktionsledamot som lämnat sitt uppdrag

Propositionen

I propositionen föreslås att en direktionsledamot som slutar sitt arbete inte skall få inneha vissa uppdrag under det närmast efterföljande året. Fullmäktige skall dock kunna medge undantag från detta krav. Enligt förslaget skall en tidigare direktionsledamot övergångsvis inte få vara ledamot eller suppleant i bank m.m., inte heller få inneha anställning eller uppdrag som skulle göra honom olämplig att vara direktionsledamot.

Den föreslagna karenstiden regleras i sista stycket till en ny 33 a § i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

Motionen

Moderata samlingspartiet anser i motion K2 att det saknas anledning att tillämpa en så sträng karenregel som den föreslagna och föreslår att riksdagen skall göra ett tillkännagivande av denna innebörd (yrkande 5).

Finansutskottets ställningstagande

Såsom också framhålls i propositionen får ledamöter i direktionen genom sin ställning kunskap i frågor som är av utomordentligt stor betydelse för vissa verksamheter i framför allt det privata näringslivet, t.ex. banksektorn. När en ledamot lämnar sin anställning besitter han en kunskap som, om den utnyttjas, skulle kunna vara till skada för Riksbanken. Dessutom skulle det kunna uppfattas som allmänt stötande om en ledamot av Riksbankens direktion omgående skulle kunna övergå till en ledande befattning i annan verksamhet.

Av betydelse i sammanhanget är också att den ettåriga karenperioden inte är definitiv. Fullmäktige föreslås kunna förkorta denna tid och med hänsyn till arten av uppdraget avgöra hur lång karenperioden bör vara för att inte

riskera att kunskaper från tiden som direktionsledamot skall kunna missbrukas.

Finansutskottet som för egen del inte har något att erinra mot regeringens förslag i detta avseende föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion K2 (m) yrkande 5.

Mot yrkandet kan även riktas en invändning av annat slag. Liksom när det gäller tre andra yrkanden i den moderata motionen innebär detta yrkande att ett av de fem partier som står bakom uppgörelsen begär att riksdagen skall ta ställning mot delar av uppgörelsen innan den trätt i kraft.

Övriga frågor

Folkomröstning om Sveriges medlemskap i EMU

Motionen

Enligt *Vänsterpartiets motion K6* är ändringarna av Riksbankens organisation och ställning inget som uppkommit annat än ur behovet att EMU-anpassa Sverige och underlätta för ett eventuellt inträde i EMU. De föreslagna förändringarna får enligt motionärerna bara genomföras om svenska folket i folkomröstning skulle säga ja till ett medlemskap i EMU och därmed till ett uppgivande av den nationella ekonomisk-politiska självbestämmanderätten. Motionärerna yrkar på ett tillkännagivande om att Sveriges eventuella medlemskap i EMU skall prövas i en rådgivande folkomröstning.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har nyligen, i behandlingen av proposition 1997/98:25 Sverige och den ekonomiska och monetära unionen, behandlat frågan om formerna för beslutsfattande om Sveriges framtida deltagande i valutaunionen. Utskottet anförde då följande (bet.1997/98:FiU9, s. 23):

Utskottet delar regeringens uppfattning att, om det efter den 1 januari 1999 bedöms lämpligt att Sverige deltar i valutaunionen, frågan skall underställas svenska folket för prövning. Som regeringen anför är det önskvärt att en sådan prövning sker i ett allmänt val, men det kan inte helt uteslutas att det i stället kan ske genom ett extraval eller en folkomröstning. Därefter ankommer det på riksdagen att fatta slutligt beslut.

Utskottet, som kan konstatera att det citerade betänkandet har vunnit riksdagens bifall (prot. 1997/98:40, rskr. 75), ser ingen anledning att ändra uppfattning.

Motion K6 (v) yrkande 1 bör avstyrkas.

Riksbankens sedelutgivningsrätt

Motionerna

I *Centerpartiets motion K7* citeras följande uttalande i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19):

Om Sverige beslutar sig för ett deltagande i EMU:s tredje fas följer att beslut om utgivning av sedlar och mynt samt frågan om lagligt betalningsmedel överförs till den europeiska centralbanken. Detta kräver också ändringar i bestämmelserna i regeringsformen om sedelutgivningsrätten.

Motionärerna erinrar om att den nuvarande riksdagen enhälligt har godkänt denna del av proposition 1994/95:19 utan invändningar. Det svenska folket har enligt motionärerna i folkomröstning tagit ställning för att Sverige skall vara medlem i EU, med förutsättningen att EU-medlemskapet inte omfattade medlemskapet i EMU:s tredje fas. Om riksdagens majoritet nu vill ändra detta – utan att höra svenska folket på nytt – frångås utfästelsen till svenska folket. Detta skulle motverka förtroendet för riksdagen och EU-medlemskapet. Det vore enligt motionärerna mycket farligt och beklagligt om man på detta sätt väljer att underminera riksdagens legitimitet. Grundlagarna har en särställning som måste respekteras.

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den ovan citerade formuleringen om EMU och sedelutgivningsrätten i proposition 1994/95:19 fortsatt skall gälla.

I *Folkpartiet liberalernas motion K8* erinras om att enligt gällande lydelse av regeringsformen har Sveriges riksbank monopol på att ge ut sedlar och mynt. Denna grundlagsregel syftar till att trygga betalningssystemet och penningvärdet genom att omöjliggöra för andra än Riksbanken, t.ex. svenska affärsbanker eller andra finansiella institutioner, att ge ut svenska sedlar.

I valutaunionens tredje fas är det emellertid den europeiska centralbanken, ECB, som har ensamrätt att tillåta sedelutgivning, och både ECB och nationella centralbanker inom valutaunionen kan ge ut sedlar som är legala betalningsmedel. Det kan visserligen hävdas att EU-rätten tar över svensk rätt så att en grundlagsändring inte skulle vara nödvändig. Motionärerna anser emellertid att svensk grundlag bör ge en rättvisande bild av de faktiska förhållandena, och bestämmelserna om sedelutgivning i 9 kap. 13 § regeringsformen bör därför ändras. Riksdagen bör därför fatta det första vilande beslutet om sådan grundlagsändring under våren 1998. Det slutliga beslutet kan sedan fattas efter riksdagsvalet 1998.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet vill erinra om att i propositionen sägs att bestämmelsen om sedelutgivningsrätten i 9 kap. 13 § regeringsformen bör vid ett svenskt deltagande i valutaunionen anpassas till de faktiska förhållandena. Någon anledning att nu ändra bestämmelsen föreligger dock inte. Ett lagförslag om ändring i regeringsformen bör emellertid lämnas till riksdagen i samband med en svensk anslutning till valutaunionen.

Utskottet delar bedömningen i propositionen och avstyrker därmed motionerna K7 (c) och K8 (fp) yrkande 2.

Propositionen

Regeringen anser att Riksdagens revisorer även fortsättningsvis bör granska Riksbanken enligt lagen (1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m. Förutsättningarna för revisorernas granskning kommer dock att påverkas om Sverige deltar i valutaunionen, men regeringen anser att revisorerna även då bör kunna granska Riksbanken.

Sett utifrån föreskrifterna i ECBS-stadgan kan nämligen Riksdagens revisorers rätt att granska Riksbanken ifrågasättas, påpekar regeringen. Enligt artikel 27 i ECBS-stadgan skall nationella centralbanker granskas av oavhängiga externa revisorer som ECB-rådet har rekommenderat och rådet godkänt. Regeringen anser emellertid att denna granskning inte bör hindra att riksdagen, i egenskap av Riksbankens huvudman, också låter sina revisorer granska Riksbanken. En redogörelse för granskningen bör tas in i en berättelse som bör underställas riksdagen för att denna skall kunna pröva frågan om ansvarsfrihet för direktionen och fullmäktige.

Finansutskottets ställningstagande

Med de förslag som redovisas i propositionen kommer ansvaret för utformningen av penningpolitiken i än högre grad än tidigare att delegeras till en självständig riksbank. Såsom framhålls i propositionen bör en så långtgående delegering kombineras med uppföljning och kontroll. Som Riksbankens huvudman måste riksdagen därför ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån det mål som i lag fastställts för verksamheten.

Riksdagens revisorers årliga granskning av Riksbankens verksamhet kommer att påverkas om Sverige väljer att delta i valutaunionen och införa den gemensamma valutan euron. Då får enligt propositionen varken Riksdagens revisorer eller Riksbankens internrevision längre pröva beslut som avser ECBS-relaterade uppgifter. Härmed förstås ECBS grundläggande uppgifter, vilka enligt artikel 105.2 i EG-fördraget skall vara

- att utforma och genomföra gemenskapens penning- och valutapolitik,
- att företa transaktioner i utländsk valuta,
- att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver,
- att främja ett väl fungerande betalningssystem.

Fram till dess att Sverige deltar i valutaunionen är emellertid revisorerna enligt finansutskottets mening oförhindrade att granska Riksbankens verksamhet enligt nuvarande former. Granskningen och revisorernas uttalanden får dock inte ha en sådan inriktning att de kan anses komma i konflikt med instruktionsförbudet.

Stockholm den 16 december 1997

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Per-Ola Eriksson (c), Sören Lekberg (s), Lars Tobisson (m), Lisbet Calner (s), Bo Nilsson (s), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Carl B Hamilton (fp), Susanne Eberstein (s), Johan Lönnroth (v), Kristina Nordström (s), Per Bill (m), Mats Odell (kd), Sven-Erik Österberg (s) och Bengt Kronblad (s).

1997/98:FiU1y

Avvikande meningar

1. Riksbankens ställning generellt och penningpolitiska mål (v)

Johan Lönnroth (v) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Riksbankens ställning generellt och penningpolitiska mål** bort ha följande lydelse:

De förändringar i Riksbankens ställning och fastläggandet av ett inflationsmål för Riksbanken som föreslås i propositionen kan enligt utskottets mening inte uppfattas som annat än förberedelser för ett inträde i valutaunionen (EMU). Förändringarna behövs inte i sak. I likhet med vad som framförs i motion K6 (v) anser utskottet att Sveriges riksbank i huvudsak har fungerat väl med nuvarande ordning. De ekonomisk-politiska motiv som angivits är inte särskilt tydliga och framför allt inte övertygande.

Sveriges riksbank är en av de mer självständiga centralbankerna i världen, framgår det av propositionen. Det har inte hindrat att inflationen periodvis har varit mycket hög i Sverige och i likhet med växelkursen varierat mycket kraftigt. Det var inte för att Riksbanken var satt under politiskt styre som man tvingades att låta kronan flyta fritt hösten 1992. Det är svårt att se behovet av att penningpolitiken skall styras utan politisk eller demokratisk påverkan. Det är visserligen en av grundtankarna i EMU att delar av den ekonomiska politiken, penningpolitiken, skall beslutas utan politisk kontroll. Men regeringen hävdade senast i proposition 25 att Sverige inte skall delta i valutaunionen när den börjar den 1 januari 1999. Om vi inte avser att delta i fas tre är det svårt att förstå varför vi redan i fas två skall anpassa till de villkor som gäller för deltagande i EMU.

I propositionen föreslås vidare att prisstabiliteten skall vara överordnat mål för den ekonomiska politiken. Penningpolitiken skall alltså hanteras av effektiva och omutliga tjänstemän i enlighet med det övergripande målet om prisstabilitet som formuleras av regering och riksdag.

Utskottet anser i likhet med vad som anförs i motion K6 (v) att regeringen underskattar den motsättning som finns – åtminstone i det korta och medellånga perspektivet – mellan full sysselsättning och inflation. Även på lång sikt finns en motsättning som kan leda till mer permanent utslagning från arbetsmarknaden. Det finns också anledning att ifrågasätta påståendena om samband mellan låg inflation och ekonomisk tillväxt.

Utskottet delar uppfattningen i motion K6 (v) att full sysselsättning skall vara det överordnade målet för den ekonomiska politiken. Ett alltför ensidigt prioriterande av inflationsmålet kan leda till stora problem, en hög och bestående arbetslöshet. Det har framför allt utvecklingen i Europa visat. Som

framhålls i motionen leder arbetslösheten till stora brister i resursutnyttjandet och ett enormt bortfall i produktion och inkomster. Den ekonomiska ineffektiviteten har också ett socialt och politiskt pris i form av växande klassklyftor och en maktförskjutning till de resursstarka. Massarbetslösheten och de sociala förhållandena i dess fotsår är en huvudförklaring till växande rasism och högerextremism både i Sverige och i Europa i övrigt.

Utskottet avstyrker förslagen i propositionen om att stärka Riksbankens ställning och att införa ett ensidigt prisstabilitetsmål för Riksbanken. Utskottet tillstyrker således motionerna K6 (v) yrkande 2 och Fi220 (v) yrkande 9.

2. Direktionens protokoll (m, v)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Johan Lönnroth (v) och Per Bill (m) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Direktionens protokoll** bort ha följande lydelse:

I propositionen hävdar regeringen att ett offentliggörande av direktionens protokoll skulle kunna strida mot föreskrifterna i 3 kap. 1 § sekretesslagen som reglerar sekretesskyddet av vissa uppgifter om Riksbankens penningpolitik. Det skulle också kunna komma i konflikt med föreskrifterna i 2 kap. 1 §, om utrikessekretess.

Riksbanksfullmäktige anser att ett frivilligt offentliggörande bör kunna ske inom ramen för nuvarande sekretesslagstiftning och att frågan bör prövas på nytt när den nya direktionen har funnit sin form. Regeringen sätter sig inte emot detta under förutsättning att offentliggörandet sker efter vederbörlig sekretessprövning.

Enligt finansutskottets mening är regeringens farhågor angående sekretessen överdrivna, särskilt som offentliggörandet är tänkt att ske med fördröjning. Behovet av sekretess i penningpolitiska frågor är nämligen i allmänhet av övergående natur och av mycket kort varaktighet. Direktionen skulle dessutom kunna anpassa sina protokoll så att de inte står i strid mot sekretesslagen. Ett offentliggörande av Riksbankens protokoll skulle inte bara öka den demokratiska insynen. Det skulle också förbättra de finansiella marknadernas förståelse för Riksbankens penningpolitiska intentioner, vilket i sig skulle leda till en effektivare penningpolitik.

Finansutskottet anser med hänsyn härtill att konstitutionsutskottet bör biträda motion K2 (m) yrkande 2. Därmed tillgodoses i betydande utsträckning också förslaget i motion K8 (fp) yrkande 1.

3. Direktionens protokoll (fp)

Carl B Hamilton (fp) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Direktionens protokoll** bort ha följande lydelse:

Enligt finansutskottets mening bör man i riksbankslagen ta in en föreskrift om att direktionens protokoll skall offentliggöras efter förslagsvis sex veckor, såsom fallet är i Storbritannien.

Finansutskottet anser med hänsyn härtill att konstitutionsutskottet bör biträda motion K8 (fp) yrkande 1. Därmed tillgodoses i betydande utsträckning också förslaget i motion K2 (m) yrkande 2.

4. Riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter om den förda penningpolitiken (m, fp, kd)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Carl B Hamilton (fp), Per Bill (m) och Mats Odell (kd) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter om den förda penningpolitiken** bort ha följande lydelse:

Enligt förslaget till ny 50 § riksbankslagen skall Riksbanken minst två gånger om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om penningpolitiken. Därmed ges riksdag och allmänhet tillfälle till insyn i Riksbankens verksamhet. Syftet med redogörelserna är således rent informativt. Innehåll och utformning bör enligt propositionen inte regleras närmare, men regeringen anser att de kan ha ett innehåll liknande de nuvarande inflationsrapporterna.

Vid överläggningarna i den arbetsgrupp som utformade departementspromemorian Riksbankens ställning (Ds 1997:50) uppmärksammades inte att en sådan redogörelse kommer att medföra motionsrätt, utskottsbehandling och kammarbeslut. Det har emellertid inte varit vare sig arbetsgruppens eller regeringens avsikt att den skall leda till någon formell riksdagsbehandling. På s. 63–64 i propositionen anges vilka frågor som bör handläggas av riksdagen, och i detta sammanhang omnämns inte de penningpolitiska redogörelserna.

Riksbankens skriftliga redogörelser kan väntas handla om dess bedömning av det ekonomiska läget, den förda penningpolitiken och den framtida penningpolitikens förutsättningar och inriktning. En ordning som föreskriver formell riksdagsbehandling inbjuder då till överträdelser av instruktionsförbudet och riskerar att skapa oklarhet om Riksbankens faktiska självständighet och därmed dess trovärdighet vad gäller inflationsmålet.

Riksdagen saknar inte möjligheter att i andra sammanhang kommentera Riksbankens verksamhet. Enligt den nya lydelsen av 48 § i riksbankslagen skall Riksbanken varje år före den 15 februari avge årsredovisning, som även framdeles skall innehålla en redogörelse för den förda penningpolitiken. I anslutning härtill föreligger motionsrätt liksom naturligtvis under den allmänna motionstiden. Inget hindrar heller att penningpolitiken berörs i samband med vårpropositionen och budgetpropositionen.

Problemet med motionsrätt och riksdagsbehandling av de särskilda redogörelserna bör undvikas genom att den föreslagna 50 § ändras så att riksdagens finansutskott görs till mottagare av dem. De skulle i så fall komma att hanteras i samma ordning som i flera år gällt för Riksbankens budget, vilken enligt 47 § riksbankslagen skall överlämnas för kännedom till finansutskottet och Riksdagens revisorer. Alternativt kan direktionen åläggas att offentliggöra redogörelserna utan särskild mottagare. I båda fallen kan de liksom hittills läggas till grund för utfrågningar inför finansutskottet.

Enligt finansutskottets mening bör konstitutionsutskottet på denna punkt anpassa förslaget till riksbankslag till den avsedda innebörden av femparti-uppgörelsen.

5. Utskottsutfrågningar av riksbankschefen (m)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Per Bill (m) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Utskottsutfrågningar av riksbankschefen** bort ha följande lydelse:

Enligt Maastrichtfördragets artikel 109b3 kan ECB:s ordförande och övriga ledamöter i direktionen på begäran av Europaparlamentet eller på eget initiativ höras av Europaparlamentets behöriga kommittéer.

Finansutskottet anser att man i riksbankslagen bör ta in en motsvarande föreskrift. Särskilt värdefullt vore att få fastslaget att rätten att föranstalta om utskottsutfrågningar är ömsesidig.

Konstitutionsutskottet bör med hänsyn härtill biträda förslaget i motion K2 (m) yrkande 1.

6. Riksbanksledningens skyldighet att offentliggöra ekonomiska förhållanden (m)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Per Bill (m) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Riksbanksledningens skyldighet att offentliggöra ekonomiska förhållanden** bort ha följande lydelse:

Finansutskottet ser det som angeläget att de främsta beslutsfattarna i Riksbanken är ålagda att anmäla vissa ekonomiska förhållanden. De krav som föreslås bli intagna i riksbankslagen är emellertid så långtgående att de riskerar att negativt påverka rekryteringen till dessa uppdrag. Detta gäller särskilt posterna som ordförande och vice ordförande i fullmäktige, vilka ju långt ifrån förutsätter heltidsengagemang i Riksbanken. Riksbanksfullmäktige har i sitt remissyttrande framhållit att det särskilt finns skäl att ompröva bestämmelsens utformning vad avser skulder och andra tillgångar än finansiella instrument.

I likhet med vad som föreslås i den moderata motionen bör riksdagen göra ett tillkännagivande av denna innebörd. Finansutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör biträda motion K2 (m) yrkande 4.

7. Prövning av ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans uppdrag (m)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Per Bill (m) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Prövning av ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans uppdrag** bort ha följande lydelse:

Enligt artikel 14 i ECBS-stadgan kan ett beslut om att skilja riksbankschefen från hans anställning överklagas till EG-domstolen. EMI har i sin konvergensrapport i november 1996 framhållit att ett liknande skydd bör gälla för samtliga penningpolitiska beslutsfattare, dvs. övriga medlemmar i direktionen. Eftersom möjligheten att överklaga till EG-domstolen är förbehållen riksbankschefen föreslår regeringen att direktionens ledamöter skall kunna överklaga till Arbetsdomstolen.

Såsom framhålls i den moderata motionen utgör regeringens förslag i denna del ett avsteg från arbetsgruppens förslag som innebar att beslut om att skilja en direktionsledamot från hans uppdrag skulle kunna överklagas till Stockholms tingsrätt.

Stockholms tingsrätt har i sitt remissyttrande ifrågasatt lämpligheten av att ålägga tingsrätten den nya uppgiften. Bl.a. har det inte klargjorts vare sig i vilken ordning talan skall föras eller huruvida dess avgöranden skall kunna överklagas och i så fall till vilken domstol.

Denna kritik ger anledning att på nytt överväga frågan om lämplig instans för överklagande. Uppgiften bör inte läggas på Arbetsdomstolen, som är partssammansatt och som inte heller i övrigt är ägnad att ge ett skydd för den avsatte som är likvärdigt med det skydd EG-domstolen kan ge.

I stället bör direktionens ledamöter ges möjlighet att klaga i en nationell instans med högsta tänkbara juridiska kompetens, dvs. antingen Högsta domstolen eller Regeringsrätten. I valet dem emellan talar mycket för att uppgiften bör anförtros Regeringsrätten för avgörande i första och sista instans.

Med denna ordning skulle den processuella ordningen för direktionsledamöternas överklagande bättre stämma överens med de bestämmelser som gäller för riksbankschefen i EG-domstolen.

Konstitutionsutskottet bör med anledning av motion K2 (m) yrkande 3 anpassa 33 b § riksbankslagen i enlighet med detta förslag.

8. Karenstid för direktionsledamot som lämnat sitt uppdrag (m)

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m) och Per Bill (m) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Karenstid för direktionsledamot som lämnat sitt uppdrag** bort ha följande lydelse:

Riksbanksfullmäktige har ifrågasatt om den föreslagna karenstiden på ett år för direktionsledamot är nödvändig. Enligt fullmäktige borde det räcka med föreskrifterna i 1 kap. 6 § sekretesslagen om förbud för person att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift som han fått kännedom om på grund av anställning eller uppdrag hos myndighet.

Finansutskottet anser i likhet med Moderata samlingspartiet att det saknas anledning att tillämpa en så sträng karensregel som den vilken föreslås i propositionen. Konstitutionsutskottet bör således bifalla motion K2 (m) yrkande 5 och göra ett tillkännagivande av denna innebörd.

Johan Lönnroth (v) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Folkomröstning om Sveriges medlemskap i EMU** bort ha följande lydelse:

Utskottet delar Vänsterpartiets uppfattning att ändringarna av Riksbankens organisation och ställning endast har uppkommit ur behovet att EMU-anpassa Sverige och underlätta för ett eventuellt inträde i EMU. En mer oberoende riksbank behövs inte och penningpolitiken skall inte undandras ett direkt demokratiskt inflytande för de folkvalda. De föreslagna förändringarna skall enligt utskottet bara genomföras om svenska folket i folkomröstning skulle ja säga till ett medlemskap i EMU och därmed till ett uppgivande av den nationella ekonomisk-politiska självbestämmanderätten.

Utskottet vill hänvisa till reservation nr 12 av Vänsterpartiets ledamot i finansutskottets betänkande 1997/98:FiU9 (s. 39). Utskottet delar uppfattningen i nämnda reservation, där det bl.a. anförs att det är självklart att svenska folket skall få ta ställning i EMU-frågan efter en omfattande debatt.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med bifall till motion K6 (v) yrkande 1 som sin mening ge regeringen till känna.

10. Riksbankens sedelutgivningsrätt (c, v)

Per-Ola Eriksson (c) och Johan Lönnroth (v) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Riksbankens sedelutgivningsrätt** bort ha följande lydelse:

Utskottet vill erinra om följande uttalande i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19):

Om Sverige beslutar sig för ett deltagande i EMU:s tredje fas följer att beslut om utgivning av sedlar och mynt samt frågan om lagligt betalningsmedel överförs till den europeiska centralbanken. Detta kräver också ändringar i bestämmelserna i regeringsformen om sedelutgivningsrätten.

Den nuvarande riksdagen har enhälligt godkänt denna del av proposition 1994/95:19 utan invändningar. Det svenska folket har i en folkomröstning tagit ställning för att Sverige skall vara medlem i EU, med förutsättningen att EU-medlemskapet inte omfattade medlemskapet i EMU:s tredje fas. Om riksdagens majoritet nu vill ändra detta – utan att höra svenska folket på nytt – frångås utfästelsen till svenska folket. Detta skulle motverka förtroendet för riksdagen och EU-medlemskapet. Det vore enligt utskottet mycket farligt och beklagligt om man på detta sätt väljer att underminera riksdagens legitimitet. Grundlagar har en särställning som måste respekteras.

Riksdagen bör med bifall till motion K7 (c) som sin mening ge regeringen till känna att den ovan citerade formuleringen om EMU och sedelutgivningsrätten i proposition 1994/95:19 fortsatt skall gälla. Motion K8 (fp) yrkande 2 bör avstyrkas.

Carl B Hamilton (fp) anser att finansutskottets ställningstagande under rubriken **Riksbankens sedelutgivningsrätt** bort ha följande lydelse:

Enligt gällande lydelse av regeringsformen har Sveriges riksbank monopol på att ge ut sedlar och mynt. Denna grundlagsregel syftar till att trygga betalningssystemet och penningvärdet genom att omöjliggöra för andra än Riksbanken, t.ex. svenska affärsbanker eller andra finansiella institutioner, att ge ut sedlar avsedda för cirkulation inom Sverige.

I valutaunionens tredje fas är det emellertid den europeiska centralbanken, ECB, som har ensamrätt att tillåta sedelutgivning, och både ECB och nationella centralbanker inom valutaunionen kan ge ut sedlar som är legala betalningsmedel. Det kan visserligen hävdas att EU-rätten tar över svensk rätt så att en grundlagsändring inte skulle vara nödvändig. Utskottet anser emellertid att svensk grundlag bör ge en rättvisande bild av de faktiska förhållandena, och bestämmelserna om sedelutgivning i 9 kap. 13 § regeringsformen bör därför ändras. Riksdagen bör därför fatta det första vilande beslutet om sådan grundlagsändring under våren 1998. Det slutliga beslutet kan sedan fattas efter riksdagsvalet 1998.

Motion K8 (fp) yrkande 2 tillstyrks därmed medan motion K7 (c) avstyrks.

Till konstitutionsutskottet	1
Sammanfattning	1
Disposition av yttrandet	2
Propositionen	2
Motionerna	3
Motioner väckta med anledning av propositionen	3
Motioner från allmänna motionstiden	4
Bakgrund	4
Utskottet	5
Ansvar för valutapolitiken	5
Riksbankens ställning generellt och penningpolitiska mål	7
Öppenhet och insyn i Riksbankens verksamhet	10
EMI:s synpunkter på lagförslaget	10
Direktionens protokoll	12
Riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter om den förda penningpolitiken	13
Utskottsutfrågningar av riksbankschefen	14
Riksbankens nya ledningsstruktur	14
Riksbanksledningens skyldighet att offentliggöra ekonomiska förhållanden	14
Prövning av ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans uppgifter	15
Karenstid för direktionsledamot som lämnat sitt uppdrag	16
Övriga frågor	17
Folkomröstning om Sveriges medlemskap i EMU	17
Riksbankens sedelutgivningsrätt	17
Riksdagens revisorers granskning av Riksbanken	19
Avvikande meningar	20
1. Riksbankens ställning generellt och penningpolitiska mål (v)	20
2. Direktionens protokoll (m, v)	21
3. Direktionens protokoll (fp)	21
4. Riksdagsbehandlingen av Riksbankens rapporter om den förda penningpolitiken (m, fp, kd)	22
5. Utskottsutfrågningar av riksbankschefen (m)	23
6. Riksbanksledningens skyldighet att offentliggöra ekonomiska förhållanden (m)	23
7. Prövning av ett beslut att skilja en direktionsledamot från hans uppgifter (m)	23
8. Karenstid för direktionsledamot som lämnat sitt uppdrag (m)	24
9. Folkomröstning om Sveriges medlemskap i EMU (v)	25
10. Riksbankens sedelutgivningsrätt (c, v)	25
11. Riksbankens sedelutgivningsrätt (fp)	26