

UTREDNINGSTJÄNSTEN

Thomas Allvin

Tfn: 08-786 60 16

PM 2005-03-17

Dnr 2005:551

RIKSBANKEN OCH EU

I samband med EU-inträdet uppmärksammade kommissionen att vissa regler för Riksbanken borde ändras. Detta skedde dock aldrig. Kommissionens skrivelser i detta ärende önskas.

Sammanfattning

Trots att Sverige inte deltar i valutaunionen är Sverige skyldigt att göra den nationella lagstiftningen förenlig med den monetära unionens regelverk. Skyldigheten att göra lagstiftningen (inklusive riksbankslagen) förenlig med EG-fördraget och stadgan för det Europeiska centralbankssystemet gäller sedan 1 juli 1998. Med anledning av detta gjordes ändringar i regeringsformen och riksbankslagen som trädde i kraft 1 januari 1999. Både kommissionen och Europeiska centralbanken anser dock att dessa ändringar är otillräckliga, vilket de har påpekat i ett antal s.k. konvergensrapporter.

EMU:s tre etapper

EU:s ekonomiska och monetära union inrättades under tre etapper.

1. Den första etappen inleddes 1 juli 1990 och innebar fri rörlighet för kapital mellan medlemsländerna. Det blev även förbjudet för de nationella centralbankerna att ge nationella myndigheter kredit eller möjlighet att övertrassera sina konton.
2. Den andra etappen inleddes 1 januari 1994 och innebar bl.a. att EU:s bevakning av medlemsländernas statsfinanser ökade. EU började granska medlemsländerna i relation till valutaunionens inträdeskrav (konvergenskriterierna). Under denna etapp inrättades ECB, och de nationella centralbankerna gjordes självständiga från sina regeringar.
3. Den tredje etappen inleddes den 1 januari 1999 och innebar att valutaunionen inrättades för de länder som klarat konvergenskriterierna. ECB tog över den penningpolitiska styrningen i euro-området.

Europeiska centralbankssystemet och Sverige

Trots att Sverige inte deltar i valutaunionen i den tredje etappen av EMU ingår Riksbanken i det Europeiska centralbankssystemet (ECBS). ECBS består av Europeiska centralbanken (ECB) och EU-ländernas nationella centralbanker. För de länder som ingår i valutaunionen styrs penningpolitiken av ECB, och verkställs av de nationella centralbankerna. Även centralbankerna i övriga länder har dock vissa rättigheter och skyldigheter som medlemmar av ECBS, och Sveriges lagstiftning måste vara förenligt med det regelverk som styr den monetära unionen (även om

de regler som gäller just valutaunionen inte tillämpas på de länder som fått undantag från att delta).

De grundläggande reglerna för den monetära unionen finns i EG-fördragets avdelning VII samt i den s.k. ECBS-stadgan som är fogad till fördraget. Där framgår till exempel att:

- Huvudmålet för ECBS ska vara att upprätthålla prisstabilitet.
- ECB har ensamrätt att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen.
- Vare sig ECB eller någon nationell centralbank får begära eller ta emot instruktioner från EU:s institutioner, medlemsländernas regeringar eller något annat organ.
- De nationella centralbankscheferna ska ha en mandatperiod på minst 5 år. En chef får avsättas endast om han eller hon inte längre kan utföra sina uppgifter, eller på grund av allvarlig försummelse.

Enligt artikel 109 i EG-fördraget ska medlemsländerna se till att deras nationella lagstiftning, inklusive den lagstiftning som reglerar den nationella centralbanken, är förenlig med bestämmelserna i EG-fördraget (rörande den monetära unionen) och ECBS-stadgan senast det datum då ECBS inrättas. ECBS inrättades 1 juli 1998. Av artikel 116.5 framgår vidare att medlemsländerna under den andra etappen av EMU ska inleda det förfarande som leder till oberoende för dess centralbank.

Riksbankslagen och regeringsformen ändras 1999

Sverige behövde alltså inte ändra lagstiftningen som reglerar penningpolitiken och Riksbankens verksamhet i och med EU-inträdet 1995. Detta blev nödvändigt först i och med inrättandet av ECBS 1 juli 1998. I november 1997 lade därför regeringen en proposition (1997/98:40) som föreslog ändringar i framför allt riksbankslagen (1988:1385) och regeringsformen. De viktigaste ändringarna var följande:

I regeringsformen

- Riksbanken får ansvaret för penningpolitiken.
- Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska sköta penningpolitiken.
- Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

I riksbankslagen

- Målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde.
- Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år.
- Ledamöter av direktionen får inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör sina penningpolitiska uppgifter.
- Uppdraget som direktionsledamot är oförenligt med ett antal andra offentliga uppdrag (bl.a. riksdagsledamot).
- Regler för avsättande av direktionen.

Lagändringarna antogs av riksdagen och trädde i kraft 1 januari 1999.

Kommissionens och ECB:s synpunkter

Beslutet om vilka länder som skulle ingå i valutaunionen från start 1999 fattades på grundval av s.k. konvergensrapporter från kommissionen och ECB. Sedan dess har kommissionen och ECB fortsatt att granska hur de länder som ännu inte ingår i valutaunionen lever upp till konvergenskriterierna och de legala krav som framgår av EG-fördraget och ECBS-stadgan, och lämnat konvergensrapporter om detta vartannat år.

Både i de ursprungliga konvergensrapporterna, och i samtliga rapporter sedan dess¹, menar både kommissionen och ECB att de lagändringar som genomfördes i Sverige 1999 inte är tillräckliga för att göra Sveriges lagstiftning förenlig med EG-fördraget och ECBS-stadgan.

Kommissionens synpunkter handlar dels om att Riksbanken inte gjorts tillräckligt oberoende, dels att Riksbanken inte integrerats fullständigt i ECBS.

- Enligt riksbankslagen omfattar förbudet för direktionen att ta emot instruktioner endast penningpolitiska frågor. Det bör gälla samtliga ECBS:s uppgifter enligt artikel 105.2 i EG-fördraget.²
- ECBS:s befogenheter på det penningpolitiska området nämns inte i regeringsformen eller riksbankslagen (endast Riksbankens dito).
- På motsvarande sätt nämns inte ECBS:s befogenheter när det gäller sedelutgivning.
- Prisstabilitetsmålet är inte kompletterat med målen att stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen (enligt artikel 105.1 i EG-fördraget).

ECB delar kommissionens kritik, och har även följande synpunkter på den svenska lagstiftningen (bland andra):

- De nuvarande bestämmelserna om vinstdisposition (hur Riksbankens vinst ska disponeras) är oförenliga med fördraget. De måste finnas tydliga regler som begränsar möjligheten att överföra vinst till statsverket så att Riksbankens finansiella oberoende inte hotas.
- Reglerna om allmänna handlingars offentlighet och sekretesslagen måste ses över mot bakgrund av sekretessbestämmelserna i artikel 38 i ECBS-stadgan.

¹ De senaste konvergensrapporterna presenterades i oktober 2004.

² ECBS:s grundläggande uppgifter ska vara att

- utforma och genomföra gemenskapens monetära politik
- genomföra valutatransaktioner enligt bestämmelserna i artikel 111
- inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver
- främja ett väl fungerande betalningssystem.

De flesta av dessa synpunkter fanns redan med i det yttrande som EMI³ lämnade på regeringens proposition 1997/98:40. Detta yttrande finns som en bilaga till propositionen. Regeringens bedömning när propositionen lades fram var dels att vissa anpassningar (t.ex. vad gäller sedelutgivningen) är lämpliga att göra först vid en faktisk svensk anslutning till valutaunionen, dels att det är onödigt (kanske direkt olämpligt) att upprepa vissa av EG-fördragets bestämmelser i svensk lag, eftersom EG-fördraget redan är en del av den svenska rättsordningen.

För att läsa ett urval av konvergensrapporterna, se länkarna i källförteckningen.

Källor

Regeringens proposition 1997/98:40. Riksbankens ställning.

Rapport från kommissionen: Konvergensrapport 2000. KOM(2000)277
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2000/conv_rep_2000_sv.pdf

Rapport från kommissionen: Konvergensrapport 2002, Sverige.
KOM(2002)243
http://europa.eu.int/eur-lex/sv/com/rpt/2002/com2002_0243sv01.pdf

Europeiska centralbanken. Konvergensrapport 2004.
http://www.riksbanken.se/pagefolders/16858/konvergensrapport_041020.pdf

Europeiska centralbanken. Konvergensrapport 2002.
http://www.riksbanken.se/pagefolders/16849/konvergensrapport_2002.pdf

³ Europeiska Monetära Institutet, en slags föregångare till ECB.