

Nr 89

Memorial med redogörelse för överväganden rörande regler för riksbankens kontakter med bankerna i vissa frågor, m. m.

Med anledning av en av riksåklagaren till bankoutskottet överlämnad anmälan från en privatperson prövade utskottet under vårsessionen 1970 frågan huruvida riksbankschefen eller honom underställd tjänsteman i samband med kontakter mellan riksbanken och Svenska handelsbanken gjort sig skyldig till tjänstemissbruk i visst avseende. Vid ärendets behandling hade utskottet att beakta dels 111 § rege- ringsformen, dels ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. Genom beslut den 14 maj 1970 konstaterade utskottet att den utredning som utskottet verkställt i ärendet icke gav anledning till misstanke om brott som avses i nämnda ansvarighetslag.¹ På grund av vad som förekommit i ärendet fann utskottet emellertid skäl att överväga ett initiativ från utskottets sida för att få till stånd vissa närmare regler för riksbankens kontakter med bankerna i frågor rörande tillämpning av kreditrestriktioner, valutareglering osv. Utskottet beslöt att, innan slutlig ställning togs till frågan om ett dylikt initiativ, inhämta yttrande från fullmäktige i riksbanken om fullmäktiges mening beträffande innehållet i och utformningen av sådana regler. I skrivelse till fullmäktige den 29 maj 1970 hemställde utskottet att fullmäktige skulle avge yttrande i ämnet. Utskottet hade då den 28 maj 1970 beslutat att ovan berörda anmälan icke skulle föranleda vidare åtgärd utöver vad nyss sagts.

Beträffande den ovan nämnda ansvarighetslagen kan följande antecknas. Justitieombudsmannen Ulf Lundvik uttalade i ett beslut den 11 september 1970 i anledning av klagomål mot Sveriges riksbank — som JO inte upptog till prövning — att ansvarighetslagen vore i stort behov av översyn. Enligt vad JO inhämtat skulle ämbetsansvarskommittén uppmärksamma detta spørsmål, varför han funnit sig tills vidare kunna avstå från vidare åtgärd. Utskottet har med hänsyn till vad JO sålunda anfört funnit sig icke ha anledning att överväga någon åtgärd från utskottets sida i syfte att få till stånd en översyn av ansvarighetslagen.

Bankofullmäktige avgav den 5 oktober 1970 det begärda yttrandet. Beslutet härom var icke enhälligt, i det att två av fullmäktiges ledamöter i reservation anförde att de icke kunde biträda yttrandet, dock utan att för egen del framföra förslag till alternativt yttrande. Fullmäktiges yttrande med tillhörande handlingar återges som *bilaga* till detta memorial.

Sin ståndpunkt i den aktuella frågan har fullmäktige sammanfattat på följande

¹ De handlingar som låg till grund för utskottets beslut har lästs in i första kammarens protokoll (1970 nr 29, s. 103—128) av en av utskottets ledamöter, herr Åkerlund (m).

sätt. Det är ett utomordentligt starkt samhälleligt intresse att kreditväsendet fungerar i huvudsaklig överensstämmelse med allmänna samhälleliga intentioner. Styrkan av detta intresse gör att det vid en konflikt mellan riksbanken såsom bärare av det samhälleliga intresset och ett kreditinstitut knappast kan accepteras att en sådan konflikt skall behöva utkämpas i rättegångens form. Konflikten måste i stället snarast och fullständigast biläggas och det gemensamma arbetet fortsätta. Skall detta vara möjligt måste emellertid samhällets representant i riksbanken ha en mycket vid ram för sina överläggningar med berörda kreditinstitut. Det måste vara tillåtet att vid sådana överläggningar beröra även organisatoriska och personella förhållanden inom bankerna. Det låter sig därför svårligen göra att precisera regler för sådana överläggningar utifrån vilka bestämda handlingsnormer i olika situationer under överläggningarna skulle kunna deduceras. Detta innebär emellertid uppenbarligen inte en total frihet för riksbankens företrädare att ställa krav. Men det är härvidlag, framhåller fullmäktige, snarare fråga om ett i vid mening politiskt ansvar än ett juridiskt. Formerna för prövning och utkrävande av detta ansvar ligger i vederbörande utskotts årliga undersökning av »riksbankens styrelse och tillstånd» och i valet av bankofullmäktige.

Fullmäktige har med åberopande av de anförda synpunkterna avstyrkt att närmare regler utfärdas för riksbankens kontakter med bankerna i frågor av de slag som utskottet nämnt.

Utskottet, som noga övervägt vad fullmäktige anført i yttrandet, har förståelse för fullmäktiges ståndpunkt. Samtidigt anser sig utskottet — med hänsyn till de vittgående konsekvenser som överenskommelser mellan riksbanken och bankerna kan medföra inte bara för bankernas verksamhet utan också för den ekonomiska verksamheten i stort och för enskilda intressen — inte kunna utesluta möjligheten av att en viss formalisering av förekommande överläggningar mellan riksbanken och bankerna, t. ex. i fråga om dokumentering av träffade överenskommelser, skulle kunna få positiv betydelse för samarbetet mellan parterna och förebygga på missuppfattning grundad kritik. Med hänsyn till att bankoutslottet — under förutsättning att vilande förslag till grundlagsändring antages av 1971 års riksdag — med utgången av denna session avslutar sin verksamhet kan utskottet inte självt fortsätta de överväganden som skulle erfordras för ett slutgiltigt ställningstagande i frågan. Utskottet har icke heller funnit det lämpligt att föreslå att bankofullmäktige, vilkas ståndpunkt kommit till uttryck i yttrandet, skall erhålla formellt uppdrag att vidare utreda frågan. Utskottet förutsätter emellertid att fullmäktige även fortsättningsvis har sin uppmärksamhet riktad på det här berörda spörsmålet.

Vad här anförts har utskottet velat för riksdagen
anmäla.

Stockholm den 8 december 1970

På bankoutslottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (m), Nils Theodor Larsson (cp), Lundin (s), Annerås (fp) och Brundin (m);

från a n d r a kammaren: herrar Regnéll (m), Hagnell (s), Bengtsson i Landskrona (s), Löfgren (fp), Stridsman (cp) och Brännström (s).

Till Riksdagens Bankoutskott

I skrivelse den 29 maj 1970 har bankoutskottet, med överlämnande av utdrag ur bankoutskottets protokoll den 14 maj 1970 (§ 5), hemställt om bankofullmäktiges yttrande över frågan, huruvida närmare regler borde åstadkommas för riksbankens kontakter med bankerna i frågor rörande tillämpning av kreditrestriktioner, valutareglering osv. Till besvarande av remissen får fullmäktige anföra följande.

Fullmäktige vill till en början erinra om att frågan om mera allmänna regler för förvaltningsförfarandet sedan länge varit aktuell inom lagstiftningsarbetet. I sitt år 1964 avgivna slutbetänkande (SOU 1964: 27) framlade sålunda besvärssakkunniga förslag till lag om förvaltningsförfarandet syftande till att på förvaltningens hela område i görligaste mån lägga fast enhetliga normer för förvaltningsärendenas handläggningsordning. Förslaget har dock efter remissbehandling ansetts alltför omfattande och detaljerat för att läggas till grund för lagstiftning och ett nytt lagförslag, betecknat förslag till förvaltningslag, har utarbetats i justitiedepartementet (SOU 1968: 27). Också detta förslag, som utgör en radikal nedskärning av de besvärssakkunnigas lagförslag, har remissbehandlats och torde nu vara föremål för fortsatta överväganden i justitiedepartementet. En huvudtanke i det sålunda sedan mitten på 50-talet fortgående utredningsarbetet inom den allmänna förvaltningsrätten har varit att söka i lag dra upp regler för handläggningen av förvaltningsärenden angående enskilda så att deras rättssäkerhet tryggas. Det är sålunda att förvänta att man inom en näraliggande framtid till en enhetlig lagstiftning sammanför de normer som bör präglade förvaltningsmyndighets handläggning av »ärende, som angår någons rätt — såsom enskild» (förslaget till förvaltningslag § 13). Med hänsyn härtill kan knappast vara lämpligt att, om särskilda regler i samma syfte bedömes erforderliga för riksbankens del, nu bryta ut frågan härom till särskild behandling. Frågan om sådana särregler bör i stället tas upp i samband med eller efter det att en allmän förvaltningslag införts för att — om så då bedömes nödvändigt — komplettera och ansluta till en sådan allmän lagstiftning.

Med åberopande av det anförda finner fullmäktige lämpligast att, därest regler för handläggnings- och förvaltningsrutiner i riksbanken anses erforderliga, denna fråga tas upp i ett annat och vidare sammanhang. Fullmäktige anser sig likväl i anledning av remissen böra något närmare ingå på innehållet i och den möjliga omfattningen av sådana regler som bankoutskottet synes avse.

Från utskottets sida har ej lämnats någon ledning beträffande den närmare inriktningen av de ifrågasatta reglerna. Vad som förekommit i ärendet ger emellertid den utgångspunkten, att man genom att binda överläggningarna mellan riksbanken och bankerna i regler vill söka förhindra att sådana påståenden och diskussioner skall kunna uppkomma som det i utskottsärendet nu förebrogta materialet utvisar. Vill man söka åstadkomma detta bör man till en början avvisa varje försök att reglera det kontroversiella området genom intetsägande allmänt värderande normer — av typen: kredit- och valutapolitiska åtgärder skall företas med nödig fasthet men med tillbörlig hänsyn till kreditinstitutens rättmätiga intressen. Det bleve nödvändigt att mera bestämt binda riksbanken i formellt eller i materiellt avseende.

En reglering i formellt avseende skulle, med tanke på det inträffade, kunna tänkas gå ut på att ge tämligen detaljerade bestämmelser beträffande formerna för riksbankens överläggningar med bankerna i berörda frågor. Man kan tänka sig regler om att sådana överläggningar skulle påkallas i viss ordning, föras mellan vissa bestämda personer samt att protokoll över överläggningarna skulle föras och

justeras. Å andra sidan är klart att sådana regler ej skall förhindra informella kontakter mellan riksbanksledningen och en affärsbank, vilka väl snarare från en mera allmän synpunkt bör befrämjas. Men så länge möjligheten till sådana personliga kontakter överhuvudtaget består lär regler som institutionaliserar och ger formerna för vissa särskilda överläggningar mellan riksbanken och bankerna ej fylla syftet att förhindra uppkomsten av oriktiga påståenden och vantolkningar. All erfarenhet av huru människor fungerar inom en byråkratis ram talar i stället för att just sådana frågor, som på något sätt bedömdes som känsliga och som det därför skulle vara särskilt angeläget att ta upp i de institutionaliserade formerna, i stället skulle åtminstone i första hand beröras vid informella samtal. Understrykas bör också att det i första hand inte torde vara riksbanken som är angelägen att möjlighet till direktkontakt mellan riksbanksledning och affärsbanksledningarna skall stå till buds. Tvärtom är det nog på bankhåll man är mest angelägen om att det informella utbyte av synpunkter, upplysningar och mera allmänna uttalanden som ständigt äger rum mellan riksbankstjänstemän och deras »opposite numbers» i affärsbankerna skall kunna äga rum också på högsta nivå. Eftersom man sålunda har att utgå från att möjlighet till informella kontakter mellan riksbanksledning och affärsbanksledningarna skall bestå och kanske snarast vidareutvecklas, vore det meningslöst att vid sidan härav påbjuda särskilda formella överläggningar. Konsekvensen blir alltför lätt, att de verkliga saktidiskussionerna och avgörandena ägde rum vid förberedande samtal varefter de formaliserade överläggningarna bleve ett tomt sken.

Det anförda förefaller ge vid handen att bestämda regler om formerna för riksbankens överläggningar med bankerna ej är ägnade att nå det syfte man synes vara ute efter. Fråga blir då om det i stället kan vara lämpligt att i särskilda regler materiellt fastställa vad som kan vara föremål för överläggningar mellan riksbanken och bankerna. Den kritik som framförts mot riksbanken i förevarande sammanhang synes ju nämligen sammanfattningsvis innebära, att riksbanken skulle överträda sina befogenheter om vid sådana överläggningar framfördes synpunkter på bankernas interna organisatoriska eller personella förhållanden. Ett tillmötesgående av denna synpunkt synes alltså föranleda att man söker begränsa vad som må vara föremål för överläggningar. En sådan tanke kan därför förtjäna att något närmare prövas.

Den antydda kritiska ståndpunkten skulle kunna utföras på följande sätt. Om riksbanken anser att en bank brustit i sina åligganden i något avseende, har riksbanken att begränsa diskussionen härom enbart till den sakliga tvistefrågan. Accepteras riksbankens ståndpunkt kan man avstå från vidare åtgärder. Accepteras den ej eller anses vad som förekommit vara av så allvarlig natur att sanktion bör ifrågakomma, har riksbanken att utlösa de rättsliga sanktioner, som i det förevarande fallet är möjliga på grund av kreditpolitisk lagstiftning eller valutaregleringen. Utöver dessa gränser får däremot överläggningarna med bankerna ej vidgas. — Att emellertid en sådan bundenhet vid stränga formella kriterier ej är rimlig har väl särskilt det gångna årets åskådningsundersökning givit vid handen och sammanhängande till en del därmed, att hur överväldigande sakmaterialet än blir, den felande dock naturligen bjuder motstånd mot att så att säga formellt bekräfta sina fel. Inte ens i handelsbanksfallet, där bankens styrelse ansett vad som förekommit berättiga till de mest långtgående personingripanden inom banken, har man sålunda från handelsbankens sida uttryckligen underkänt de formella konstruktioner, från vilka man byggt upp vad som varit reella överträdelser av banklagen och valutaregleringen. En formalistisk juristisk handläggning av ett sådant fall borde alltså föranleda att man från ömse sidor fasthölle sina juridiska konstruktioner,

rättegång inleddes och efter några års processande kunde i högsta instans förväntas ett klarläggande utslag i vilka avseenden brott föreläge. I ett sådant fall blir tydligen högsta rätt, om inte högsta orätt, så dock högeligen orimlig till sina konsekvenser. Ty vad det först och sist gäller är ju att de betydelsefulla samhällsorgan som kreditinstituten utgör skall fungera på ett sätt som överensstämmer både med samhällets i lag och författning fastlagda krav och med deras egna intressen. Det är då inte försvarligt, att det förtroendefulla samarbete mellan en centralbank och en affärsbank, som är en förutsättning för att båda dessa mål skall kunna nås, skall under årtal behöva om inte spolieras så dock allvarligt skadas av att man i en rättegång strider med varandra om vissa formella tolkningar. Härtill kommer andra skadeverkningar som fullmäktige i annat sammanhang funnit anledning framhålla, såsom återverkningar för den berörda bankens renommé i utlandet och därmed för svensk bankverksamhet överhuvudtaget. Inte heller aktieägarintressena kan kanske alltid helt lämnas åt sidan i ett sådant sammanhang. För att det efter en banks överträdelse av kredit- eller valutapolitiska bestämmelser skall vara möjligt att snarast återupprätta ett förtroendefullt förhållande med konstruktivt samarbete, måste emellertid riksbanken ha möjlighet att, utan att driva frågan om ansvar till sin spets, likväl ta upp diskussioner med banken ifråga om vad man där bör åtgöra för att visa en ändrad grundinställning. Det är uteslutet att vid mera allvarliga brister från en banks sida sådana diskussioner skulle kunna föras utan att även personfrågor inom banken kom på tal.

Ovan anförda, här mera allmänt utförda synpunkter har varit avgörande för fullmäktige vid ställningstagande till den från valutastyrelsen hänskjutna frågan, huruvida företrädare för handelsbanken borde anges till åtal. Fullmäktige vill för att åskådliggöra hur sådana mera allmänna tankegångar i det konkreta fallet föranlett bedömningen att åtal ej bort ske, hänvisa till sin i enhällighet beslutade skrivelse, här bilagd, vari skälen för att underlåta åtal redovisas.

I en diskussion av riksbankens olika möjligheter att agera gentemot en bank som överträtt kreditpolitiska regler eller valutaregleringsbestämmelser skall understrykas, att en dylik överträdelse väl i allmänhet sker för att bereda den egna banken en konkurrensfördel. För att återställa konkurrenslikhet utan att hela regelsystemet dessförinnan bryter samman under övriga bankers försök att bereda sig motsvarande fördelar, måste därför ingripande ske med sådan snabbhet och överhuvudtaget i sådana former, att en snar rättelse kan åstadkommas. Också med hänsyn härtill är nödvändigt att riksbanken ej låses vid ett formellt förfarande utan har möjlighet att mera obundet med den felande banken diskutera, hur rättelse skall åstadkommas.

Fullmäktige vill utifrån det sagda sammanfatta sin ståndpunkt på följande sätt. Det är ett utomordentligt starkt samhälleligt intresse att kreditväsendet fungerar i huvudsaklig överensstämmelse med allmänna samhälleliga intentioner. Styrkan av detta intresse gör att det vid en konflikt mellan riksbanken såsom bärare av det samhälleliga intresset och ett kreditinstitut knappast kan accepteras att en sådan konflikt skall behöva utkämpas i den juridiska rättegångens form. Konflikten måste i stället snarast och fullständigast biläggas och det gemensamma arbetet fortsätta. Skall det vara möjligt måste emellertid samhällets representant i riksbanken ha en mycket vid ram för sina överläggningar med berörda kreditinstitut. Det måste vara tillåtet att vid sådana överläggningar beröra även organisatoriska och personella förhållanden inom bankerna. Det låter sig därför svårigen göra att precisera regler för sådana överläggningar utifrån vilka bestämda handlingsnormer i olika situationer under överläggningarna skulle kunna deduceras. Att detta inte innebär en total frihet för riksbankens företrädare att ställa krav är likväl uppenbart och behöver

knappast sägas. Men det är härvidlag snarare fråga om ett i vid mening politiskt ansvar än ett juridiskt. Formerna för prövning och utkrävande av detta ansvar ligger i bankoutskottets årliga undersökning av »riksbankens styrelse och tillstånd» och i valet av fullmäktige i banken.

Med åberopande av det anförda får fullmäktige avstyrka att närmare regler utfärdas för riksbankens kontakter med bankerna i de i utskottets protokoll berörda frågorna.

Protokollsutdrag i ärendet bifogas.

Stockholm den 5 oktober 1970

Å Fullmäktiges vägnar:
KJELL-OLOF FELDT

/ Karin Åsbrink

Utdrag av protokoll hos
fullmäktige i riksbanken
den 5 oktober 1970.

Närvarande:

Ordföranden	herr	Feldt
vice	»	» Wärnberg
		» Åsbrink
		» Nilsson
		» Hernelius
		» Helén

§ 1. Genom skrivelse den 29 maj 1970 hade bankoutskottet, med överlämnande av utdrag ur sitt protokoll den 14 maj 1970, § 5, hemställt om fullmäktiges yttrande över frågan, huruvida närmare regler borde åstadkommas för riksbankens kontakter med bankerna i frågor rörande tillämpning av kreditrestriktioner, valutareglering osv.

Före dagens sammanträde hade de remitterade handlingarna jämte ett förslag till yttrande i ärendet tillställts fullmäktiges ledamöter.

Herr *Bengtson*, som var förhindrad att närvara vid sammanträdet, hade anmält att han inte kunde ställa sig bakom det föreliggande förslaget till yttrande.

Efter diskussion beslöt fullmäktige att avge yttrande i överensstämmelse med förslaget.

Mot beslutet anförde herrar *Hernelius* och *Helén* följande reservation: »Enligt beslut av bankoutskottet den 14 maj 1970 i ärende rörande ifrågasatt tjänstemissbruk, fann utskottet, på grund av vad som förekommit i ärendet, skäl att överväga ett initiativ från utskottets sida för att få till stånd vissa närmare regler för riksbankens kontakter med bankerna i frågor rörande tillämpning av kreditrestriktioner, valutareglering osv. Utskottet beslöt att, innan slutlig ställning togs till frågan om ett sådant initiativ, inhämta yttrande från bankofullmäktige om fullmäktiges mening beträffande innehållet i och utformningen av sådana regler.»

Det nu av fullmäktiges majoritet beslutade yttrandet till utskottet utgör emellertid icke något svar på utskottets frågor. Med anledning därav anser vi oss icke kunna biråda detsamma.»

Denna paragraf förklarades omedelbart justerad.

Ur protokollet:
Karin Åsbrink

Till Finansdepartementet

Med överlämnande av handlingarna i ärende rörande angivelse till åtal av vissa valutabrott, begångna av företrädare för Svenska handelsbanken, får bankofullmäktige anföra följande.

I. I bilagda*, inom bankspektionen upprättade berättelse över en i Svenska handelsbanken under tiden oktober 1969—april 1970 verkställd undersökning av vissa fastighets- och värdepappersaffärer m. m. redogöres för transaktioner inom Svenska handelsbanken, vilka förutom att de innefattat överträdelse av banklagens bestämmelser, också haft valutarättsliga aspekter. Bankspektionens berättelse har i anledning härav studerats inom riksbanken från valutaregleringssynpunkt. Över denna granskning har upprättats bilagda* PM rörande valutabrott begångna av Svenska handelsbanken genom vissa fastighets- och värdepappersaffärer. Då frågan om angivelse till åtal för valutabrott härefter anmälts i valutastyrelsen, har denna den 12 juni fattat följande beslut.

De personer, som har att bära det juridiska ansvaret för Svenska Handelsbankens transaktioner, har under bankspektionens utredning avlägsnats från sina befattningar. De har härigenom blivit urståndsatta att från mera inflytelserika poster vidare påverka utvecklingen i banken. Samtidigt innebär deras avlägsnande att viss hänsyn tagits till allmänpreventiva krav.

Ett valutaåtal skulle sannolikt medföra icke obetydliga svårigheter i Svenska Handelsbankens verksamhet bl. a. med utlandet och, med hänsyn till bankens ställning inom Sverige, även för svensk bankverksamhet över huvud.

Med hänsyn till vad sålunda upptagits och till det ur riksbankens synpunkt angelägna intresset att Svenska Handelsbanken är en effektivt arbetande valutabank finner valutastyrelsen, som jämväl beaktar att handelsbankens styrelse beslutat en allmän översyn av bankens revision och kontroll, sig ej böra till åtal ange de valutabrott som förövats för Svenska Handelsbankens räkning.

De av fullmäktige utsedda ledamöterna i valutastyrelsen, vilka jämlikt 6 a § valutatalagen äger påfordra att valutastyrelsens beslut underställes fullmäktige för prövning, påkallade emellertid att beslutet att ej ange till åtal underställdes fullmäktige och anförde i denna del.

De överträdelse av valutaförordningen, vartill företrädare för Svenska Handelsbanken gjort sig skyldiga, är såsom angivits i en till denna punkt fogad föredragningspromemoria synnerligen grava. De skulle därför självfallet från de utgångspunkter som i allmänhet är avgörande för valutastyrelsens ställningstagande i åtalsfrågor anges till åtal. Likväl har vi på skäl som i korthet angivits i beslut i åtalsärendet funnit oss böra avstå från åtalsangivelse i förevarande fall. Då de skäl som varit avgörande för vårt ställningstagande måhända kunde sägas åtminstone delvis gå utöver vad valutastyrelsen har att beakta genom att de innefattar hänsyntagande även till mera allmänna intressen, får vi härmed jämlikt 6 a § tredje stycket valutatalagen påfordra, att beslutet i åtalsärendet underställes fullmäktige i riksbanken för prövning.

Det kan tilläggas att styrelsens övriga ledamöter, som sålunda saknar möjlighet att begära underställning av valutastyrelsens beslut, till valutastyrelsens protokoll

* Här ej bilagd.

antecknade att de för sin del helt instämde i uppfattningen att beslutet att ej åtala företrädare för Svenska handelsbanken borde överprövas av bankofullmäktige.

Fullmäktige har vid sin allmänna bedömning av åtalsfrågan utgått från den inom riksbanken upprättade och av valutastyrelsen godkända promemorian, enligt vilken de överträdelser som begåtts av ledande personal i handelsbanken är synnerligen grava. Fullmäktige understryker, att den unika karaktären av dessa valutabrott ligger däri, att brotten begåtts av en valutabank och att en förutsättning för brottens genomförande varit den speciella förtroendeställning vilken handelsbanken såsom valutabank intagit på valutaregleringsområdet. Det har alltså å ena sidan stått klart för fullmäktige, att enligt gällande principer i riksbankens åtalspraxis de begångna valutabrotten skulle angetts till åtal, om de begåtts av annan än valutabank. Å andra sidan har just det förhållandet, att valutabrotten är begångna av en valutabank, måst föranleda fullmäktige att se frågan om åtal i ett vidare sammanhang. Med hänsyn till affärsbankernas ställning och roll i samhället, kreditväsendets natur och dess förgreningar till utlandet är det nämligen — såsom närmare utvecklats i riksbankschefens skrivelse till riksdagens bankoutskott av den 22 april 1970 — ej alltid möjligt att vid regelvidrigt uppträdande från kreditinstitutens sida ingripa med sådana åtgärder och sanktioner som eljest skulle ligga närmast till hands. Att dra in koncessionen för ett bankaktiebolag är sålunda med hänsyn till bl. a. insättares ekonomiska intressen i praktiken otänkbart. Fullmäktige har lika litet kunnat allvarligt överväga att dra in det för banken gällande valutahandelstillståndet och därmed ställa Sveriges största bank utan möjlighet att driva utlandsrörelse. Ett åtal mot framskjutna företrädare för en affärsbank skulle naturligtvis ej få lika förödande verkningar. Liknande synpunkter gör sig emellertid gällande även vid prövning av åtalsfrågan. Riksbanken måste, såsom påpekas i nyssnämnda skrivelse, ta hänsyn till den ifrågavarande bankens renommé i utlandet, till återverkningar för övriga svenska intressen, o. s. v. Att ett åtal och rättsliga påföljder får konsekvenser också för andra än de åtalade, är visserligen ej ovanligt men situationen vid åtal mot en affärsbanks företrädare skulle härvidlag bli särskilt skev. De måttfulla rättsliga reaktioner som genom ett åtal skulle utlösas mot dem som har att bära ansvaret för handelsbankens överträdelser av valutaregleringen står inte på något sätt i proportion till de skadeverkningar som skulle riskeras för Svenska handelsbankens verksamhet och därmed för svensk bankverksamhet över huvud taget. Även de förluster som ett åtal sannolikt skulle förorsaka aktieägarna kan måhända då det gäller ett företag som Svenska handelsbanken te sig oskäligen. Det avgörande för fullmäktiges ställningstagande har emellertid till sist varit bedömningen att det är viktigare att för framtiden åstadkomma en tillfredsställande ordning än att reagera på det ena eller andra sättet mot vad som redan inträffat. Därvid torde stå utom allt tvivel att även om den gamla ledningen inom banken är avlägsnad eller förflyttad till andra poster, ett förtroendefullt samarbete på valutaområdet lättare återställs, om ett långdraget valutaåtal kan undvikas.

Vid övervägande av väsentligen de synpunkter som sålunda antytts har fullmäktige för sin del funnit sig bära fastställa valutastyrelsens beslut att ej till åtal ange de valutabrott som förövats för Svenska handelsbankens räkning.

II. Fullmäktiges ovan redovisade bedömning och ställningstagande i åtalsfrågan föranleder vidare följande synpunkter som kan bära föranleda åtgärder från Kungl. Maj:ts sida.

Det är för det första angeläget att sådana möjligheter till insyn och övervakning erhålles, att ett upprepande av det inträffade förhindras. Fullmäktige är ej beredda att nu framlägga förslag i detta avseende men vill framföra tanken att den

för närvarande arbetande valutakommissionen erhåller i uppdrag att överväga vad som förekommit och dra slutsatser härav.

För det andra vill fullmäktige framhålla att fullmäktiges ställningstagande i åtalsfrågan får vissa konsekvenser beträffande utredningsmaterialets offentlighet. Om fullmäktige angivit handelsbankens valutabrott till åtal och sådant åtal kommit till stånd, hade det av bankinspektionen sammanställda materialet och riksbankspromemorian kommit att redovisas i åklagarens förundersökning liksom ytterst vid åklagarens sakframställning inför domstol. Genom att fullmäktige nu på grund av allmänna skäl avstått från att ange till åtal förblir handlingarna, vilka i fullmäktig-ärendet avsett verksamhet till beivrande av brott, hemliga jämligt 10 § sekretesslagen. Handlingarna är därjämte underkastade sekretess enligt 18 § sekretesslagen. Det förhållandet att fullmäktige på grund av mera allmänna samhällseliga motiv funnit sig böra avstå från åtal inverkar sålunda på handlingarnas offentlighet. I föreliggande ärende finns det emellertid skäl som talar för offentlig insyn i vad som förevarit. Visserligen har bankinspektionen redan i en offentliggjord skrivelse till styrelsen för Svenska handelsbanken av den 10 april 1970 i huvuddrag redogjort för vad som förekommit. Denna skrivelse är emellertid enligt sakens natur hållen i mera allmänna ordalag och lämnar icke det utförliga faktaunderlag som redovisas i den hemligstämplade berättelsen. Om en utförligare publicering ej sker riskerar man därför vissa effekter som sekretess i en uppmärksammas fråga alltid tenderar att föranleda. Så länge sekretess gäller kan det hävdas, att handelsbankens överträdelser inte varit av tillräckligt allvarlig natur för att rättfärdiga de mycket ingripande personförändringar som skett inom handelsbankens ledning och som ytterst föranletts av myndigheternas ingripande. Mot ett offentliggörande talar å andra sidan att detta onekligen skulle åtminstone i viss mån kunna medföra just de olägenheter som fullmäktige velat undvika genom att ej ange till åtal. Fullmäktige anser med hänsyn härtill att det i särskild ordning bör prövas om och i så fall i vilken utsträckning det förevarande materialet bör offentliggöras.

Med åberopande av det anförda får fullmäktige hemställa att Kungl. Maj:t måtte

dels i tilläggsdirektiv uppdra åt valutakommissionen att inkomma med de förslag till förbättrad övervakning och kontroll av bankerna som kommissionen finner det inträffade föranleda

dels uppta frågan om offentliggörande av utredningsmaterialet i ärendet till särskild prövning.

Stockholm den 2 juli 1970.

Å Fullmäktiges vägnar:

KJELL-OLOF FELDT

/Karin Åsbrink