

Nr 288.

Av herr **Johansson, Johan Bernhard, m. fl.**, om en revision av gällande stadganden rörande riksbanken.

Händelserna under sistlidna höst i valutafrågan kommo den allmänna uppmärksamheten att riktas på vår riksbank och dess organisation. Att så skedde kan icke vara ägnat att förvåna. Utan att här vilja återupprepa den offentliga kritiken eller söka värdesätta densamma skola vi endast framhålla, att penningpolitikens dominerande betydelse för det nutida samhällslivet tvingar till ett sorgfälligt beaktande av alla de sakliga synpunkter, som framkommit eller framdeles kunna framkomma i syfte att göra ledningen för vår centralbank rustad för sådana påfrestningar som de nuvarande. Framför allt ha dessa ånyo aktualiserat frågan om riksbankens förhållande till regeringsmakten samt bankofullmäktigeinstitutionens struktur. De eventuella banktekniska erfarenheterna från förevarande valutakris och det därav tilläventyrs föranledda behovet av allmän genomsyn av banklagstiftningen skola i detta sammanhang lämnas åsido för de organisatoriska spörsmålen.

Riksbankens ställning i förhållande till regering och riksdag är icke någon ny fråga. Den dualism mellan den sittande regeringen och den fungerande riksbanksledningen, som kommit till synes i offentliga uttalanden, upprepar endast tidigare motsättningar mellan exekutivmakt och den delegation, som å riksdagens vägnar handhar riksbankens skötsel. Nästan hela 1800-talets politiska historia kan berätta om en oavbruten dragkamp mellan regering och riksdag om riksbanken. Den inom folkrepresentationen vitt utbredda misstron mot byråkratien och minnet av misslyckade ingripanden under tidigare penningkriser samverkade till att motstånd i det längsta restes emot varje sådan reform, som kunde innebära den minsta rubbning av riksdagens enligt 1809 års författning oinskränkta makt över banken. Sedan Karl XIV Johan förgäves sökt etablera en samverkan mellan regering och riksdag rörande bankens styrande, skedde den enda här anmärkningsvärda begränsningen av riksdagens grundlagsstadgade allmakt över banken vid 1896—97 års riksdagar, då statsminister Boström i samband med slopandet av de enskilda bankernas sedelutgivningsrätt lyckades betrygga Kungl. Maj:ts medverkan vid banklagstiftningen samt dessutom förskaffade Kungl. Maj:t rätten att utse ordförande för bankofullmäktige tillika med en suppleant för denne. Fr. o. m. denna tid daterar sig också den ännu gällande riksbanksorganisationen; 1914/15 års grundlagsändring inbegrep icke organisations-

Bihang till riksdagens protokoll 1932. 3 saml. 77 häft. (Nr 288.)

frågan utan endast reglerade tillvägagångssättet vid suspendering av sedel-
inlösningskyldigheten.

1897 års lösning av riksbankens förhållande till regering och riksdag, enligt vilken Kungl. Maj:t utnämner ordförande och suppleant för denne samt riksdagen utser sex successivt valda fullmäktige jämte tre suppleanter, torde icke få anses ha utgjort mer än ett minimum av det inflytande, som enligt dåvarande regeringens och tidigare bankkommittéers uppfattning borde tillerkännas regeringsmakten i avseende å riksbankens förvaltning. Av uttalandena i propositionen vid 1896 års riksdag framgår det otvetydigt, att Kungl. Maj:t av politiska skäl ansåg det utsiktslöst att sträcka sig längre än att plats hos bankofullmäktige inrymdes åt en kungavald representant. Den Boströmska regeringen frångick sålunda 1889 års bankkommittés förslag i vad detta avsåg rätt för Kungl. Maj:t att tillsätta tre representanter i riksbanksstyrelsen vid de sex riksdagsfullmäktiges sida, och regeringen kunde för denna sin opportunistiska försiktighet icke minst hänvisa till avslaget vid 1890 års riksdag av en liknande kungl. proposition. De skäl, som på denna tid emellertid anfördes för ett vidgat inflytande för Kungl. Maj:t över riksbanken, äro emellertid av största intresse och synas mot bakgrunden av den senaste tidens händelser alltjämt vara aktuella och tillämpliga.

Både 1881 och 1889 års bankkommittéer hade från olika utgångspunkter sökt uppvisa vådorna av att helt i en politisk församlings hand lägga omvårdnaden om vårt myntväsen och vår penningpolitik. Särskilt 1889 års sakkunnige — bland vilka befunno sig f. statsminister Themptander, dr Herslow och dåvarande riksbankschefen Arnberg — ha i detta hänseende fällt några skarpt utmejslade principyttranden. Sålunda heter det bl. a. i kommittébetänkandet:

»Erfarenheten från gångna tider har, såsom 1881 års bankkommitté erinrat, nogsamt lärt, att Riksdagen såsom riksbankens principal icke varit egnad att skydda landets innevänares på myntvärdet beroende egendom och rätt och icke heller att åt bankens förvaltning i öfrigt gifva den omsigt, som den nationela hushållningens utveckling och förkofran kräfde; och man bör väl akta sig att i den omsorgsfulla vård, Riksdagen under senare tider onekligen egnat riksbanken, se en garanti mot öfvergrepp för framtiden, ty det är icke under lugna utan under oroliga tider som lagstadgade formers lämplighet sättas på prof. Om man än numera icke behöfver befara så långt gående missgrepp i riksbankens förvaltning, som förflutna tider bevittnat och som ofta berott på bristande erfarenhet om villkoren för en sund bankrörelse, kvarstår i allt fall den påtagliga vådan deraf att riksbanken är utslutande beroende af en politisk riksförsamling, hvilken isynnerhet under upprörda tider kan komma att, med åsidosättande af bankens och det allmännas intressen, använda banken till främjande af partisyften.»

För att avvärja denna fara förordade kommittén — vad som några år senare realiserades — att de stadganden, som normera riksbanksrörelse och -förvaltning i större utsträckning fingo karaktären av utav Konung

och riksdag gemensamt stiftad lag. Däremot underkände kommittén de skisserade fördelarna av att, såsom 1881 års kommitté föreslagit, uti riksbanken inrymma plats åt enskilda aktieägare; enligt sistnämnda sakkunnigebetänkande föreslogs en riksbanksstyrelse, bestående av en kungavald ordförande, fyra riksdagsfullmäktige samt två representanter, valda av de enskilda aktieägare. I stället föreslogo 1889 års sakkunnige — utom det senare genomförda successiva valsättet för sex riksdagsfullmäktige — rätt för Kungl. Maj:t att utse tre representanter eller en tredjedel av bankstyrelsen; ordförande och direktörsposterna skulle utses av fullmäktige, varjämte ett mindre utskott av de båda direktörerna samt tvenne andra fullmäktige skulle bilda ett slags arbetsutskott för handläggning av löpande ärenden. I motiveringen för detta förslag, vilket genom att bibehålla antalet riksdagsvalda fullmäktige icke åsyftade att rubba grundlagsföreskrifterna om riksbankens förblivande under riksdagens garanti, förtjänar följande att citeras:

»Men det är icke mindre otillfredsställande att Riksdagen ensam tillsätter riksbankens styrelse. Häremot tala redan de skäl, som blifvit anförda mot riksdagens envælde i fråga om lagbestämmelser för riksbanken, och dessa skäl äro här än mera påtagliga, då det ju ligger i sakens natur att man icke hos en politisk riksförsamling kan under alla förhållanden påräkna den oväld och den frihet från politisk hänsyn, som vid val af en centralbanks styrelse böra göra sig gällande.

Om det ock härvid kan erinras, att Riksdagen, åtminstone under de senare årtiondena, med omsorg bevarat kontinuiteten i riksbankens styrelse, må det dock icke förbises, att ansatser till ett motsatt förfaringssätt, hvilka tillräckligt visa önskvärdheten af en förändring, ingalunda uteblifvit.

Kan det således icke anses för det allmänna betryggande att Riksdagen allena fortfarande utser riksbankens styrelse, och lemnar man åsido tanken på enskilda delegares upptagande i riksbanken, är det uppenbarligen åt Regeringsmakten, man bör inrymma befogenhet att med Riksdagen deltaga i tillsättande af denna styrelse.

Denna fordran framgår för öfrigt redan med bjudande konsekvens af bankens egen art. Är nämligen inom staten Regeringen i allmänhet ansvarig för hela förvaltningens gång; är riksbanken och skall den enligt komiténs förslag förblifva en statsinstitution; skall dess verksamhet regelbindas af lag som stiftas af Konung och Riksdag gemensamt; och är slutligen redan nu, genom den jemväl af komiténs upptagna bestämmelsen i 2 § af 1830 års banklag, stadgadt, att, om riksbanken blifver oförmögen att uppfylla sina förbindelser, hvilket i de flesta fall måste antagas härflyta af styrelsens förvallande, det är Konungen som har att vidtaga nödiga åtgärder för upprättandet af det allmänna förtroendet och för bankens återupprättande, — så fordrar oemotsägligen följdriktigheten, att Konungen ej uteslutes från inflytande på tillsättningen af riksbankens styrelse. Denna fordran blifver oafvislig, då riksbanken för framtiden skall, i egenskap af en med hela sedelutgifningsrätten utrustad, verklig centralbank, blifva bäraren af hela vårt penningväsende. Det kan ej vara riktigt att, då banken är en statsbank, och då Regeringen i vårt land eljest har på det ekonomiska området så

stor befogenhet och så vidsträckt ansvar, Regeringsmakten skall hållas utestängd från en punkt af statsmaskineriet, så viktig, att, om den råkar i olag, deraf följer en ögonblicklig förflamning af landets hela ekonomiska lif.»

Det kan förtjäna tilläggas, att kommittén för vinnande av ett vidgat regeringsinflytande i riksbankens styrelse ansåg det alltför otillräckligt med att allenast ordföranden utsågs av Kungl. Maj:t. Därmed skulle enligt kommitténs uppfattning »snarare vara sörjt för denne ledamots yttre ställning än för hans verkliga inflytande». Vald icke av styrelsen själv, icke heller av dem, vilka den övriga styrelsen måste betrakta såsom sina egna principaler, skulle — fortsätter kommittén — en sådan ordförande, isolerad och ställd på annan fullmaktsggrad än styrelsen i övrigt, lätteligen känna sig själv och av övriga styrelsemedlemmar betraktas såsom en främling, vilken man därför så vitt möjligt hölle utanför den egentliga bankförvaltningen. Huruvida kommittén i detta avseende verkligen rätt bedömt verkningarna av det fr. o. m. 1897 tillämpade systemet med kungavald ordförande, avstå vi från att uttala oss.

Även andra sidor av riksbankens organisation ha tidigare varit föremål för offentliga utredningar. Det största intresset knyter sig härvid till 1917 års banksakkunniges särskilda yttrande angående riksbanken. Detta äger sitt stora värde därför att det summerar erfarenheterna från den sedan 1897 fastslagna organisationen med särskilt hänsynstagande till rönen från riksbankens svårigheter under världskriget. Denna kommittés betänkande utmynnade visserligen icke i några preciserade förslag, men det innehåller en del allmänna uttalanden och anvisningar av värde för bedömande av den förefintliga fullmäktigeinstitutionen, helst som denna sakkunnigeberedning innehöll ett stort antal framskjutna och erfarna män, däribland den redan då fungerande ordföranden i riksbanken generaldirektör af Jochnick.

1917 års bankkommitté fann gällande former för valet av bankofullmäktige och deputerade »mindre tillfredsställande». Härvid hänvisade de sakkunnige bl. a. till de uttalanden, som i liknande riktning gjorts av 1912 års bankoutskott och 1913 års konstitutionsutskott. I vad avser själva fullmäktigekorporationen sammanfattade de sakkunnige anmärkningarna sålunda: 1) formerna för val av bankofullmäktige äro för tunga och otidsenliga; 2) formerna för val av deputerade i riksbanken bereda icke erforderliga möjligheter för att vid alla tillfällen de för dessa befattningar bäst skickade personerna bliva utsedda.

Vad den första anmärkningen beträffar underströk kommittén, att det på grund av den begränsade tid, som står elektorskollegiet till buds, icke alltid är möjligt att för valen av fullmäktige träffa så omsorgsfulla förberedelser, som vore önskvärt med hänsyn till den synnerliga vikt, som ligger därpå, att bankens ledning komme i rätta händer. I denna omständighet kunde man finna orsaken till de understundom yppade svårigheterna att för de ifrågavarande ansvarsfulla posterna finna de lämpligaste per-

sonerna. Vidare var med det gällande elektorssystemet förenad den olägenheten, att, därest en deputerad under tiden mellan riksdagarna lämnade sin befattning, en lämplig ersättare bland övriga fullmäktige eller suppleanter icke alltid kunde påräknas vara att tillgå. Dessa synpunkter ansågo de sakkunnige böra tillmätas desto »större vikt ju mera riksbankens ställning som centralbank blivit klart framträdande». För att finna en ändamålsenligare form för utseende av riksdagens fullmäktige antydde de sakkunnige tvenne utvägar: antingen att såsom av 1913 års bankoutsrott ifrågasatts minska elektorskollegiet samt bereda detta tillfälle att vid behov även sammanträda mellan riksdagarna eller också att ombilda bankoutsrottet och göra detta till valnämnd av banko- och riksgäldsfullmäktige samt riksbankens revisorer. Denna senare anordning, som kommittén fann vara att föredraga, skulle förbindas med att det ombildade bankoutsrottet valdes utslutande med hänsyn till sina uppgifter beträffande riksbanken, riksgäldskontoret och banklagstiftningen. Sin tankegång härutinnan utvecklade de sakkunnige på följande sätt:

»För detta ändamål torde bankoutsrottet böra befrias från den tidsödande handläggning av ärenden rörande pensions- och indragningstaterna, som under senaste år tilldelats detsamma. Då det dessutom icke torde behöva förutsättas, att bankoutsrottets ledamöter för handläggningen av utskottets speciella uppgifter beträffande riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning reellt komma att tagas i anspråk i vidsträcktare mån än för närvarande är fallet, skulle utskottets arbetsbörda sålunda komma att bli ganska avsevärt begränsad och närmast att jämföra med den, som påvilar ett särskilt utskott. Denna förändring i utskottets uppgift och arbete borde därför kunna göra det möjligt för de personer, som inväljas i bankoutsrottet, att jämväl sitta i annat utskott eller fullgöra andra förtroendeuppdrag inom riksdagen. Därigenom skulle de olika riksdagspartierna beredas tillfälle att i bankoutsrottet insätta sina för ifrågavarande uppgifter mest lämpliga krafter. Därest här åsyftade förändringar i bankoutsrottets funktioner och sammansättning åvägabragtes, synes en av de väsentligaste olägenheterna med nuvarande sätt för val av bankofullmäktige hava avlägsnats, i det att i bankoutsrottet erhöles en valnämnd, som med hänsyn till ledamöterna likaväl som till numerären vore bättre skickad för denna speciella uppgift. Men samtidigt härmed vunnes också den fördelen, att de bästa möjliga garantier skapades för att en viss kontinuitet och tradition beträffande utskottets sammansättning komme att förefinnas samt att de uppgifter, vilka åligga utskottet såsom riksbankens principal, finge en så insiktsfull behandling, som överhuvudtaget vore möjligt.»

De sakkunnige, som icke ifrågasatte någon ändring i antalet av regering och riksdag utsedda fullmäktige, voro vidare angelägna att understryka önskvärdheten av att fullmäktige valdes med hänsyn till deras kvalifikationer och insikter. För att undvika större rubbningar av bestående förhållanden inskränkte sig kommittén till att förorda, att det i lagbestämmelserna för fullmäktigeval uttryckligen skulle fastställas, att »fullmäktige skola väljas bland personer, som äro väl förtrogna med näringslivets förhållanden eller

äga särskild insikt i nationalekonomiska eller finansiella frågor.» Kommittén fortsatte:

»Vidkommande innebörden av detta senare villkor vill kommittén särskilt framhålla, att detsamma så tillvida torde böra tjäna som ett direktiv vid valet av fullmäktige, att därvid tillses, att de olika slag av sakkunskap, som kunna vara av betydelse för bankens verksamhet, genom en allsidig sammansättning av fullmäktige i möjligaste mån bliva representerade. De områden, som därvid närmast torde ifrågakomma, äro handel, industri och jordbruk. För vinnande av den här åsyftade närmare förbindelsen med näringslivet torde vidare i första hand sådana personer böra väljas, som genom sin ställning och verksamhet äga en vid överblick över och aktiva förbindelser med ifrågavarande näringsgrenar. Men detta bör givetvis icke utgöra hinder för att till ledamot av fullmäktige även välja personer, som, ehuru de icke tagit praktisk befattning med ekonomiska eller finansiella frågor, dock genom offentlig eller vetenskaplig verksamhet haft tillfälle att därmed göra sig närmare förtrogna. Sålunda kan det särskilt under nuvarande förhållanden anses vara ett viktigt önskemål, att en av de fullmäktige är teoretiskt skolad nationalekonom. Av dessa skäl vill kommittén föreslå, att antalet fullmäktige, som icke äro deputerade, ökas från tre till sex, och att för för valbarhet som sådan lagfästes det villkoret, att fullmäktig skall vara väl förtrogen med näringslivets förhållanden eller med nationalekonomiska eller finansiella frågor. För dessa sex fullmäktige skulle riksdagen dessutom välja tre suppleanter med enahanda kvalifikationer.»

Den hittillsvarande metoden att utvälja deputerade funno de sakkunnige ännu mer tung och otidsenlig. Antalet lämpliga personer att tillgå för de maktpåliggande uppgifterna är ytterst begränsat. Tillsättandet av dessa funktionärer måste bli föremål för mycket ömtåliga och besvärliga förhandlingar. »Möjligheterna att vid varje särskilt tillfälle komma till ett tillfredsställande resultat äro väsentligen beroende av formaliteterna vid befattningens tillsättande och de anställningsvillkor, som kunna erbjudas. Om härvid tillfälle till ett fullt ändamålsenligt förhandlingsförfarande icke är förhanden, kan man lätt komma i det läge, att de personer, som äro lämpliga för dessa befattningar, icke kunna erhållas.» På den begränsade tid, som står valnämnden till förfogande, måste det erbjuda svårigheter att föra förhandlingar med för uppgiften lämplig person. I betraktande måste också tagas »de olägenheter, som från sådana personers sida helt naturligt måste framställa sig att beträffande ett för dem betydelsefullt avtal träda i förhandlingar med och för sin anställning göras beroende av en tillfällig sammansatt, år från år växlande delegation». Kommittén yttrade vidare:

»Det torde vidare böra erinras om det nödvändiga och berättigade i det förhållandet, att fullmäktige, därest de skola bära det omedelbara ansvaret för riksbankens verksamhet, böra tillförsäkras ett avsevärt inflytande vid utseendet av deputerade. Med nuvarande former för val av deputerade är förhållandet snarast det motsatta och fullmäktige äro i själva verket praktiskt taget ställda inför nödvändigheten att till deputeradebefattningarna utse de personer, som riksdagen valt särskilt för detta ändamål. Det måste föreligga synnerligen vägande skäl, om fullmäktige skulle besluta sig för att

härvidlag icke följa riksdagens val. Men om så skulle ske, och sådant har verkligen en gång inträffat, och den förbigångne ej avsäger sig fullmäktigebefattningen, så är det icke sannolikt, att någon annan av fullmäktige kan finnas lämplig och villig att åtaga sig ifrågavarande befattning som deputerad. I så fall skulle en mycket vansklig situation kunna uppstå, så mycket allvarligare, som det gäller en institution så betydelsefull som riksbanken. Men alldeles oavsett möjligheten av en sådan komplikation, kan det emellertid icke vara lämpligt, att, som nu faktiskt är förhållandet, den myndighet, som bär ansvaret för riksbankens verksamhet, saknar inflytande på tillsättandet av de för densamma så utomordentligt viktiga deputeradebefattningarna.»

De sakkunnige uppställde tvenne alternativ för valet av deputerade, dels att valet förrättades av det på ovan antytt sätt ombildade bankoutskottet, dels att valet såsom nu förrättades av fullmäktige ehuru fullt fritt och tydligen i allmänhet utanför fullmäktiges egen krets. I båda fallen skulle anställnings- och lönevillkor bestämmas in casu av valkollegierna. Med följande synpunkter motiverade de sakkunnige sitt förord för det senare alternativet:

»Vid överbägande av dessa båda alternativ har, särskilt med hänsyn till att fullmäktige bära hela ansvaret för bankens ledning och till följd därav också böra äga full handlingsfrihet vid deputeradebefattningarnas tillsättande, kommittén ansett den ordningen obetingat vara att föredraga, att fullmäktige lämnas befogenhet att tillsätta deputerade och bestämma dessas avlöningsvillkor utan vidtagande av andra formaliteter än anmälan därom till sittande eller nästa lagtima riksdags bankoutskott. Gentemot ett sådant förslag kan givetvis den anmärkning framställas, att det komme att innebära ett avsteg från nu vedertagen praxis i statsförvaltningen att med sådana befogenheter utrusta en delegation. Det bör emellertid erinras om, att då tillsättandet av dessa befattningar med de därtill mest lämpliga personerna är av synnerlig betydelse såväl för landets affärsliv i gemen som för en utveckling av riksbankens verksamhet enligt sådana linjer, som kunna finnas önskvärda, nämnda betänkligheter icke borde tilläggas alltför stor vikt. Avgörande för frågan bör fastmera vara att erhålla den ordning, enligt vilken man har de största förutsättningarna att till ifrågavarande befattningar erhålla de lämpligaste personerna. Det kan enligt kommitténs mening icke vara tvivel underkastat att så blir fallet, om fullmäktige erhålla fullmakt att på sitt ansvar tillsätta dessa befattningar. Därigenom kommer icke endast kretsen av de personer, vilka kunna finnas lämpliga och tillika villiga att reflektera å densamma, att avsevärt vidgas, utan även ansvaret för befattningarnas tillsättande att skärpas på ett helt annat sätt, än som skulle bliva fallet, om förhandlingarna angående dessa frågor ofta skulle komma att framgå såsom en kompromiss mellan bankoutskottets och fullmäktiges synpunkter. Med detta förfarande skulle även vinnas den fördelen, att fullmäktige, om en deputerad under den tid, då bankoutskottet icke är samlat, skulle lämna sin befattning, utan uppskov skulle kunna skrida till val av ny deputerad. Härmed skulle en av de väsentligaste anmärkningarna mot det nuvarande valsättet vara undanröjd.»

De sakkunnige funno det riktigast, att de sålunda valda deputeraderna tilldelades ställningen som självskrivna fullmäktige, varigenom ansvarighets-

lagen för fullmäktige utsträcktes till att även gälla dessa. Ytterligare förordade de sakkunnige en inskränkning av deputeradenas antal till tvenne jämte lika många suppleanter, vilka skulle erhålla vissa arbetsuppgifter och sättas i tillfälle att ta del av alla förekommande ärenden; härigenom och genom att de båda deputerade tilldelades en mot varandra mera sidoordnad ställning än vad hittills gällt för första och de båda andra deputeraderna skulle betryggande garantier skapas för kontinuitet i bankens ledning. Sakkunnigeförslaget, som i huvudsak enhälligt biträdades av den sexton man starka kommittén, utmynnade sålunda i följande organisation av riksbankens styrelse: nio fullmäktige, därav en (ordföranden) utsågs av Kungl. Maj:t, sex av riksdagen och två (deputerade) av fullmäktige, samt sex suppleanter, en utsedd av Kungl. Maj:t, tre av riksdagen och två av fullmäktige för de båda deputerade.

Sakkunnigförslagets yrkande i syfte att ernå ett rationellare och mindre slentrianmässigt förfaringssätt vid valet av riksbanksrevisorer sakna vi anledning att i detta samband beröra.

* *
 *
 *

Vi ha ansett det av vikt att ge ovanstående redogörelse för de senaste bankkommittéernas utlåtanden för att erhålla en uppfattning av de olika principiella och praktiska synpunkter rörande riksbankens lämpligaste organisation, vilka redan före den nuvarande valutakrisen trängt sig fram. När man tar del av dessa betänkanden, frapperas man av deras nästan fullständiga överensstämmelse med nu gängse åskådningar. Vad kritiken av den hittillsvarande ordningen i främsta rummet tagit sikte på och anmärkt som svagheter eller bristande ändamålsenlighet, återfinner man i förslagen från både 1889 och 1917 års kommittéer eller endera av dessa. Att man icke tagit större hänsyn till vad dessa från olika utgångspunkter och i skilda hänseenden andragit och föreslagit måste i betraktande av den senaste valutakrisen te sig som bristande förutseende från folkrepresentationens sida. Det borde numera finnas anledning att hoppas, att riksdagens ställningstagande till riksbankens organisationsproblem med den vaknande insikten om riksbankens utomordentligt viktiga samhällsfunktion hädanefter skall präglas av ett mindre beroende av i och för sig lättförståeliga konstitutionella fördomar, vilka icke borde tillåtas stå hindrande i vägen när det gäller de stora värden, som genom riksbankspolitiken kunna ställas på spel.

Det har vid tidigare tillfällen framhållits och det skall här endast understrykas, att frågan om riksbankens författningens ställning icke är samma konstitutionella problem som vid tillkomsten av vår nuvarande regeringsform eller under 1800-talets lopp. Ett praktiskt bedömande av riksbankens lämpligaste administrering måste ta hänsyn till den faktiska omvandling av vårt statskicks, som inträtt i och med att det parlamentariska

styrelsesättet, alldeles oavsett arten av dettas yttringar, vunnit hemul även i vårt land. På den tiden, då åtminstone i den allmänna folkföreställningen regering och riksdag uppfattades som mot varandra hart när fientliga makter med olika intressen, betraktades bevarandet i riksdagens hand av överinseendet över riksbanken icke blott som ett önskvärt led i representationens finansiella myndighet utan även som en nödvändig garanti för att icke folkets och de representerande ständernas rättigheter blevo illusoriska. Ännu så länge som denna uppfattning fortlevde och dragkampen mellan regeringsmakt och riksdagsmakt pågick, kan man förstå motståndet mot varje eftergift ifråga om riksdagens grundlagsstadgade befogenheter rörande riksbankens garanti och vård. Likaledes har man lätt att biträda en sådan allmän uppfattning, som att dessa befogenheter böra bevaras ograverade såsom ett uttryck för en historisk tradition och en egenartad inhemsk författningsutveckling. Numera måste dock dylika i och för sig lofvärda synpunkter få komma i andra hand och ställas efter de praktiskt nödvändiga förändringar, som förestavas av riksbankens egen förändrade ställning som den dominerande faktorn för vår penningpolitik samt de av tidsutvecklingen själv uppställda behoven. Genom författningens omvandling och parlamentarismens insteg är det icke längre hållbart eller möjligt att åberopa det motsatsförhållande eller de garantisympunkter, som under andra tidsförhållanden kunde vara motiverade. Tar man hänsyn till det faktiskt föreliggande författningssläget — värdeomdömena därom må sedan variera — utgör våra dagars svenska regering en exekutiv makt, som icke står i någon oförsonlig motsats till riksdagen utan i stället befinner sig i ett visst samförstånd med och i varje fall tolereras av riksdagen. Någon kränkning av »folkliga rättigheter» kan sålunda icke numera normalt bli en följd därav, att Kungl. Maj:t till äventyrs utrustades med ökade befogenheter i avseende å § 72 regeringsformen. Erfordras i denna del en anpassning av författningen efter den nuvarande tidens krav torde icke längre några konstitutionella betänkligheter böra spela in. Tvärtom måste en dylik anpassning och jämkning av författningen framstå desto starkare begrundad som det synes förefinnas en tämligen utbredd opinion inom olika partier att stärka regeringsmakten för att därmed eliminera vissa svaghetstecken uti effektiviteten hos vår inhemska parlamentarism. Å andra sidan säger det sig självt, att största varsamhet bör iakttagas vid varje behövlig förändring av vår konstitutionella rätt, detta icke blott för att efterkomma grundlagarnas föreskrivna villkor om att en förändring skall vara »högst nödig och nyttig» utan även för att bevara största möjliga kontinuitet i författningsutvecklingen. Vi ha ansett det nödigt att göra denna allmänna deklaration för att förminska värdet och räckvidden av de konstitutionella betänkligheter, som vid en tidsenlig revision av grundlagarnas riksbanksstadganden kunna komma att ännu en gång andragas till hinders.

En dylik revision bör enligt vår mening åsyfta att i första hand utvidga

Kungl. Maj:ts inflytande över riksbankens ledning och skötsel. Visserligen ligger det i sakens natur, att en regerings inflytande icke alltid kan mätas med den formella befogenhet, såsom angives av antalet av densamma utsedda fullmäktige, eller bedömas efter lagtext. I hög grad kommer alltid förhållandet mellan regering och riksbank att bero av det personliga samarbete, som oavsett alla verbala föreskrifter kan inledas och upprätthållas. Vi kunna sålunda icke undgå att framhålla, att det omvitnats, hurusom de båda myndigheterna under världskrigsåren etablerade ett gott samförstånd och visade ett ömsesidigt hänsynstagande. Vad som inträffade i höstas har emellertid uppenbarat att regeringsmaktens nu stadgade delaktighet i riksbankens ledning icke varit tillräcklig att trygga ett önskvärt inflytande åt den högsta och främst ansvariga statsmyndigheten. I vilken grad motsättningar eller isolering därvid förekommit är i detta samband mindre betydelsefullt inför angelägenheten av att för framtiden garantera en större delaktighet i och ett större ansvar för regeringen vid liknande betydelsefulla avgöranden av vår penningpolitik. Ännu starkare fog än då det avgavs äger uttalandet av 1889 års bankkommitté om orimligheten i att »regeringsmakten skall hållas utestängd från en punkt av statsmaskineriet, så viktig att om den råkar i olag, därav följer en ögonblicklig förlamning av landets hela ekonomiska liv». Man behöver blott betänka valutans inverkan på handelspolitiken, lönepolitiken, budgeten, statens affärsdrivande verksamhet och andra regeringen helt eller delvis åvilande uppgifter för att förstå och besinna den trängande nödvändigheten av att regering och riksbank kunna handla i största möjliga samförstånd. Ett sådant tillstånd som att regeringen ställes eller själv synes vilja ställa sig som mer eller mindre passiv åskådare, urarva vid bestämmandet eller kontrollerandet av valutapolitiken, måste te sig icke blott otympligt med hänsyn till regeringens ställning som högsta förvaltningsorgan utan även ohållbart med tanke på att det blir regeringen, som får taga det främsta och yttersta ansvaret vid reglerandet av penningpolitikens följdverkningar. Större avseende kan härvid ej fästas vid den eventuella invändningen, att regeringen via riksdagen kan dirigera riksbanken; den brådstörtande snabbhet, varmed händelserna kunna såsom i höstas utveckla sig, fordrar omedelbara, skyndsamt verkande åtgärder. En revision av grundlagsstadgandena angående riksbanken torde därför i första hand ta sikte på en utjämning av den rådande dualismen mellan regering och riksbanksledning.

En annan sida av riksbankens organisation utgör fullmäktigeinstitutionen och dess bildande. Det nuvarande valsättet måste anses icke ha i tillräcklig utsträckning garanterat riksbanken tillgången till de synnerligen kvalificerade personer, som böra vara satta att omhänderha ledningen av vår monetära politik. Ej heller synes samma valsätt ha utgjort någon borgen för att riksbanken tillförts representanter för de olika näringsintressen, som böra delta i vår riksbanks avgöranden. I båda dessa hänseenden torde de

allmänna uttalanden, som 1917 års bankkommitté framförde i sitt betänkande, fortfarande äga vitsord. Framför allt har en kraftig reaktion uppstått mot att bankofullmäktigeposterna tillsättas som politiska belöningar åt personer, som i och för sig dugande dock saknat insikter och lämplighet för ett så krävande och speciellt uppdrag. Med en omskrivning av en ovan citerad passus ur 1889 års kommittés yttrande torde det numera allmänt erkännas, att fullmäktiges lämplighet sättes på prov icke under lugna utan under oroliga tider och att fullmäktige därför böra utses med hänsyn till deras förmåga under de senare. En ändring härutinnan torde dock näppe- ligen åvägabringas enbart genom tillägg i lag- eller grundlagsbestämmelserna utan blir främst avhängig av partiernas egen omsorg. Därutöver synas goda skäl föreliga att i enlighet med 1917 års bankkommittés förslag normera reglerna för fullmäktiges sammansättning för att såmedelst erhålla garantier för att de viktigaste samhällsintressena bli representerade i riksbanksledningen eller nödig kontakt med dessa förmedlas.

Även i ett tredje hänseende synes den nu rådande ordningen påkalla en förändring. Sättet för utseende av deputerade torde icke kunna sägas vara ändamålsenligt eller innebära tillräcklig borgen för att de lämpligaste personerna nomineras. Vad 1917 års bankkommitté i denna del anfört måste framstå lika välgrundat som beaktansvärt och motsäges icke av den erfarenhet, som sedan dess vunnits. Det borde vara rimligare att låta fullmäktige ha fritt val och icke låta detta kringskäras av de val, som den tungrodda 48-mannanämnden företar. Likaså torde det — även om detta icke utgör någon grundlagsfråga — finnas nödigt, att löne- och anställningsvillkor för de krävande deputeradeposterna regleras efter vad statens bästa kräver i varje situation och icke fastlås av rigorösa föreskrifter, som kunna stå hindrande i vägen för lämpligaste personförvärv. Om något måste den pågående krisen ha visat, att deputeradevalen måste anordnas efter praktiska linjer och utan en formalism, som i längden kan bli statsverket kostsammare.

Den av 1917 års bankkommitté rekommenderade ombildningen av bankoutskottet, vilken till väsentlig del motiverades med önskvärldheten av nya former för deputeradevalen, synes däremot mindre nödig, därest dessa val överföras från den nuvarande valnämnden till fullmäktige. De anmärkningar, som 1917 års sakkunnige i övrigt framställde mot det nuvarande, av riksdagsordningen reglerade elektorsinstitutet, synes oss likaledes avtrubbas, därest valnämnden befriades från uppgiften att de facto utse deputerade. Om denna uppgift överflyttades helt och obundet till fullmäktige och nämnden endast ålåg att välja de bankofullmäktige, som icke skola vara deputerade, samt riksgäldsfullmäktige, torde den gamla elektorsinstitutionen utan större olägenhet även framgent kunna omhänderha dessa begränsade åligganden.

De ovan anförda mindre tids- och ändamålsenliga formerna för till- och

sammansättningen av riksbanksstyrelsen påfordra enligt vår mening skyndsamma förändringar. Den vikt, som numera måste tillerkännas värden av vårt penningväsende, och nödvändigheten av att i tid vidtaga erforderliga dispositioner samverka härtill. Reformkraven beröra inga partiintressen och borde därför kunna omfattas av skilda läger. Med hänsyn till frågans grundlagsnatur är det enligt vår mening högeligen av nöden, att redan årets riksdag träffar ett positivt beslut. Att hänskjuta omorganisationsfrågan till en förnyad utredning skulle endast fördröja den önskvärda lösningen och kanske efter ett återvunnet lugn inom valutapolitiken invagga vederbörande i de säkerhetskänslor, som tidigare kommit omorganisationsförslag att gömmas och glömmas. Även om vi inse vanskligheten att på grundval av en enskild motion påkalla betydelsefulla grundlagsförändringar, ha vi med hänsyn till frågans utomordentliga betydelse därför icke tvekat att framlägga de linjer, efter vilka vi finna en omläggning önskvärd och påfordrad. Genom att denna omläggning stödjer sig på de synpunkter och förslag, som härflyta från tidigare sakkunnigutredningar och vilkas riktighet ytterligare bestyrkts av den senaste tidens händelser, torde tillräckligt material finnas för den preliminära lösning, som antagandet såsom vilande av här föreslagna grundlagsändringar skulle innebära. De närmare regleranden i riksbankslagstiftningen och särskilda föreskrifter, som föranledas av ett eventuellt bifall till nedanstående grundlagsförslag, borde till 1933 års riksdag hinna bli föremål för mera noggranna överväganden.

De linjer, efter vilka den enligt vår mening önskvärda reformen lämpligast bör ske, äro följande:

1. Ingresstadgandet i § 72 regeringsformen om riksbankens förblivande under riksdagens garanti bibehålles. Principen om riksdagens garanti av vårt penningväsende är så djupt rotfästad både i den allmänna uppfattningen och vårt författningssliv, att densamma icke bör rubbas, detta oberoende av den begränsade räckvidd, som numera måste inläggas i uttrycket garanti. Den inskränkning av de riksdagsvalda fullmäktiges antal, som kan motiveras för att bereda rum för av Kungl. Maj:t utsedda fullmäktige, torde med hänsyn till nyssnämnda grundlagsbud icke böra göras större än att riksdagens ifrågavarande förtroendemän erhålla numerär övervikt gentemot de av Konungen förordade ledamöterna. En så pass stark parlamentarisk representation bör icke blott möjliggöra valet av företrädare för olika intresseriktningar och olika grenar av praktisk verksamhet utan även befordra det ansvar, som partierna i denna fråga böra äga, och främja den samverkan mellan olika partiriktningar, som uti många andra statliga förvaltningsuppgifter med gott utbyte praktiserats.

2. Fullmäktiges antal bör bestämmas till nio. Härutinnan upprepar vårt förslag både vad 1889 och 1917 års sakkunniga föreslagit. En ökning med två torde vara nödig för att möjliggöra både ett vidgat utrymme för Kungl. Maj:t och en fylligare representation av landets viktigaste ekono-

miska intressen. En utvidgning av fullmäktige i denna omfattning torde icke kunna sägas vara ägnad att göra riksbanksstyrelsen för stor eller tungrodd.

3. Antalet av riksdagen utsedda fullmäktige fastställes till fyra. Reduceringen neutraliseras av nedanstående förslag att fullmäktige utom sin krets skola utse tvenne deputerade. Med hänsyn till att riksdagen redan faktiskt blott utsett fyra fullmäktige såsom parlamentariska styrelseledamöter, medan de återstående två fullmäktige tagna bland fackmännen utpekats till deputerade, kommer följaktligen intet egentligt intrång att göras på riksdagens hittillsvarande representation.

4. Kungl. Maj:t tilldelas — såsom 1889 års kommitté föreslog — rätten att utom ordförande även utse ytterligare tvenne fullmäktige. Ordförande kan visserligen tänkas hädanefter böra tillsättas av bankofullmäktige, men frågan torde vara av mindre betydelse, vadan vi icke anse någon ändring av gällande bestämmelser i denna del nödig.

Samtidigt torde en förkortning av de kungavaldas mandattid från tre till ett år befinnas önskvärd för att skänka Kungl. Maj:t friare händer att vid varje tillfälle kunna förordna lämpligaste personer. Någon rubbning i kontinuiteten hos riksbanksstyrelsen behöver härav ej följa, då man även framgent torde få utgå ifrån en förnyelse av förordnandena såsom den normala företeelsen.

5. De deputerades antal, nu tre, reduceras till två, och dessa båda tillsättas av de sju ovannämnda fullmäktige samt tilldelas fullmäktigs ställning och ansvar. Härmed skulle reformen följa den av 1917 års bankkommitté ivrigt förordade anordningen för vinnande av större trygghet vid besittandet av direktörsposterna. Grundlagsändringen härom borde förutsätta vederbörliga ändringar i riksbanksreglementet i syfte att bereda fullmäktige största frihet vid utformandet av anställnings- och lönevillkor. I sammanhang därmed torde också i lagen för Sveriges riksbank eller riksbanksreglementet närmare stadganden böra ges om de båda deputerades uppgifter och inbördes ställning, liksom om handhavandet av de åligganden, som f. n. åvilat deputeraden för avdelningskontoren samt tillsyningsmannen för sedelbruket. Anordnas tillsättningen utav de båda deputerade på ovan antytt sätt behöver detta icke komma i strid med ingressens fastslående av riksdagens garanti; i och med att riksdagens fullmäktige inneha majoritet i riksbanksstyrelsen vid deputeradevalet, följer att ingen deputerad kan väljas emot riksdagsfullmäktiges vilja, än mindre påtvingas dessa och därmed indirekt riksdagen. Även om riksdagens rätt att vägra varje fullmäktig oberoende av fullmaktsgrunden ansvarsfrihet bör i detta sammanhang erinras.

6. I anslutning till 1917 års sakkunnigeförslag fastställas vissa kvalifikationsföreskrifter vid fullmäktiges tillsättande, dels för att tillförsäkra bästa personval och dels för att garantera utrymme för de viktigaste näringsintressena i riksbanksledningen. Dessa torde lämpligast för de riksdagsvalda full-

mäktiges vidkommande införas i § 71 riksdagsordningen, där en sats kunde inskjutas, att fullmäktig skall vara väl förtrogen med näringslivets förhållanden eller med nationalekonomiska eller finansiella frågor. För de av Kungl. Maj:t förordnade ledamöterna torde likartade direktiv vara överflödiga. Däremot borde i lagen för Sveriges riksbank införas föreskrifter, att fullmäktige skola representera näringslivets viktigaste grenar; sålunda torde det vara önskvärt, att industri, jordbruk samt helst även handeln och sjöfart äro företrädade, liksom också att en teoretiskt skolad nationalekonom insättes. Regleringen av de intressen, som sålunda böra företrädas, torde härvid blott kunna läggas i Kungl. Maj:ts hand. Genom att föreskriva att dessa förordnanden icke göras förrän efter det riksdagens nämnd förtagit sina val, äger Kungl. Maj:t möjligheter att på lämpligaste sätt anpassa denna intresserepresentation med ledning av de behov och krav, som uppstått eller kvarstå efter nyssnämnda val. En förutsättning för ett sådant regelbindande är, att någon eller ett par av riksdagens fullmäktige tillhöra de kategorier, vilkas inrymmande i riksbanksledningen torde böra lagfästas.

Vi anse oss på denna punkt böra tillfoga, att vi icke överskatta värdet av de direktiv, som särskilt vad det rör riksdagens fullmäktigeval här förordats. Med den uppmärksamhet, som den allmänna opinionen hädanefter förvisso kommer att rikta mot riksdagens bankofullmäktigeval, skola säkerligen partierna framdeles utan direktiv i riksdagsordningen bli angelägna att utvälja sina bästa tillgängliga krafter. Likaledes torde det erbjuda svårigheter att giva direktiven en sådan utformning, att desammas ordalydelse icke utestänger i övrigt erfarna och skickade personer. Ytterligare tillkommer, att dylika direktiv aldrig kunna bli tvingande eller tolkas objektivt. Icke förty ha vi emellertid ansett det välmotiverat att införa normerande regler såsom ägnade att inskräpa såväl den utomordentliga vikten som den speciella karaktären av ifrågakärande val, detta synnerligast som våra grundlagar på andra ställen innehålla liknande, icke heller tvingande men dock vägledande kvalifikationsbestämmelser.

7. Antalet suppleanter torde lämpligen böra bestämmas lika med antalet ordinarie fullmäktige. Sålunda torde det — i enlighet med 1917 års bankkommittés uttalande — kunna befinnas ändamålsenligt, att de av Konung och riksdag utsedda fullmäktige välja även tvenne suppleanter för de båda deputerade; tilläventyrs kunde dock detta val göras beroende av ett särskilt beslut från nyssnämnda fullmäktiges sida, därest möjligen utseendet av särskilda deputeradeersättare genom större bundenhet i förväg kunde anses lägga hinder i vägen för bästa personförvärv vid vakans å de ordinarie deputerades poster. Det torde icke vara erforderligt, att frågan om deputerades ersättare regleras av grundlagarna; lämpligen torde erforderliga föreskrifter härom kunna inflyta i lagen för Sveriges riksbank. Vad Kungl. Maj:ts och riksdagen representanter i riksbanksstyrelsen beträffar, torde såväl föreskrivandet av viss representation för viktiga näringsgrenar som

riksdagspartiernas naturliga intresse av särskilda suppleanter motivera samma antal ersättare som ordinarie. Självfallet utgör dock antalet ersättare mera en lämplighetsfråga än ett principspörsmål. Skäl kunna sålunda anföras mot en förminskning av antalet suppleanter. Vårt förord för systemet med personliga suppleanter baseras därpå, att detta bäst torde ansluta sig till det allmänna syftemålet med den påfordrade omorganisationen.

8. För vinnande av kontinuitet i riksdagens representation torde successiv förnyelse böra äga rum både i fråga om de ordinarie och ersättande fullmäktige. Deras tjänstgöringstid torde därvid till följd av begränsningen av antalet inskränkas till två år mot nuvarande tre år för att möjliggöra partiellt val vid varje lagtima riksdag. En sådan begränsning av mandatets längd torde icke vara av någon egentlig betydelse. Alternativt skulle dock kunna tänkas total förnyelse och likaledes tvåårig funktionstid, detta för att lättare bereda utrymme vid valet för olika åskådningar och intressen. Att vi för vår del föredraga det förstnämnda alternativet beror därpå, att det samma medför mindre rubbning i gällande regler, vilkas principer överensstämmer med förfaringssättet vid tillsättningen av riksgäldsfullmäktige.

Med ovan skisserade förslag ha vi sökt angiva de förändringar och nyordningar, som borde ge ledningen av vår riksbank den organisatoriska gestaltning, vilken kräves såväl av nya tidsförhållanden som penningväsendets alltmer centrala betydelse för hela vårt lands ekonomi. Detta förslag anknyter till både 1889 och 1917 års sakkunnigutredningar och bildar en syntes mellan båda. Det lämnar riksdagens grundlagsstadgade ledande ställning oförkränkt men har inskränkt riksdagens fullständigt dominerande ställning för att möjliggöra ett ökat inflytande för regeringsmakten, samtidigt som det anpassat direktörsvalet efter nutida, mera praktiska och betryggande krav. En reform i dessa riktningar torde också uppbäras av en vitt utbredd, sakkunnig opinion. Även om den mera detaljerade utformningen av de här föreslagna grundlagsändringarna kan inbjuda till tveksamhet, våga vi emellertid hoppas, att dessa detaljbestämmelser icke skola få undanskymma huvudsyftet eller i onödan fördröja den ändock förr eller senare ofrånkomliga omorganisationen. Med den särställning, som riksdagen och konstitutionsutskottet intaga beträffande initiativ i grundlagsfrågor, våga vi utgå ifrån, att konstitutionsutskottet, därest det vill främja huvudsyftet, medverkar till att vidta de justeringar och jämkningar i avseende å grundlagstexten, som vid dess ingående prövning må kunna befinnas nödiga.

I anslutning till vad vi ovan anfört hemställa vi således,

I. dels att riksdagen ville såsom vilande antaga följande grundlagsändringar:

Regeringsformen.

§ 72.

Riksbanken lag.
 Fullmäktige för riksbanken skola vara nio, av vilka tre förordnas av Konungen för ett år i sänder och fyra väljas av riksdagen för tid och på sätt i riksdagsordningen sägs. Dessa sju fullmäktige utse tvenne deputerade med fullmäktigs ställning och ansvar. För varje av Konungen och riksdagen tillsatt fullmäktig skall suppleant i samma ordning utses. En av de av Konungen förordnade ordinarie ledamöterna vare fullmäktiges ordförande men må ej utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Fullmäktig skäligt.
 Riksbanken efterrättelse.

Riksdagsordningen.

§ 71.

1. De fyra fullmäktige i riksbanken, vilka enligt § 72 Re-
 geringsformen skola utses av riksdagen, väljas å lagtima
 riksdag för tiden från valet, till dess sådant val under andra
 året därefter försiggått. Två återstått. Fullmäktig i
 riksbanken skall vara väl förtrogen med näringslivets för-
 hållanden eller med nationalekonomiska och finansiella frå-
 gor.

2. Riksdagen fullmäktige.
3. Val återväljas.
4. Fullmäktige lika.

§ 73.

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt § 71 av riksdagen utses, tillsättas jämväl suppleanter, att, vid inträffande förfall för dem, träda i deras ställe. För varje av riksdagen tillsatt fullmäktig i riksbanken väljes för samma tjänstgöringstid en suppleant. För fullmäktige i riksgäldskontoret väljas tre suppleanter för tiden till nästföljande riksdags fullmäktigeval.

För valda.

II. dels att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t an-
 hålla om utredning och förslag till 1933 års lagtima riks-

dag angående de förändringar av övriga lagar och reglementen rörande riksbankens organisation, som påkallas av ovan föreslagna grundlagsändringar och dessas syftemål.

Stockholm den 12 februari 1932.

J. B. Johansson,
Fredrikslund.

Axel Nylander.

Fritiof Gustafson.

E. A. Enhörning.

P. Sandström.

Jöns Jönsson.

STATSBANKENS TRYCKERI