

## Nr 24.

Av herr **Nyblom**, *angående utredning om åtgärder för undanröjande av missförhållanden inom bankverksamheten i landet m. m.*

I en debatt i första kammaren den 14 maj 1935 diskuterades bankväldet över vårt lands industri och handel i anledning av en interpellation till finansministern av nuvarande chefen för justitiedepartementet statsrådet K. G. Westman. Herr Westman, som både i interpellationens motivering och under interpellationsdebatten mycket skarpt gick till rätta med bankernas farliga makt över industrien, framläggandet inför allmänheten från dem av grovt felaktiga balansräkningar och bankinspektionens bristande förmåga att effektivt ingripa mot bankerna, avslutade sitt yttrande i debatten med följande ord:

»Ett sunt bankväsen är av den stora betydelse för ett land, att jag vågar hoppas, att finansministern med det livligaste intresse skall vaka över att vårt land skall äga en lagstiftning, som fyller sin uppgift att för bankernas verksamhet uppdraga skäligen gränser och säkerhetsregler, samt att denna lagstiftning vinner en klok och målmedveten tillämpning. Vad som brister i ena eller andra avsendet får vårt folk dyrt betala.»

Sedan detta uttalande gjordes, ha förhållandena inom vårt lands bankväsen icke förbättrats. Ny lagstiftning har icke tillkommit, och bankinspektionen har icke förmått mera verksamt än tidigare tillvarata de allmänna intressena gentemot bankintressena. Kritiken av banklagstiftningen avser de alldeles speciella problem, som sammanhånga med bankverksamheten. Den reform av aktiebolagslagstiftningen som pågår angriper därför icke dessa frågeställningar, och sålunda torde icke heller de lagberedande organen vara sysselsatta med arbete på lagreformer, avsedda att främja ett sunt bankväsen i vårt land.

Den allmänna opinionen har med utomordentlig styrka engagerat sig för det krav, som herr Westman gav uttryck åt redan 1935. Under valrörelsen hösten 1938 framfördes från skilda partier vid offentliga möten och i pressen en mycket stark kritik mot synbara oarter inom det svenska bankväsendet, och från skilda håll exemplifierades reformkraven med drastiska skildringar av bankväldet i landet. Stora sociala grupper t. o. m. hela landsändar kunna f. n. bli hänvisade till bankernas godtycke. Särskilt flagranta missbruk av bankmakten ha gång efter annan föranlett krav på undanröjande av dennas sociala olägenheter, men resultat ha icke nåtts. Det är icke blott den kommersiella och industriella företagsamheten, som kräver skydd mot bankernas övermakt. Samma skydd behöva landets arbetare och bönder.

Det är sakligt sett en trängande nödvändighet, att sådana ändringar ske inom banklagstiftningen, att samhällsskadliga tendenser inom bankernas verksamhet kunna stävjas, och detta krav understödes mycket bestämt av den svenska allmänheten. Att snara åtgärder vidtagas mot bankväldet, torde i själva verket vara en av de allra viktigaste politiska angelägenheter, som f. n. påkalla uppmärksamhet av riksdag och regering.

Utredningar rörande bankverksamheten ha vid skilda tidpunkter företagits. Det är icke behöfligt att fördröja lagstiftningsåtgärder på detta område genom långvariga förarbeten. Det gäller närmast att effektivisera vissa stadganden i banklagen, som f. n. kringgås eller icke beaktas, genom utvidgade straffstadganden och genom att inspektionsapparaten omvandlas. Vidare kan en erinran från riksdagen vara befogad därom, att meddelandet och förnyandet från Konungens sida av oktroy såsom förutsättning för rätten att driva bankrörelse förutsätter, att Konungen finner bankaktiebolaget »nyttigt för det allmänna». Skulle prövningen härav urarta till att bliva rent formell, bör prövningsrätten kunna överflyttas från regeringen till riksdagen, som också skulle kunna förklara oktroyen förverkad. Fråga är, om icke en sådan bestämmelse skulle utöva ett mycket välgörande inflytande på bankföretagen.

Den väg, varpå bankerna tillvälla sig inflytande över industriföretag, som de bevilja krediter, är insättandet i dessa företags styrelser av representanter för bankerna. Det förtjänar beaktas, att dessa bankrepresentanter — det må vara bankdirektörer eller andra personer med särskild uppgift att förmedla bankinflytandet till industrien — i allmänhet icke besitta några särskilda kvalifikationer till nytta för de industriföretag, i vilkas styrelser de insätts. Bankrepresentationen i bolagsstyrelserna kan därför sägas i allmänhet vara helt och hållet motiverad av bankintresset. Det plägar f. ö. vara så, att bankerna rent av såsom *förutsättning* för beviljandet av önskade krediter uppställa krav på representation i det lånesökande företags styrelse. För fullgörandet av sin »allmännyttiga», av det offentliga oktroyerade verksamhet för skötseln av landets kreditväsen uppställa bankerna sålunda ofta krav mot de kreditsökande, vilka *direkt strida* mot banklagstiftningens syfte att förbjuda bankerna att sysselsätta sig med industriell verksamhet eller annan verksamhet, som icke står i samband med den in- och utlåning av penningar, vartill bankerna lagligen ha att inskränka sin verksamhet. Att bankrepresentanterna tjänstgöra som bulvaner för bankerna själva, då de inträda i företagsstyrelser av skilda slag, framgår även därav, att det icke lär vara ovanligt, att de styrelsearvodet, som bankrepresentanterna uppbära, av dem överlämnas till bankföretaget. Detta synes också i och för sig utgöra ett otillbörligt kringgående av stadganden i banklagen.

I den inledningsvis omnämnda interpellationsdebatten i första kammaren berörde herr Westman det oriktiga i att bankrepresentanter insattes i låntagande företags styrelser och påyrkade förbud häremot. Han yttrade härom:

»Denna förening av artskilda uppdrag, ledamotskap av bankstyrelsen och av styrelsen i ett eller, som ofta händer, många industriföretag, är mycket vanlig i vårt land. Den anses i bankkretsar vara mycket lämplig. Vid Svenska Handelsbankens stämma den 28 februari framhöll sålunda bankdirektör Stén, när han redogjorde för bankens försäljning av sina aktier i cellulosabolaget, att den nya innehavaren av aktiemajoriteten 'ställt sig förstående till det av bankledningen uttalade önskemålet att söka intressera jämväl några av bankens egna styrelseledamöter att ingå i konsortiet och i cellulosabolagets styrelse'.»

»En dylik anordning är givetvis principiellt oriktig. Den utsätter den person, som skall intaga denna dubbla förtroendeställning, för svåra plikt-kollisioner. Han skall på en gång tillvarataga kundens och bankens intressen, vilka ingalunda sammanfalla. Vid bestämmande av räntesatser t. ex. ha aktieägarna och banken rakt motsatta intressen. Konsolideringssträvanden, förhållandet till andra fordringsägare o. s. v. stöta naturligtvis mången gång i hop med bankens önskemål. Ett bevis för att den plikt-kollision, som jag här antytt, gjort sig känd i verkligheten är den uppgift, som jag erhållit, att det ibland händer, att en bank, som sätter in en bankdirektör i ett industribolags styrelse, samtidigt för honom utfärdar en garantiförbindelse, att banken skall hålla honom skadeslös för den talan, som eventuellt kan komma att föras mot honom av industriföretaget för det sätt, varpå han sköter sin förvaltning i industriföretagets styrelse. Jag har fått uppgiften härom av bankdirektörer, en av dem har t. o. m. sagt mig, att han själv innehaft en dylik garantiförbindelse.

Även om en dylik garantiförbindelse ej utfärdats, kan det, såsom synes av den händelse, vilken föranlett min interpellation, leda till mycket beklagliga förvecklingar, när bankdirektörer insätts i aktiebolagsstyrelser.

Det förefaller mig, som om det alltså skulle föreligga tillräckliga skäl för att med utgångspunkt från denna händelse och för övrigt av allmänna principiella grunder överväga, om det ej är lämpligt att förbjuda, att bankdirektörer sitta i styrelser för vanliga aktiebolag. Lagberedningen är nu sysselsatt med en omarbetning av aktiebolagslagen. Jag tillåter mig hemställa, att finansministern måtte intressera sig för denna fråga och föranstalta, att lagberedningen upptager den till prövning. Genom samtal med några av våra mest framstående industriledare vet jag, att det inom åtminstone vissa solida industrikretsar finns stämning för en sådan gränsdragning mellan industri och bankväsen.»

Bankrepresentation i företagsstyrelser är ytterligt vanlig i vårt land. Denna företeelse är ett av bankerna uppfunnet medel att kringgå banklagens stadganden och öva otillbörligt inflytande över landets företagsamhet. För att möta detta kringgående av lagen från bankernas sida är det nödvändigt med uttryckligt lagstadgande, som förbjuder representant för bank att mottaga uppdrag såsom styrelseledamot i aktiebolag. Till detta förbud måste knytas ansvarsbestämmelser, som stadga kännbart straff för åsidosättande eller kringgående av förbudet.

Skärpning och effektivisering av banklagens straffstadganden bör genomgående ske. I 45 § banklagen stadgas förbud för bankaktiebolag att driva handel med bland annat aktier och att förvärva sådan egendom. Därtill anknytas vissa undantagsstadganden, som avse att möjliggöra för bankerna att till undvikande av förluster förvärva aktier vid pantrealisation.

Dessa bestämmelser — i och för sig måhända utformade med alltför stor tilltro till bankernas lojalitet mot det allmänna — ha numera medfört, att bankerna i mycket stor utsträckning förvärvat aktier och även på denna väg i strid mot banklagens syften tillvällat sig makt över industrien. De stadganden, som förhindra bankerna att meddela lån, som äro bundna under längre tid, bidra till att stärka bankernas makt över låntagarna, vilka när som helst kunna hotas med låneuppsägningar och därmed följande pantrealisationer, som föra över de pantsatta värdena till långivaren. En låntagande industri kan således tvingas att antingen avstå tillgångar till den långivande banken eller också böja sig för dess krav i skilda hänseenden. Den viktiga 45 § i banklagen kan ostraffat kringgås. Den är icke omgärdad med någon straffbestämmelse och detta torde vara en av anledningarna till, att den förlorat mycket av sin reella betydelse, bankerna till fromma och det allmänna till skada. Även andra viktiga regler i banklagen kunna utan påföljd åsidosättas av bankledningarna. Så synes vara förhållandet med 50 §, som förbjuder bankaktiebolag att vid avtal om kredit eller eljest i sin rörelse förbehålla sig andel i vinst på affär, som bolaget självt icke äger avsluta, och att beredas andel i vinst på verksamhet, som bolaget självt icke äger bedriva.

I motiveringen till den ovan berörda interpellationen påpekades, att »det visat sig, att bankföretag fått uppgöra och meddela allmänheten grovt felaktiga balansräkningar», och det har även vid andra tillfällen framhållits, att bankföretags balansräkningar lämnat åtskilligt övrigt att önska. Fråga är, om icke straffansvar för falsk bokföring inom bankföretag borde inträda oberoende av inträffande konkurs. Det stränga straff, som efter konkurs kan utkrävas vid fall av falsk bokföring, torde utgöra ett ganska verksamt medel mot oriktigheter i bokföringen, då det gäller *andra* bokföringspliktiga än bankerna. Dessa ha emellertid icke anledning räkna med inträffande konkurs, enär det allmänna regelmässigt plägar inskrida för att hindra bankfallisemang. Straffbudet för falsk bokföring förfelar därför sin verkan just i de fall, då balansräkningarnas korrekthet är särskilt betydelsefull ur samhällets synpunkt. Måhända bör emellertid en lagstiftning i nu nämnda avseende kunna anstå. En utvidgning av banklagens straffstadganden måste däremot ske utan några uppskov.

Gällande lagstiftning måste givas en målmedveten tillämpning. För att vinna detta syfte måste bankerna ägnas en effektiv uppsikt, vägledad av hänsynen till allmänna intressen. Bankinspektionen synes i detta hänseende utgöra en ganska bristfällig inrättning.

Det stadgas i 230 a § banklagen, att bankinspektionen skall övervaka, att bankbolagen i sin verksamhet ställa sig till efter rättelse banklagen, andra å bankerna tillämpliga författningar samt bolagsordningen och andra föreskrifter. Såsom inskränkning i denna inspektions skyldighet stadgas endast: »dock vare bankinspektionen icke pliktig övervaka iakttagandet av sådana bestämmelser, som avse enskild delägars rättigheter eller skyldigheter i förhållande till bankbolaget eller till annan delägare eller som angå

bankbolags inre angelägenheter». Trots att lagen sålunda icke befriar inspektionen från skyldighet att tillse, att även sådana bestämmelser iakttagas, som avse att skydda allmänheten och allmänna intressen, anses inspektionens egentliga uppgift som bekant vara att tillse att icke bankföretagets naturliga intresse av att icke företaga förlustbringande eller riskabla dispositioner åsidosättes av bankledningen eller bankägarna. Uttryck häråt gives i stycket 2 av nämnda paragraf, däri inspektionen ålägges att »jämväl i övrigt» med uppmärksamhet följa bankernas verksamhet, »såvitt angår förhållanden, som kunna inverka på bankbolagens säkerhet». Det är sålunda bankens eget intresse, kapitalintresset i banken, som inspektionen framför allt skyddar. Det är ganska naturligt, att denna inspektionens i och för sig viktiga uppgift är svår eller omöjlig att förena med uppgiften att vaka över, att de regler iakttagas, som skola utgöra garantier mot, att bankerna *alltför väl* tillgodose de egna intressena på det allmännas och enskildas bekostnad. Bankinspektionens partinställning till bankernas förman skärpes ytterligare genom att inspektionen rekryteras med bankmän, som bestämt kunna räkna med att, sedan de i inspektionen förvärvat värdefulla inblickar i de skilda bankernas förhållanden, tilldelas lukrativa befattningar hos de privata bankföretagen och som helt naturligt måste känna solidaritet med bankintressena och vara välvilliga kontrollörer av bankerna. Att de ordinära åtalsmyndigheterna icke ägna särskild uppmärksamhet åt bankerna och deras förhållande till banklagen, är helt naturligt, då de givetvis räkna med att bankinspektionen övar tillräcklig kontroll av bankerna. Bankinspektionen utgör sålunda — samtidigt som dess egen uppsyn över bankerna är otillfredsställande — ett slags hämsko å övriga myndigheters vaksamhet, när det gäller bankverksamheten.

Att endast ålägga bankinspektionen uttrycklig skyldighet att i sin verksamhet öva tillsyn över att bankerna icke förbryta sig mot eller kringgå de bestämmelser i banklagen, som avse att tillvarataga allmänna intressen, torde icke medföra någon verkan nu, då inspektionens praxis redan stadgats. En omorganisation av bankinspektionen med fogande till densamma av en »granskningsavdelning» vid sidan av en »allmän avdelning», motsvarande nuvarande bank- och fondinspektionen, kunde möjligen vara av större betydelse. Inrättandet av en riksdagens granskningsman över bankerna eller uppdragandet åt riksgäldsfullmäktige att utöva särskild granskning av deras verksamhet är också tänkbara lösningar av problemet. Ändringar i instruktionen för inspektionen med hänsyn till inspektionstjänstemännens rekrytering och en annan utnämningsspolitik skulle också betyda effektivisering av inspektionens granskningsverksamhet.

Beslut om ändringar i granskningsapparaten torde kräva närmare utredning, något som dock bör kunna ske ganska snabbt. Utan att sådan behöver avvaktas, kan emellertid en reform redan nu genomföras, som skulle kunna vara av betydelse för en vidgad allmän kontroll över bankverksamheten. Såsom allmänna ombud för granskning av bankbolagets förvaltning borde av Konungen tillsättas för varje bankaktiebolag tvenne personer,

vilka skulle hava att deltaga i bankstyrelsens sammanträden och, så snart omständigheterna påkallade det, underrätta Kungl. Maj:t om förhållande vid bankens förvaltning, som kunde giva anledning till ingripande. Med stöd av de allmänna ombudens granskning skulle Kungl. Maj:t antingen själv eller genom bankinspektionen kunna förbjuda verkställighet av styrelsebeslut, som står i strid med lag eller bolagsordningen, och eljest meddela bankaktiebolagen förelägganden i skilda hänseenden för undanröjanden av missförhållanden i ledningen av bankverksamheten. De allmänna ombuden, vilka skulle hava samma vidsträckta granskningsrätt som bankinspektionen och delgivas samma handlingar, som bankerna nu ha att tillställa denna, skulle icke äga uppbära arvode eller andra ekonomiska förmåner från banken eller beviljas kredit av banken. De skulle utses bland personer, som icke kunna anses hava några privatintressen av beskaffenhet att förbinda dem med bankföretagen.

Vad slutligen beträffar det ovan berörda missförhållande, som uppkommit därav, att banklagens bestämmelser i bankintressenternas intresse förhindra bankerna att bevilja för längre tid bundna lån, bör detta beaktas, då utredning sker i och för ändring i banklagstiftningen. Det mest radikala sättet att undanröja de olämpliga följderna av dessa bestämmelser torde emellertid bestå i att genom statligt initiativ monopoltendensen inom det nutida svenska bankväsendet undanröjdes. Detta skedde lämpligast genom inrättandet av en statlig affärsdrivande bank av sådan storleksgrad och med sådan organisation, att den erbjöd storbankerna verklig konkurrens och därigenom nödsakade dem att — till följd av en effektiviserad banklagstiftning hänvisade till att inskränka sin verksamhet till verklig bankverksamhet — mindre ensidigt tillvarataga de egna intressena på bekostnad av den lånesökande företagsamhetens.

Särskilt vådlig ur social synpunkt är den ansvarsfrihet bankerna åtnjuta, när det gäller ansvar för emissioner genom deras förmedling av aktier och obligationer. Bankerna tillvinna sig genom sådana emissioner mycket betydande vinster, och otvivelaktigt är det allmänhetens tilltro till bankernas soliditet, som är den avgörande drivfjädern till förvärv av under banks medverkan emitterade värdepapper. Köparen inbillar sig då, att han gör en fullgod och säker placering och att banken, om så mot förmodan icke skulle vara förhållandet, är förpliktad ersätta honom hans förlust. En sådan skyldighet för bankerna är ett naturligt komplement till den mycket avsevärda ekonomiska fördel de ha av emissionsverksamheten. Förefintligheten av en sådan juridisk förpliktelse torde emellertid vara omstridd. Bankerna synas närmast vilja hävda, att de stå fria från ansvar för såväl prövningen av emissionens villkor och förutsättningar som värden, då det gäller obligationer, av den för obligationerna i bankens förvar lämnade panten. Det är vanligt, att småsparare investera sina penningar i obligationer, som visserligen lämna mindre ränta men i gengäld anses som säkra. Det är då i hög grad otillfredsställande, om dessa sparare skola få bära förluster, som äro mer eller mindre förorsakade av att de genom bankernas egen propa-

ganda bibragts föreställningen, att deras placeringar voro garanterade av bank.

Det är oundgängligt, att det bringas klarhet på detta område. Det gäller att avvärja den allmänfara, som ligger däri, att stora aktie- eller obligations-emissioner ske under förhållanden, som allmänheten inte kan bedöma. Det måste därför skyddas mot förlustrisk genom strängare lagliga fordringar på emittenternas uppgifter och genom en precisering av emittenternas ansvar för sina lämnade uppgifter, för den emissionen föregående prövningen och för vården — i vidsträckt mening — av för obligationslån lämnade säkerheter. Om nödvändigheten av sådan lagstiftning torde tvivel icke kunna råda inom de för sociala framsteg arbetande politiska partierna. Att denna mening vunnit understöd även på konservativt håll, framgår av följande citat ur en ledande artikel »En böld som måste bort» i Nya Dagligt Allehanda den 30 november 1935:

»När man icke kan lita på den goda viljan och känslan av moraliskt ansvar — och det kan man i detta fall uppenbarligen icke — får man taga lagstiftningen till hjälp. På lagstiftningens väg måste ombesörjas, att vi få institut för aktiehandeln, genom vilka allmänheten tillförsäkras en lojal behandling, och banker och bankledningar tvingas att taga de förluster, som framkallats genom deras egna åtgöranden. Emissionsföretagens juridiska ansvarighet måste med andra ord bliva en helt annan än den hittills varit.»

I detta uttalande i en högertidning antydes en utväg, som synes böra tillgripas, om en särskild ansvarslagstiftning för emissionsföretagen icke kan anses bliva tillräckligt betryggande. Det är fråga om inrättandet av ett särskilt från affärsbankerna skilt institut för emissionsverksamheten. Att emissionsverksamheten monopoliserades för enskildas räkning, vore självfallet oriktigt. Det ligger då närmast till hands att tänka sig, att emissionsverksamheten helt och hållet förbehölls en sådan affärsdrivande statlig storbank, varom ovan talats.

Under hänvisning till det nu anförda hemställes,

*dels* att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning om åtgärder för undanröjande av missförhållanden inom bankverksamheten i landet med särskild hänsyn till behovet av en effektiv kontroll- och inspektionsapparat samt av speciella bestämmelser om emissionsverksamheten i landet och om det därtill anknutna emissionsansvaret,

*och dels* att riksdagen måtte besluta vidtaga följande ändringar i lagen den 22 juni 1911 om bankrörelse:

1) Införande av förbud för tjänsteman i bankaktiebolag, ledamot och suppleant i sådant bolags styrelse samt annan representant för sådant bolag att innehava uppdrag såsom styrelseledamot eller revisor eller suppleant för styrelseledamot eller revisor i aktiebolag. Förbudet bör sanktioneras

med strängt straffstadgande, varigenom även försök att genom bulvanförhållande åt bank vinna representation i aktiebolags förvaltning belägges med straff för såväl bulvanen som styrelseledamöter i bankaktiebolag, som anlitar sådana.

2) Införande av bestämmelse i banklagen, enligt vilken i §§ 250—252 a icke särskilt nämnda brott mot banklagens föreskrifter bestraffas med fängelse eller böter.

3) Införande av stadgande i banklagen, enligt vilken Konungen skall utse tvenne allmänna ombud för varje bankaktiebolag, vilka skola hava att tillse, att bankbolagen i sin verksamhet lojalt ställa sig gällande författningar och övriga föreskrifter till efterrättelse och att avsteg inom bankverksamheten icke göres från de allmänna riktlinjer för denna, som ligga till grund för gällande lagstiftning. Allmänt ombud skall äga rätt att närvara och att yttra sig vid bankbolags styrelse, vilken icke är beslutför, om icke ett av de allmänna ombuden är närvarande. Allmänt ombud må äga sammankalla extra bolagsstämma i bankbolag. Allmänt ombud må även hava alla de rättigheter och befogenheter gentemot bankbolaget, som tilläggas bankinspektionen i banklagen 234 § styckena 1—4. Allmänt ombud är skyldigt att ofördröjligen göra anmälan till Konungen, när han finner förhållande inom bankbolagets verksamhet föreligga, som kan giva anledning till åtgärd från Konungens eller bankinspektionens sida. Allmänt ombud må ej vara ledamot av bankbolags styrelse eller vara anställd hos sådant bolag. Han äger icke bliva beviljad kredit från det bankaktiebolag, för vilket han är allmänt ombud, eller från detsamma mottaga några som helst ekonomiska förmåner. Allmänt ombud skall erhålla ersättning från statsverket, vars kostnader härför skola täckas genom bidrag från bankbolagen.

Vid tillstyrkande av dessa yrkanden torde vederbörande utskott redigera erforderlig lagtextändring.

Stockholm den 16 januari 1939.

*Georg Nyblom.*