

PM 2007-10-04

MANDATPERIODEN FÖR LEDAMÖTER I RIKSBANKENS DIREKTION

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Lagtext.....	3
Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	3
3. Bakgrund	4
3.1 EG-regler: det europeiska centralbankssystemet (ECBS).....	4
3.2 De nuvarande reglerna om mandatperiodens längd för ledamöter i Riksbankens direktion.....	4
3.3 Den penningpolitiska utvärderingen – Giavazzi/Mishkin-rapporten...	5
3.4 Riksbanksfullmäktiges remissvar på utvärderingsrapporten	6
3.5 Finansutskottets ställningstagande i bet. 2006/07:FiU27 Utvärdering av penningpolitiken	6
4. Överväganden.....	7
4.1 Nya regler för direktionsledamöters mandatperioder	7
5. Ekonomiska konsekvenser.....	9
6. Författningskommentar	10
6.1 Förslaget om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	10

I. Sammanfattning

I denna promemoria, som utarbetats inom finansutskottets kansli, behandlas reglerna i 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank om tjänstgöringstiden för ledamöter i Riksbankens direktion. Finansutskottet uttalade i betänkandet Utvärdering av penningpolitiken (2006/07:FiU27) att reglerna om mandatperiodens längd bör ändras så att en direktionsledamot kan utses för en tid av fem eller sex år. I denna promemoria presenteras ett förslag om ändring av 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank i enlighet med finansutskottets uttalanden. Vidare ges en kortfattad beskrivning av de gällande bestämmelserna på området samt bakgrunden till att det nu föreslås en ändring av dessa regler.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

2. Lagtext

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ska ha följande lydelse.

4 §¹

Nuvarande lydelse

Enligt 9 kap. 13 § regeringsformen leds Riksbanken av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt *skall* vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt *skall* vara vice riksbankschef.

Fullmäktige *skall* när det behövs bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer *skall* tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder.

Föreslagen lydelse

Enligt 9 kap. 13 § regeringsformen leds Riksbanken av en direktion, som utses av fullmäktige. Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av *fem eller sex* år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt *ska* vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt *ska* vara vice riksbankschef.

Fullmäktige *ska* när det behövs bestämma i vilken inbördes ordning vice riksbankschefer *ska* tjänstgöra i riksbankschefens ställe när riksbankschefen har förhinder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

¹ Senaste lydelse 2003:840

3. Bakgrund

3.1 EG-regler: det europeiska centralbankssystemet (ECBS)

När det europeiska centralbankssystemet (ECBS) upprättades den 1 januari 1999 blev medlemsstaterna skyldiga att följa reglerna i ECBS-stadgan. De länder som vid denna tidpunkt var medlemmar i EU och de länder som senare anslutit sig till EU och som valt att inte fullt ut delta i det tredje steget i valutasamarbetet eller som inte uppfyllt de kriterier för deltagande som ställts upp, och därmed inte använder euron som nationell valuta, omfattas inte av vissa av reglerna i ECBS-stadgan. Samtliga medlemsländer omfattas dock av de regler som syftar till att säkerställa centralbankernas oberoende i förhållande till medlemsstaternas regeringar, EU-institutioner och andra organ. Det finns t.ex. bestämmelser i ECBS-stadgan om att personer i de nationella centralbankernas ledning ska inneha sina poster under en viss minimiperiod, och att de enbart ska kunna avsättas på vissa grunder som framgår av ECBS-stadgan.

Reglerna om mandatperioder för personer i de nationella centralbankernas ledning finns i ECBS-stadgans artikel 14. Mandatperioden ska enligt artikel 14.2 inte understiga fem år. I bestämmelsen talas det om att "centralbankschefen" (eng. *governor*) ska tillsättas för en period av minst fem år. Som bestämmelsen tolkats av Europeiska centralbankens föregångare, det Europeiska monetära institutet (EMI), gäller dock minimikravet på fem år för samtliga medlemmar i en centralbanks beslutande organ. För den svenska Riksbankens del gäller därför kravet på minst femåriga mandatperioder för samtliga ledamöter i direktionen.

3.2 De nuvarande reglerna om mandatperiodens längd för ledamöter i Riksbankens direktion

Bestämmelser om mandatperiodens längd för direktionsledamöter finns i 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Av 1 kap. 4 § första stycket framgår att direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Den sexåriga mandatperioden för direktionsledamöter infördes den 1 januari 1999. Mandatperiodens längd sattes då "av praktiska skäl" till sex år när antalet direktionsledamöter bestämdes till sex personer (prop. 1997/98:40 s. 71).

I samband med att mandatperioden på detta sätt bestämdes till sex år, uttalade regeringen i förarbetena att det vore lämpligt om en ledamot av direktionen valdes varje år, för att uppnå kontinuitet i direktionen. Därför infördes också särskilda övergångsregler som innebar att de första sex direktionsledamöterna tillsattes för perioder av ett till sex år. Dessa övergångsregler innebar att vissa direktionsledamöter – de fyra personer som tillsattes på ett, två, tre respektive fyra år – satt under kortare tid än de fem år som enligt ECBS-stadgan utgör minimiperioden för medlemmar i centralbankens beslutande organ.

Regeringen anförde dock i propositionen att liknande övergångsarrangemang tidigare hade accepterats inom EU, bl.a. i fråga om Europeiska centralbanken (prop. 1997/98:40 s. 71). EMI hade också avgett ett yttrande över den föreslagna svenska lagstiftningen och delade då uppfattningen att denna typ

av övergångsregler kunde godtas (EMI:s yttrande CON/97/26 om Riksbankens ställning, återgivet i prop. 1997/98:40 s. 160).

I propositionen tog regeringen även upp frågan om vad som händer om en direktionsledamot avgår i förtid. Under beredningen av ärendet hade det i lagrådsremissen framställts förslag på att riksbanksfullmäktige i dessa fall ska utse en ny ledamot, som träder in och tjänstgör under resten av den innevarande mandatperioden. Lagrådet anförde till detta att förslaget kunde leda till att ersättarna tillsattes för kortare tider än de fem år som är minimikravet enligt ECBS-stadgan. För att undvika att den föreslagna ordningen kom i strid med EG:s regelverk föreslog Lagrådet att riksbankschefen, som i egenskap av centralbankschef omfattades av kravet på minst fem års mandatperiod, skulle undantas från denna regel. Regeringen anförde i propositionen att EMI tolkat ECBS-stadgans artikel 14.2 så att inte enbart riksbankschefen, utan även övriga direktionsledamöter, omfattades av kravet på minst fem års mandatperiod. Enligt detta synsätt skulle förslaget i lagrådsremissen inte vara genomförbart heller i fråga om övriga direktionsledamöter. Dessutom anmärkte regeringen att Lagrådets lösning innebär att effekten av de ursprungliga, saxade, valen förloras, samtidigt som den föreslagna förändringen strider mot ECBS-stadgan som den tolkats av EMI. Mot bakgrund av detta fann regeringen att det saknades skäl att införa en bestämmelse om att en direktionsledamot som avgår i förtid ska ersättas av en ny ledamot för återstoden av innevarande mandatperiod (prop. 1997/98:40 s. 71).

Detta innebar i praktiken att alla nya ledamöter – även de som tillsatts för att ersätta en tidigare ledamot som avgått i förtid – kom att tillsättas för en mandatperiod på sex år.

I propositionen uttalade regeringen också att det i normala fall inte torde bli aktuellt att ersätta en ledamot före utgången av dennes mandatperiod, och att det åtminstone föreföll mycket osannolikt att den ursprungliga saxningen av mandatperioderna skulle störas i nämnvärd omfattning (prop. 1997/98:40 s. 72).

3.3 Den penningpolitiska utvärderingen – Giavazzi/Mishkin-rapporten

I den oberoende utvärderingen av den svenska penningpolitiken 1995–2005 som finansutskottet låtit utföra anmärker Francesco Giavazzi och Frederic Mishkin att vissa ledamöter har fått förlängd mandattid, medan andra har avgått innan deras mandatperiod löpt ut (2006/07:RFRI s. 76). Enligt Giavazzi och Mishkin innebär denna rubbning av det rullande schemat att ett politiskt parti som råkar ha parlamentarisk majoritet ett visst år kan få ett oproportionerligt stort inflytande på direktionens sammansättning. För att komma tillbaka till det ursprungliga rullande schemat – och därigenom undvika att flera tillsättningar sker samtidigt – rekommenderar utvärderarna att ersättare för de ledamöter som avgår i förtid endast förordnas för resten av den avgående ledamotens mandatperiod. Samtidigt föreslår de att denna ordning inte ska gälla för riksbankschefen, som i stället ska tillsättas för en hel mandatperiod även om han eller hon ersätter en i förtid avgången

företrädare. Rekommendationen motsvarar det förslag som Lagrådet framförde vid tillkomsten av den nuvarande bestämmelsen.

3.4 Riksbanksfullmäktiges remissvar på utvärderingsrapporten

Riksbanksfullmäktige anförde i sitt remissvar att Giavazzis och Mishkins förslag strider mot kravet i ECBS-stadgans artikel 14.2 på minst femåriga mandatperioder för alla direktionsledamöter. Fullmäktige föreslog i stället en alternativ lösning för att kunna återgå till en "saxad" ordning där tillsättningen av nya direktionsledamöter sker mer utspritt över tid. Enligt fullmäktiges uppfattning borde reglerna ändras så att mandatperioden för en direktionsledamot sätts till fem eller sex år, och fullmäktige inom dessa ramar tillåts att efterhand åstadkomma en spridning av mandatperioderna. De föreslagna alternativen – fem respektive sex års mandatperiod – motiverade fullmäktige med att fem år är minimitid enligt ECBS-stadgan, medan mandatperioderna å andra sidan inte bör vara för långa. Den övre gränsen bör därför även i fortsättningen vara sex år.

3.5 Finansutskottets ställningstagande i bet. 2006/07:FiU27

Utvärdering av penningpolitiken

Finansutskottet behandlade utvärderingsrapporten med remissvar under våren 2007 och avgav ett betänkande i maj 2007, bet. 2006/07:FiU27 Utvärdering av penningpolitiken.

Utskottet konstaterade, med hänvisning till såväl utvärderingsrapporten som fullmäktiges remissvar, att den nuvarande situationen innebär en rubbad ordning. När betänkandet skrevs, våren 2007, hade fyra direktionsledamöter avgått i förtid sedan den 1 januari 1999 (bet. 2006/07:FiU27 s. 24).²

Utskottet stödde riksbanksfullmäktiges förslag att ändra mandatperioderna för direktionsledamöter till antingen fem eller sex år. För att bl.a. säkerställa kontinuitet i direktionen bör denna förnyas successivt och med jämna mellanrum. Det rullande schemat bör därför återställas. Utskottet anslöt sig till riksbanksfullmäktiges tolkning av ECBS-stadgans artikel 14.2 och fann därför att det inte är möjligt att genomföra utvärderarnas förslag på förändringar eftersom detta skulle strida mot EU:s regelverk (bet. 2006/07:FiU27 s. 24).

Utskottet ställde sig bakom riksbanksfullmäktiges förslag att ändra 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank så att mandatperioden för en direktionsledamot kan utses för en tid av fem eller sex år, och höll också med om att sex år bör vara den övre gränsen. Utskottet beslöt att ta ett initiativ till en sådan lagändring och behandla frågan under riksmötet 2007/2008 (bet. 2006/07:FiU27 s. 24).

² Detta innebär ytterligare en förändring jämfört med situationen då utvärderingen togs fram. Giavazzi och Mishkin hade förutsett en situation där en ledamot skulle behöva tillsättas våren 2007, två ledamöter hösten 2008 och tre ledamöter hösten 2011. I skrivande stund gäller att två ledamöter fick tillsättas samtidigt under våren 2007, och att det förutses att en ny ledamot tillsätts hösten 2008 (tillträde den 1 januari 2009) samt tre nya ledamöter inklusive ny riksbankschef hösten 2011 (tillträde den 1 januari 2012).

4. Överväganden

4.1 Nya regler för direktionsledamöters mandatperioder

Promemorians förslag: Riksbankslagen bör ändras så att ledamöter i Riksbankens direktion utses för en tid av antingen fem eller sex år.

Skäl för promemorians förslag

I nuvarande 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank talas om att fullmäktige utser sex ledamöter i Riksbankens direktion. Ledamöterna utses för en tid av sex år. Fullmäktige har därmed inte någon handlingsfrihet när det gäller mandatperiodens längd vid utnämningarna.

Av såväl den oberoende utvärderingen av Riksbankens penningpolitik som riksbanksfullmäktiges remissvar över utvärderingen framgår det att den nuvarande ordningen med sexåriga mandatperioder rubbats när direktionsledamöter har avgått i förtid. Därmed har den ursprungligen avsedda ordningen, där en ny ledamot ska utses varje år, störts.

Finansutskottet anser i bet. 2006/07:FiU27 att reglerna om direktionsledamöters mandatperioder bör ändras så att riksbanksfullmäktige kan utse en ledamot för en tid av fem eller sex år (bet. 2006/07:FiU27 s. 24).

Syftet med att införa en valmöjlighet för fullmäktige är att ledamöternas mandatperioder, i möjligaste mån, ska upphöra vid olika tidpunkter. Avsikten är att på sikt återupprätta den ordning som förutsågs när de nuvarande reglerna infördes 1999 – att ett direktionsmandat ska förnyas varje år. Genom att fullmäktige kan utse nya ledamöter för en tid av antingen fem eller sex år, kan ledamöternas mandatperioder tidsbestämmas så att en situation där flera ledamöters mandat löper ut samtidigt kan undvikas. Detta underlättar strävandena att uppnå en situation där en ledamot per år utses.

När det gäller frågan om mandatperiodens längd bör såväl det EG-rättsliga regelverket som intresset av att undvika alltför långa mandatperioder beaktas. Eftersom fem års tjänstgöringstid är minimikravet enligt ECBS-stadgan, samtidigt som det inte framstår som motiverat att utse direktionsledamöter för en längre mandatperiod än sex år, bör fullmäktige ha möjlighet att utse nya ledamöter för en tid av antingen fem eller sex år.

Sammanfattningsvis bör den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ändras på så sätt, att den mening som idag lyder "Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år" i stället ges lydelsen "Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av fem eller sex år". Samtidigt bör redaktionella ändringar i bestämmelsen göras, genom att uttrycket "skall" genomgående ersätts med "ska".

Hur snabbt kan den tidigare ordningen återställas?

Syftet med ändringen är att återgå till en ordning där en ledamot av direktionen utses varje år. De förskjutningar som skett på grund av för tidiga avgångar har inneburit att det kommer ta relativt lång tid att återgå till den tidigare ordningen, även om nya regler om olika långa mandatperioder nu införs. Ett exempel visar på hur de nya reglerna skulle få genomslag med utgångspunkt i den rådande situationen.

Tre ledamöter, däribland en ny riksbankschef, ska utses under hösten 2011 med tillträde den 1 januari 2012. I detta läge gäller att två av dessa måste få lika långa mandat, eftersom det endast är möjligt att välja mellan antingen fem eller sex år långa mandatperioder. Om två av dessa får femåriga mandat och en får ett sexårigt mandat, löper mandatet för de två första ut den 1 januari 2017. Vid denna tidpunkt (i realiteten under hösten 2016) kan två nya ledamöter med olika mandatperioder utses. Det är först från och med denna tidpunkt som det blir möjligt att utse en ny direktionsledamot varje år.

Det kan tilläggas att den önskade situationen uppstår vid samma tidpunkt (den 1 januari 2017) oavsett när den nya bestämmelsen träder i kraft, förutsatt att detta sker före det att tre ledamöter samtidigt ska utses under hösten 2011.

Beräkningen bygger på hypotesen att ingen ledamot avgår i förtid fram till år 2017. Eftersom fyra ledamöter har avgått i förtid under perioden 1999–2007, förefaller det högst sannolikt att sådana avgångar kan förutses också för åren framöver. Generellt sett gäller att förtida avgångar skulle kunna möjliggöra en snabbare övergång till det nya systemet, förutsatt att den nya bestämmelsen går att tillämpa vid tillsättningen av de uppkomna vakanserna.

När bör den ändrade bestämmelsen införas?

Det framgår av avsnittet ovan att det – förutsatt att inga förtida avgångar sker – kommer att dröja innan den ursprungliga ordningen med en tillsättning per år kan återställas. Det är dock eftersträvarsvärt att den nu föreslagna ändringen införs så snart som möjligt, för att riksbanksfullmäktige ska ha möjligheten att välja lämplig mandatperiod vid kommande tillsättningar av direktionsledamöter. Eftersom nästa tillsättning beräknas ske under hösten 2008, framstår det som lämpligt att den ändrade bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2008.

5. Ekonomiska konsekvenser

Förändringarna som föreslås i promemorian avser mandatperioderna för ledamöter av Riksbankens direktion. Förändringarna är av begränsad omfattning och bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

6. Författningskommentar

6.1 Förslaget om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

1 kap. 4 §

I paragrafen anges hur Riksbankens ledning (direktionen) ska utses.

I *första stycket* föreskrivs att ledamöter i direktionen utses av riksbanksfullmäktige för en tid av antingen fem eller sex år. Syftet med bestämmelsen är att riksbanksfullmäktige ska kunna tillsätta ledamöter på ett sådant sätt att ledamöternas mandatperioder, i möjligaste mån, upphör vid olika tidpunkter. Avsikten är att den ordning som förutsågs när de nuvarande reglerna infördes – att ett direktionsmandat ska förnyas varje år – ska kunna tillämpas (se prop. 1997/98:40 s. 71).

Samtidigt bör redaktionella ändringar i bestämmelsens *första* och *andra stycke* göras, genom att uttrycket "skall" genomgående ersätts med "ska".