

Nr 142

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag; given Stockholms slott den 22 mars 1957.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag.

GUSTAF ADOLF.

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att valutalagen, som gäller till och med den 30 juni innevarande år, skall erhålla förlängd giltighetstid till och med den 30 juni 1958.

Härjämte framlägges förslag om ändring av den nuvarande administrativa ordningen för handläggning av valutareglingsärenden. Förslaget, som i huvudsak grundar sig på en av fullmäktige i riksbanken hösten 1955 gjord framställning, innebär, att valutakontorets befattning med sådana ärenden upphör och att ärendena överflyttas till riksbanken för handläggning av en särskild valutastyrelse. Valutastyrelsen föreslås bestå av, förutom ledamöter utsedda inom riksbanken, företrädare för valutabankerna, det enskilda näringslivet samt mera allmänna intressen. Valutastyrelsens beslut skall kunna överklagas hos bankofullmäktige. Den nya organisationen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 juli 1957.

Förslag

till

lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock
om fortsatt giltighet av samma lag

Härigenom förordnas, *dels* att 2 och 6 §§ valutalagen den 22 juni 1939 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, *dels* att i nämnda lag skall införas en ny paragraf, benämnd 6 a §, av nedan angiven lydelse *dels ock* att lagen, vilken jämlikt lag den 27 april 1956 (nr 149) gäller till och med den 30 juni 1957, skall äga fortsatt giltighet till och med den 30 juni 1958.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

2 §.

I förordnande, som Konungen jämlikt 1 § meddelar, må föreskrivas:

1) att allenast riksbanken och bankaktiebolag, som riksbanken därtill bemyndigar (valutabank), må driva handel med utländska sedlar och skiljemynt, med växlar, checkar, andra penninganvisningar och fordringar, som innefatta rätt till betalning i utländskt mynt (utländska betalningsmedel och utländska fordringar), ävensom med aktier, obligationer och likartade värdepapper, vilka äro utfärdade av någon, som är bosatt i utlandet (utländska värdepapper);

2) att utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper må, mot vederlag som bestämmes i svenskt mynt, förvärvas och föryttras allenast i den omfattning och på de villkor Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, riksbanken bestämmer;

3) att dylika tillgångar skola erbjudas riksbanken eller valutabank till inlösen mot kontant ersättning i svenskt mynt;

4) att svenska och utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper icke utan särskilt tillstånd må utföras ur riket eller på annat sätt överföras till utlandet eller överlätas å den, som är bosatt i utlandet;

5) att dylika tillgångar icke utan särskilt tillstånd må införas till riket; tillstånd *av riksbanken* må införas till riket;

6) att över värdepapper, som införas till riket eller som här förvaras för den, som är bosatt i utlandet, så ock över köpeskilling, som influtit vid försäljning av sådana värdepapper, ej må förfogas i vidare mån än Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, riksbanken bestämmer; och

7) att i annat hänseende än under 2)–6) sägs ej må över utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper utan *särskilt* tillstånd förfogas annorledes än genom föryttring till riksbanken eller till valutabank.

7) att i annat hänseende än under 2)–6) sägs ej må över utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper utan tillstånd *av riksbanken* förfogas annorledes än genom föryttring till riksbanken eller till valutabank .

Genom förordnande — — — —

tillkommande befogenheter.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

6 §.

Konungen äge uppdraga åt riksbanken att giva närmare föreskrifter rörande tillämpningen av meddelat förordnande.

Riksbanken må meddela närmare föreskrifter rörande tillämpningen av meddelat förordnande.

Konungen må ock uppdraga åt riksbanken att pröva och avgöra ansökningar om tillstånd, vartill förordnandet giver anledning, samt att i övrigt handlägga de ärenden, som föranledas av förordnandet, och vare riksbanken skyldig ställa sig till efter rättelse av Konungen därutinnan meddelade särskilda föreskrifter.

Ärenden som föranledas av förordnandet skola prövas och avgöras av riksbanken.

6 a §.

Riksbankens beslutanderätt enligt denna lag utövas inom riksbanken av en styrelse (valutastyrelsen), bestående av sju ledamöter. Fyra av ledamöterna jämte suppleanter för dem utses av Konungen. Övriga ledamöter jämte suppleanter utses av fullmäktige i riksbanken.

Valutastyrelsens beslut må överklagas hos fullmäktige i riksbanken inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet.

Av fullmäktige utsedd ledamot eller suppleant, som deltagit i styrelsens beslut, äger påfordra att beslutet underställes fullmäktige för prövning. Yrkande härom skall framställas genast efter beslutets fattande.

Mot fullmäktiges beslut må talan ej föras.

Närmare bestämmelser rörande valutastyrelsen meddelas i bankreglementet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1957.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 1 mars
1957.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, HEDLUND, PERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, NÄSGÅRD, KLING, ELIASSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, fråga om *fortsatt valutareglering och vissa därmed sammanhängande organisatoriska spörsmål* samt anför därvid följande.

I. Inledning

Genom valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) har Kungl. Maj:t erhållit befogenhet att, när riksdagen ej är samlad, under vissa förutsättningar förordna om inskränkning i olika hänseenden av förfoganderätten över utländska betalningsmedel m. m. Under tid, då riksdagen är samlad, äger Kungl. Maj:t enahanda befogenhet efter inhämtande av riksdagens samtycke. Lagen gällde ursprungligen till och med den 31 mars 1940 men har därefter erhållit fortsatt giltighet, senast genom lag den 27 april 1956 (nr 149), enligt vilken giltighetstiden utsträckts till och med den 30 juni 1957. Genom lag den 28 juni 1940 (nr 613) erhöll 5 § valutalagen ändrad lydelse.

Med stöd av valutalagen utfärdades efter inhämtande av riksdagens samtycke valutaförordningen den 25 februari 1940 (nr 97). I denna förordning, vilken jämlikt valutalagen icke gäller längre än sagda lag äger giltighet, har vissa ändringar genomförts genom förordningar den 17 maj 1940 (nr 348), den 28 juni 1940 (nr 614), den 9 maj 1941 (nr 244), den 20 oktober 1944 (nr 693), den 26 januari 1945 (nr 16), den 3 juni 1949 (nr 312) och den 3 juni 1955 (nr 303).

De ärenden, vilka föranledes av valutaregleringen, upptages och avgöres av valutakontoret, som enligt särskilt utfärdad instruktion den 25 februari 1940, nr 125, utgör riksbankens organ för handläggning av frågor rörande tillämpningen av valutaförordningen.

Mot bakgrunden av den ekonomiska utvecklingen och de därav betingade förändringarna i de faktiska förutsättningarna för upprätthållandet av en valutareglering tillsatte fullmäktige i riksbanken år 1954 en särskild kom-

mitté med uppdrag att utreda frågan om valutaärendenas handläggning m. m. Efter slutfört arbete överlämnade kommittén med skrivelse den 30 juni 1955 till fullmäktige en promemoria med utredning och förslag angående valuta-regleringens handhavande m. m. Det i promemorian upptagna förslaget innebar i huvudsak att valutakontorets befattning med valutaärendena skulle upphöra och att dessa ärenden skulle överflyttas på riksbanken och där handläggas av en särskild valutastyrelse. Promemorian innefattade härjämte förslag om ett särskilt besvär förfarande i valutaärenden. Slutligen ifrågasatte kommittén översyn i vissa hänseenden av valutalagstiftningen.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 13 oktober 1955 anslöt sig bankofullmäktige till vad kommittén anfört samt hemställde om den förändring av organisationen för valutaärendenas handläggning jämte den översyn av lagstiftningen som kommittén ifrågasatt. Över bankofullmäktiges skrivelse avgavs på sin tid, efter remiss, yttranden av justitiekanslersämbetet, bank- och fondinspektionen, besvärssakkunniga, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska bankföreningen, Sveriges allmänna exportförening och Sveriges grossistförbund. Härjämte inkom Sveriges industriförbund med en skrift i ärendet.

I samband med att jag i fjol våras genom proposition nr 72 underställde riksdagen förslag till den senaste förlängningen av valutalagen erinrade jag om bankofullmäktiges nämnda framställning och anmälde min avsikt att inom den närmaste tiden begära Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att verkställa den begärda översynen av valutalagstiftningen.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 maj 1956 tillkallade jag härefter regeringsrådet Frank Öhman, tillika ordförande, ledamoten av riksdagens andra kammare, ombudsmannen Sture Henriksson, och t.f. bankdirektören hos riksbanken Sven Joge att såsom sakkunniga verkställa en översyn i vissa hänseenden av valutalagstiftningen.

Vid fullgörandet av sitt uppdrag har de sakkunniga, i fortsättningen benämnda 1956 års utredning, först upptagit de lagstiftningsfrågor, som sammanhänger med de av bankofullmäktige föreslagna organisatoriska förändringarna, samt därvid speciellt behandlat spörsmålet om besvärsrätten i valutaärenden. Med skrivelse den 12 december 1956 har utredningen i särskild *promemoria* (stencilerad) framlagt förslag i nu berörda delar. Av utredningen upprättade författningsförslag torde såsom *Bihang* få fogas till detta protokoll.

Över promemorian har, efter remiss, *yttranden* inkommit från justitiekanslersämbetet, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, bank- och fondinspektionen, besvärssakkunniga, Sveriges allmänna exportförening, Svenska bankföreningen, Sveriges grossistförbund och Sveriges industriförbund.

Fullmäktige i riksbanken har i sitt över promemorian avgivna yttrande, dagtecknat den 10 januari 1957, tillika hemställt, att valutalagen — med de ändringar som kunde komma att genomföras i anledning av de sakkun-

nigas nu föreliggande förslag — måtte förlänas fortsatt giltighet för ytterligare ett år eller till utgången av juni 1958. Styrelsen för valutakontoret har i en till finansdepartementet den 23 januari 1957 inkommen särskild skrivelse likaledes begärt förlängning av valutalagens giltighetstid.

II. Gällande bestämmelser

Såsom av det inledningsvis anförda framgår är *valutalagen* till sin konstruktion en fullmaktslag, enligt vilken Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar och inom en bestämd ram äger meddela förordnanden i valutareglere ändrande syfte. Kungl. Maj:ts befogenheter på grund av *valutalagen* är enligt 1 § betingade av att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att det eljest råder utomordentliga av krig föranledda förhållanden. Vidare förutsättes för införandet av en valutareglering, att åtgärden skall vara oundgängligen nödig för uppnående av det mål, som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

I 2 § *valutalagen* regleras närmare Kungl. Maj:ts befogenhet att meddela valutareglere ändrande föreskrifter. Dessa må innebära i huvudsak följande, nämligen

1) att endast riksbanken och bankaktiebolag, som riksbanken därtill bemyndigar (valutabank), får driva handel med utländsk valuta, varmed förstås såväl utländska betalningsmedel som utländska fordringar, samt med utländska värdepapper,

2) att sådan valuta och sådana värdepapper mot vederlag i svenskt mynt, får förvärfvas och föryttras allenast i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, riksbanken bestämmer,

3) att dylika tillgångar skall erbjudas riksbanken eller valutabank till inlösen mot ersättning i svenskt mynt,

4) att svenska och utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper icke utan särskilt tillstånd får utföras ur riket eller på annat sätt överföras till utlandet eller överlåtas å den, som är bosatt i utlandet,

5) att dylika tillgångar icke utan särskilt tillstånd får införas till riket,

6) förbud att i vidare mån än Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, riksbanken bestämmer förfoga över värdepapper, som införas till riket eller som här förvaras för den, som är bosatt i utlandet, eller över köpeskilling, som inlutit vid försäljning av sådana värdepapper,

7) förbud att utan särskilt tillstånd, i annat hänseende än under 2)—6) sägs, förfoga över utländsk valuta och utländska värdepapper annorledes än genom föryttring till riksbanken eller valutabank.

Har Kungl. Maj:t enligt det under punkten 3) nyss anmärkta bemyndigandet förordnat om hembudsskyldighet, skall enligt 4 § vid inlösen värdering av tillgången i utländskt mynt i vissa fall ske av en särskild nämnd

av tre personer. Av dessa utses en, som tillika skall vara ordförande, av Kungl. Maj:t, en av riksbanken och en av handelskamrarna i riket.

Enligt 6 § valutalagen äger Kungl. Maj:t uppdraga åt riksbanken att giva närmare föreskrifter rörande tillämpningen av meddelat förordnande. Kungl. Maj:t äger enligt samma lagrum uppdraga åt riksbanken att pröva och avgöra ansökningar om tillstånd, vartill förordnandet giver anledning, samt att i övrigt handlägga de ärenden, som föranledes av förordnandet. I detta hänseende är riksbanken skyldig ställa sig till efterrättelse av Kungl. Maj:t meddelade särskilda föreskrifter.

Utöver det nu redovisade innehåller valutalagen bestämmelser bl. a. om tvångsmedel, tystnadsplikt och straff för brott mot meddelade föreskrifter.

I *valutaförordningen* har, med utnyttjande av valutalagens bemyndigande, närmare bestämmelser givits i syfte att reglera valutahandeln liksom utförseln och införseln av valutor och värdepapper. I stora drag innebär regleringen att köp av utländska valutor endast får ske från riksbanken eller genom dess förmedling och att likaledes försäljning av sådana valutor är beroende av riksbankens medverkan. I viktiga hänseenden äger riksbanken meddela tillstånd till valutahandel utan iakttagande av denna ordning. För utförsel och införsel av valutor fordras i princip riksbankens tillstånd. I förordningen har vidare intagits bestämmelser om skyldighet för ägare och innehavare av utländska valutor och utländska värdepapper att i den ordning och omfattning riksbanken bestämmer hembjuda dessa för inlösen av riksbanken eller valutabank. Även i en del andra avseenden har genom valutaförordningen gjorts inskränkning i enskildas rätt att fritt förfoga över utländska valutor. Härutöver må nämnas att riksbanken äger infordra uppgifter angående valutainnehav m. m. På riksbanken ankommer vidare att meddela erforderliga tillämpningsföreskrifter till förordningen. Slutligen upptager förordningen de ansvarsbestämmelser som anknyter till valutaregleringen.

Av vad jag inledningsvis anfört framgår att handhavandet av valutaregleringen anförtrots *valutakontoret* såsom ett riksbankens särskilda organ. Valutakontorets styrelse utgöres enligt instruktionen för kontoret av riksbankschefen, tillika ordförande, samt ytterligare högst sju ledamöter, vilka jämte suppleanter förordnas av Kungl. Maj:t. Vice ordförande utses bland ledamöterna av Kungl. Maj:t. Kostnaderna för valutakontorets verksamhet bestrides i huvudsak från särskilt anslag under VII huvudtiteln i riksstaten.

Beträffande valutakontorets tillkomst må nämnas, att kontoret fick sin instruktion i samband med att valutaförordningen utfärdades. Initiativet till valutaregleringen togs på sin tid av bankofullmäktige, som i skrivelse den 22 februari 1940 hemställde att Kungl. Maj:t måtte, efter att ha inhämtat riksdagens samtycke, meddela förordnande som avses i 1 § valutalagen. Fullmäktige bilade ett inom riksbanken upprättat förslag till valutaförordning. Detta förslag förutsatte att valutaregleringen skulle omhänderhavas av riksbanken. Något förslag om att ett särskilt valutakontor skulle inrättas framlades ej av fullmäktige. I en följande dag dagtecknad proposition nr

78 till 1940 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t att riksdagen skulle samtycka till att förordnande enligt 1 § valutalagen meddelades i huvudsaklig överensstämmelse med då föreliggande förslag till valutaförordning och instruktion för ett riksbankens valutakontor. Förslaget att särskilt valutakontor skulle inrättas motiverades icke särskilt. Bankoutskottet, som i sitt utlåtande nr 4 behandlade propositionen, fann icke något att erinra mot det framlagda förslaget till instruktion för valutakontoret, och riksdagen godkände utlåtandet.

Slutligen må erinras om några författningsrum av betydelse för riksbankens ställning som centralbank.

Enligt § 72 *regeringsformen* skall riksbanken förvaltas av fullmäktige efter av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Fullmäktige är sju till antalet. Av dessa utser Kungl. Maj:t en jämte suppleant. Övriga sex jämte suppleanter väljes av riksdagen. Den av Konungen utsedde ordinarie ledamoten är ordförande. Fullmäktige utser riksbankschef och vice riksbankschef. I paragrafen upptages även bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt.

I § 111 *regeringsformen* stadgas om riksbankens lydnadsförhållande till riksdagen. Enligt stadgandet kan sålunda fullmäktige i riksbanken icke »i och för sin befattning emottaga befallningar utan av riksdagen allena och enligt dess instruktioner, ej heller till redo och ansvar ställas utan efter riksdagens beslut».

Huvudbestämmelserna om riksbankens förvaltning finns i *lagen den 30 juni 1934 (nr 437) för Sveriges riksbank*. I lagen stadgas bl. a. om bankens rätt att driva bankrörelse. Jämlikt 14 § riksbankslagen må riksbanken köpa och sälja utländska valutor, som förfaller till betalning inom ett år. 15 § nämnda lag medger riksbanken rätt att upptaga utländsk kredit ävensom bevilja utländsk centralbank kredit. Därjämte må riksbanken hos utländsk bankinrättning insätta penningar och av sådan bankinrättning såsom insättning mottaga penningar med eller utan räntegottgörelse. Enligt 16 § får riksbanken köpa och sälja svenska och, i viss utsträckning, utländska obligationer m. m. samt förmedla köp och försäljning av sådana papper. För varje år skall riksbanksfullmäktige till riksdagens bankoutskott avgiva berättelse angående bankens tillstånd, rörelse och förvaltning. Sådan berättelse avgives även till riksdagens revisorer.

I detta sammanhang må anmärkas, att enligt uttryckligt stadgande i 2 § valutalagen förordnande, som Kungl. Maj:t enligt nämnda paragraf äger meddela, icke får lända till inskränkning i riksbanken tillkommande befogenheter.

Angående riksbankens förvaltning har ytterligare föreskrifter meddelats i det av riksdagen meddelade reglementet den 15 december 1943 för riksbankens styrelse och förvaltning (*bankoreglementet*). Härutöver må tilläggas att bankoutskottet, efter riksdagens bemyndigande enligt § 41 riksdagsordningen, har rätt att i viss begränsad mån giva föreskrifter för riksbanken.

III. Handläggningen av valutaärenden

I sin framställning till Konungen av den 13 oktober 1955 anslöt sig bankofullmäktige, i vad avsåg organisationen för handhavandet av valutaregleringen, till det förslag som framlagts av den tidigare omnämnda 1954 års kommitté inom riksbanken. Såväl kommittén som bankofullmäktige utgick vid sitt ställningstagande till de organisatoriska frågorna från att man för de närmaste åren sannolikt skulle komma att bibehålla en valutareglering.

1954 års kommitté

Kommittén erinrade inledningsvis om att valutakontoret tillkom utan att bankofullmäktige tagit initiativ härtill och utan fullmäktiges hörande. Enligt kommitténs mening medförde den nuvarande organisationen för valutaregleringen oklarhet beträffande gränsen mellan riksbankens och valutakontorets befogenheter. Sålunda pekades bl. a. på att valutakontoret enligt praxis givit tillstånd till valutaköp i vissa fall, ehuru ärendena härom direkt fölle inom det riksbanken tillagda valutahandelsområdet. Kommittén anförde vidare.

Även på andra områden har den nuvarande organisationen av valutaregleringen visat sig medföra ovisshet om vem som har att utöva beslutanderätten, riksbanken eller valutakontoret, och i vissa fall måste man förutsetta ett samråd om en samstämmighet i uppfattningen. Det kan sålunda principiellt ifrågasättas, om icke i vad gäller valutatilldelning valutakontorets egentliga funktion borde ha bestått i fördelning för olika behov av valutor inom de gränser, som fullmäktige skulle fastställa. En sådan uppdelning av arbetsuppgifterna är emellertid ej praktiskt möjlig exempelvis när det gäller valutatilldelningen för investeringar utomlands. I praktiken har även förekommit fall, där de faktiska avgörandena utan tvekan böra ligga hos riksbanken. Här kan nämnas exempelvis gränsdragningen mellan tillämpning av gamla och nya kurser för betalningar i utländska valutor vid kursändringar samt utnyttjande av vissa dragningsrätter i riksbanken. I praktiken ha i sådana fall riksbankens intressen tillgodosetts genom riksbanksrepresentanternas inflytande på valutaregleringens handhavande. Detta har emellertid måst ske utan att fullmäktige kunnat beredas tillfälle ta ställning till frågorna.

Oklarheten beträffande valutakontorets ställning medförde enligt kommitténs mening också ovisshet, huruvida Kungl. Maj:t, därest beslut av valutakontorets styrelse överklagades, kunde vidtaga ändring i beslutet. Det ville enligt kommittén synas som om sådan möjlighet måste anses föreligga i de fall, då en ändring icke hade konsekvenser beträffande riksbankens valutaställning. Skulle däremot beslutet få dylika konsekvenser, kunde det göras illusoriskt ur klagandens synpunkt genom att riksbanken vägrade att tillhandahålla den erforderliga valutan eller att mottaga den. Det föreföll kommittén uppenbart, att ett sådant förhållande ur alla synpunkter måste te sig otillfredsställande. Kommittén tillade, att saken icke ställde sig annor-

lunda, om valutabank hade möjlighet att tillhandahålla valutan, respektive vore beredd att förvärva densamma.

Utifrån de synpunkter, som sålunda redovisats angående valutakontorets ställning, diskuterade kommittén två alternativ till lösning av organisationsfrågan. Den ena tänkbara lösningen var att bibehålla valutakontoret med dess nuvarande organisation samt närmare reglera gränserna för organets befogenheter. Det andra alternativet var att låta riksbanken överta det direkta ansvaret för valutaregleringen och därvid inom banken skapa en organisation för handläggning av valutaärenden. Kommittén uttalade, att för den förra lösningen skulle, utifrån sett, kunna tala, att valutakontoret i sin nuvarande form vunnit organisatorisk stadga och samlat en betydande fond av erfarenhet beträffande valutaregleringen och dess handhavande. Ett annat skäl vore att valutakontorets styrelse inom sig rymde representanter för det enskilda näringslivet förutom för de allmänna intressena. Det vore emellertid enligt kommitténs mening att märka, att valutakontoret åtminstone numera hade föga att skaffa med direkt handelsreglerande frågor. Ytterligare kunde för en sådan lösning anföras att styrelsen i sin nuvarande sammansättning, såvitt kommittén kunde bedöma, på det hela taget tillvunnit sig allmänhetens förtroende, vilket bidragit till att minska kritiken mot valutaregleringen som sådan och mot den konkreta handläggningen av valutaärendena.

Kommittén fann dock övervägande skäl tala för att valutakontoret inordnades i riksbanken och underställdes bankofullmäktige. Detta förutsatte att inom banken skapades ett speciellt organ som övertog ansvaret för den löpande handläggningen av valutaärendena. Kommittén föreslog i detta hänseende att man skulle inom riksbanken inrätta en särskild valutastyrelse med bl. a. representanter för näringslivet.

I sin motivering till den föreslagna ordningen framhöll kommittén, att man hade anledning förutsätta att inom en tämligen snar framtid den ordning helt genomförts, som sedan länge eftersträvats, nämligen att valutabankerna handlade praktiskt taget alla valutaärenden av löpande natur enligt generellt lämnade föreskrifter. Kommittén anförde vidare bl. a.

De ärenden, som därefter komma att kvarstå, torde till huvudsaklig del falla inom området för riksbankens ordinarie penningvårdande verksamhet. Det synes under sådana förhållanden vara mest naturligt, att den valutareglering, som sålunda kommer att för mera avsevärd tid bibehållas, administreras av riksbanken själv. Man skulle därigenom komma ifrån den anomaly som föreligger i det att riksbanken har ansvaret för och vården av landets valutatillgångar medan faktiskt ett fristående organ genom sina beslut kan direkt påverka dessa tillgångar och ställa riksbankens högsta organ, nämligen bankofullmäktige, utan reellt inflytande.

Kurssättningen på valutamarknaden tillhör centralbankspolitiken. Genom sitt medlemskap i valutafonden har Sverige åtagit sig förpliktelser rörande kurssättningen, som det faller på riksbanken att fullgöra. I dagens läge är valutaregleringen ett av de viktigaste instrumenten för inverkan på kursbildningen; det är väl sålunda tydligt, att nuvarande dollarkurs upprätthålles dels genom övervakning av dollarbetalningarna för svenska behov, dels

genom att hinder reses mot konvertering i Sverige av intäkter härifrån, som erhålles av länder utanför dollarområdet. Riksbankens roll i detta avseende har på senare tid illustrerats av att bankofullmäktige godkänt införande av en transitdollarordning, ehuru tillämpningsbestämmelserna sedan utformats i valutakontorets regi.

Sammanvävnaden mellan riksbankens direkta intresse och valutaregleringen kan illustreras genom andra exempel. Sålunda anförde bankföreningen i sitt utlåtande över herr Wehtjes motion till 1954 års vårriksdag som exempel på möjligheterna att minska nackdelarna av valutaregleringen, önskemål om uppmjukning av de för affärsbankerna gällande bestämmelserna om multilaterala terminsaffärer samt om rätt att göra kortfristiga placeringar i utländska obligationer. Utformningen och tillämpningen av bestämmelserna om terminsaffärer omhänderhas i praktiken helt av riksbanken redan nu (enbart redovisning och kontroll utföres i valutakontoret), någonting som är tämligen naturligt med hänsyn till i vilken utsträckning bestämmelserna om terminsaffärer påverka riksbankens förlustrisker. Reglerna om ändring i bankernas placeringsmöjligheter är också främst en riksbanksfråga. — Ett annat exempel på valutaregleringens betydelse för riksbankens risktagande finner man i vissa lägen, när från utländsk sida betalningar fullgöras med direkt eller indirekt utnyttjande av dragningsrätter i form av s. k. swingfunder.

Genom att riksbanken övertog det direkta ansvaret för valutaregleringen skulle man få en naturlig lösning av kompetensfrågan. Att skapa regler som skulle uppdra skiljelinjen mellan riksbankens och valutakontorets befogenhet kommer säkerligen att ställa sig svårt, särskilt som ärendenas art kan växla.

Under tidigare skeden hade valutakontoret, såsom förut nämnts, att handlägga ett betydande antal konkreta ärenden, som direkt berörde den stora allmänheten. Härutinnan har en ändring skett och de frågor som kvarstå äro i regel av mera allmän betydelse ur valutasynpunkt och kunna sägas ligga närmare riksbankens normala verksamhet än den tidigare detaljregleringen. Ett organisatoriskt inpassande av valutakontoret i riksbanken skulle också underlätta anpassningen av personalbeståndet till föreliggande uppgifter. Det är nämligen möjligt att inom riksbanken i viss utsträckning sysselsätta övertalig personal från valutakontoret genom att bankens personalorganisation är elastisk och denna elasticitet öppnar också viss möjlighet för banken att påtaga sig ökade arbetsuppgifter. I den mån valutakontorets personal kan inrymmas inom riksbankens lokaler, vinnas också fördelar när det gäller arbetsledning och samarbetet mellan dem som i olika egenskaper hava att taga befattning med valutaärenden.

Beträffande den framtida ledningen av valutaregleringen framhöll kommittén, att denna enligt sakens natur måste utövas av bankofullmäktige. Enligt kommitténs mening kunde emellertid förutsättas att fullmäktige skulle inskränka sig till att taga befattning med allmänna principiella frågor som berör valutaregleringen eller som har direkt samband med riksbankens egen verksamhet. Konkreta ärenden som hänför sig till framställningar från företag eller enskilda eller som eljest avser tillämpningen av uppdragna riktlinjer borde däremot handläggas av valutastyrelsen.

Valutastyrelsen borde enligt kommitténs mening icke utses enbart inom bankofullmäktige eller riksbanksledningens krets, utan i styrelsen borde

även ingå representanter för näringslivet och för det allmänna. Styrelsen föreslogs skola bestå av sju ledamöter. Kommittén utvecklade sin syn på valutastyrelsens sammansättning och organisation sålunda.

Det förefaller naturligt, att vice riksbankschefen samt en av bankdirektörerna ingå i styrelsen. Vidare torde en fullmäktig eller suppleant för fullmäktig böra vara ledamot. Därjämte bör det enskilda näringslivet representeras av två personer, som äga erfarenhet på hithörande områden. Valutabankerna, vilka förutsätts i stort sett komma att bibehålla sin nuvarande funktion inom valutaregleringen, synas böra erhålla en representant. Därjämte kan det vara lämpligt att allmänna intressen utanför riksbanken också få en representant i styrelsen. De ledamöter i styrelsen, som icke äro tjänstemän i riksbanken, torde jämte suppleanter böra utses av fullmäktige. De böra även beredas möjlighet att löpande följa inkommande valutaansökningar. Vice riksbankschefen torde böra vara styrelsens ordförande med utslagsröst vid lika röstetal. De rent löpande ärendena synas liksom hittills böra handläggas av de härtill avdelade tjänstemännen. Delegering av beslutanderätten i vissa ärenden till ordföranden och bankdirektören synes böra ske. Man kan därför utgå från att valutastyrelsen icke skall behöva sammanträda varje vecka utan kanske endast varannan, vissa tider med ännu längre intervaller.

Bankofullmäktiges framställning

Bankofullmäktige fann i likhet med kommittén att övervägande skäl talade för att handläggningen av valutaärendena övertogs av riksbanken samt anslöt sig till vad kommittén i denna del anfört. Fullmäktige uttalade, att det framstod såsom naturligast och riktigast, att valutaregleringen ingick som ett led i riksbankens egen verksamhet. Enligt bankofullmäktiges mening borde stor vikt fästas — förutom vid de gränsdragningsproblem som kommittén berört — även vid den synpunkten, att de valutaärendena, som kunde beräknas kvarstå sedan möjliga förenklingar i fråga om valutaärendenas handläggning genomförts, i stort sett torde komma att falla inom ramen för riksbankens normala arbetsuppgifter som vårdare av landets valutareserv. Bankofullmäktige anförde bl. a.

Valutakontoret har tidigare som en väsentlig uppgift haft att i fråga om löpande s. k. osynliga betalningar, d. v. s. i första hand betalningar för tjänster av olika slag, åstadkomma en begränsning i förbrukningen av utländsk valuta, medan på varusidan de licensgivande myndigheterna, främst Statens handels- och industrikommission, eftersträvat motsvarande effekt genom importreglering. Framförallt begränsades utgifterna i dollarvaluta. Förhållandena ha emellertid numera väsentligt ändrats. Importen från OEEC-området är i huvudsak frilistad eller föremål för obegränsad licensgivning. Jämvikt i det löpande handels- och betalningsutbytet med utlandet måste därför upprätthållas med andra medel än s. k. fysiska kontroller. Dollarimporten behandlas visserligen fortfarande på annat sätt än import från OEEC-området. Landets dollarintäkter sätter nämligen en gräns för frilistning av och licensgivning i normal ordning för varor från dollarområdet. Med hänsyn bl. a. till att alternativ importmöjlighet i allmänhet finnes från OEEC-länderna eller andra icke-dollarländer, torde emellertid någon egentlig besparing i den totala valutaförbrukningen icke uppnås genom begränsning av den import, som betalas i dollarvaluta.

Utvecklingen på valutamarknaderna har gått i sådan riktning att man ej är långt från ett läge med de facto konvertibilitet för de västeuropeiska centralbankernas utländska tillgodohavanden. Den europeiska betalningsorganisationen (EPU) har härvidlag haft den största betydelsen. Från och med augusti månad i år sker reglering av månatliga överskott och underskott i EPU till 75 % i guld eller dollar. Det förtjänar framhållas, att största delen av Sveriges utrikesbetalningar sker i EPU-valuta. År 1954 utgjorde betalningarna till utlandet i sådan valuta 77 % av de totala betalningarna till utlandet.

Valutakontoret har givetvis haft att beakta de ändrade förutsättningar för dess arbete, som ovan i korthet antytts. Löpande »osynliga» betalningar till OEEC-området kunna nu regelmässigt få fullgöras utan inskränkning. I konsekvens härmed har valutatilldelningen för resor till länder utanför dollarområdet höjts till en nivå, som torde täcka normala behov. Också grunderna och praxis för dylika betalningar i dollar ha uppmjukats, även om det fortfarande ansetts lämpligt att hålla tilldelningen av turistvaluta för resor till sistnämnda område på en lägre nivå. I detta sammanhang må erinras om att Sverige givetvis ej kan tillgodose utländsk efterfrågan på dollarvaluta, vare sig i form av betalningsmedel eller dollarvaror, innan allmän och full konvertibilitet genomförts.

Övervakningen av kapitalrörelser och därmed av spekulativa förändringar i betalningsvanorna blir därför mer och mer valutaregleringens kvarstående huvuduppgift. Det är sannolikt också en uppgift som kommer att kvarstå för den tid som nu kan överblickas. Valutaregleringens uppgift att fördela och ransonera valutor för löpande betalningar har berört den stora allmänheten på ett helt annat sätt än övervakningen av kapitalrörelserna kan väntas göra, samtidigt som möjligheterna för samt omfattningen och arten av sådana rörelser ha en mera central betydelse för riksbanken, bl. a. genom deras betydelse för och inverkan på penning- och kapitalmarknaden.

Frågan om besvärsordningen i valutaärenden skall icke tagas upp i detta sammanhang utan behandlas i ett följande avsnitt. Redan här må dock nämnas att bankofullmäktige i denna del anslöt sig till ett förslag av kommittén att talan mot beslut av valutastyrelsen icke skulle fullföljas hos Kungl. Maj:t utan i stället prövas av bankofullmäktige.

Remissyttrandena över bankofullmäktiges framställning

Det av bankofullmäktige framlagda förslaget angående överflyttning av handläggningen av valutaärenden till en valutastyrelse inom riksbanken lämnades av fullmäktige i riksgäldskontoret utan erinran. Flertalet av övriga remissinstanser ställde sig emellertid kritiska till den föreslagna ordningen.

Bank- och fondinspektionen anslöt sig till uppfattningen att ett fortsatt behov av en valutareglering sannolikt kommer att föreligga. Likaså delade inspektionen meningen att regleringen framdeles kunde få en delvis ändrad innebörd. Härefter fortsatte inspektionen.

Från denna utgångspunkt förefaller det, såsom även kommittén framhållit, lämpligt att en allmän översyn av valotalagstiftningen företages. Om

en sådan kommer till stånd ligger det väl emellertid nära till hands att utredningen finge avse även de organisatoriska problemen. Med hänsyn härtill bör man kanske fråga sig om det är lämpligt att på nuvarande stadium bryta ut och separat lösa organisationsfrågorna. En sådan åtgärd kunde naturligtvis vara motiverad, om påtagliga olägenheter framträder som en följd av den hittillsvarande organisationen. Det vill emellertid förefalla som om situationen för dagen knappast motiverar ett sådant ingripande. Ehuru väl inspektionen är helt ense med kommittén därom att valutakontoret från statsrättslig synpunkt är något av en anomali, fungerar otvivelaktigt organisationen på ett ganska smidigt sätt och några allvarliga intressekollisioner mellan den för valutaförsörjningen ansvariga instansen och valutakontoret torde ej ha förekommit. Helt allmänt skulle därför inspektionen vilja ifrågasätta om det icke vore lämpligt att uppskjuta förevarande organisationsfråga till dess det mera omfattande problemet — utformningen av den blivande valutastiftningen — vunnit sin lösning.

Skulle emellertid den organisatoriska frågan anses ha en sådan räckvidd att den krävde en omedelbar lösning, ville inspektionen framhålla följande synpunkter.

Det framlagda förslaget till omorganisation av valutaregleringen uppbäres obestriddligen av flera goda motiv, och inspektionen skulle för sin del kunna godtaga slutsatserna om riksbanken reellt sett vore att betrakta som ett vanligt ämbetsverk eller departement. Så är emellertid ej fallet. Den speciella och av historiska skäl betingade ställning som riksbanken redan i grundlagarna tillerkänts får väl ses bland annat som ett uttryck för att riksbanken ursprungligen aldrig avsetts fullgöra sådana förvaltningsmässiga funktioner som åvilar ämbetsverken. Handhavandet av valutaregleringen innefattar emellertid i vissa hänseenden, t. ex. i vad angår investeringar i produktiva företag utomlands, prövning av förhållanden som ej uteslutande bör bedömas från valutapolitiska synpunkter utan med beaktande jämväl av närings- och handelspolitiska synpunkter. Den valutastyrelse som föreslås inrättad har visserligen fått en sådan sammansättning att även dessa aspekter kan förutsättas bli iaktagna men för besvärinstansen, bankofullmäktige, måste riksbankens primära uppgift, som på detta område är valutavården, sätta sin prägel på bedömningen.

Bank- och fondinspektionen förordade därför att — försåvitt den av inspektionen i första hand tillstyrkta uppskovslinjen icke följdes — en särskild valutamyndighet bibehålles med en klar gränsdragning mellan denas och riksbankens kompetens i valutafrågor.

Även de av näringslivets organisationer som yttrade sig över bankofullmäktiges framställning anslöt sig till alternativet med ett särskilt, från riksbanken fristående valutaorgan. Organisationerna hade därvid den gemensamma utgångspunkten att valutakontrollen icke borde erhålla den mera permanenta karaktär, som den skulle få genom att valutakontorets nuvarande uppgifter förlades till ett organ inom riksbanken. Sålunda uttalade *Svenska bankföreningen*, att den centrala frågan vid ett ställningstagande till formerna för valutaregleringens fortsatta handhavande var om regleringen skulle tänkas i någon form bestå för obestämd tid framåt eller bli successivt avvecklad. Därefter fortsatte bankföreningen.

Bankofullmäktiges förslag bygger på förutsättningen att en fullständig avveckling icke skall komma till stånd förrän möjligen i en avlägsen framtid. Även den av fullmäktige tillsatta kommittén har betraktat det som avgjort att regleringen skall, låt vara i något begränsad omfattning, bestå under hela den tid som över huvud nu kan överblickas. Bankföreningen vill bestämt reagera mot denna inställning. Den principiella frågan, i vad mån valutaregleringen måste bibehållas, bör förutsättningslöst provas i hela sin vidd var gång den blir aktuell i samband med utlöpanDET av senast fastställda tid för valutalagens giltighet. Bedömandet bör därvid ske med hänsyn till det ekonomiska förhållandet mellan Sverige och utlandet vid varje särskild tid. En valutareglering, som går utöver vad de internationella förhållandena vid var tid kan tänkas tvinga oss till, blir en hämsko på näringslivets fortsatta utveckling och kan därigenom medföra stora förluster för hela samhällsekonomin. Bankföreningen är på det klara med att valutaregleringen icke omedelbart kan avvecklas till alla delar, men vill av nyssnämnda skäl starkt framhålla det angelägna i att den icke får permanent karaktär.

Av sålunda anförda skäl motsatte sig bankföreningen en sådan förändring av valutalagen att valutaregleringen skulle kunna tillämpas även under förhållanden, vilka icke kan betecknas som krisbetonade. Då alltså valutalagstiftningen enligt föreningens uppfattning borde ha klar krisprägel, fann föreningen det ingalunda som något oegentligt att dess tillämpning handhades av ett annat organ än riksbanken. Vidare erinrade bankföreningen om att läget inom ifrågavarande område enligt riksbankskommitténs redogörelse är sådant att man för lång tid framåt räknat med en ganska vidsträckt och ingående reglering. Jämförelse kan sålunda enligt bankföreningens mening icke ske med läget inom andra områden, där krisorgan avskaffats därför att vederbörande reglering så gott som fullständigt slopats och det återstått endast vissa smärre regleringsuppgifter, som ansetts kunna ombesörjas av ett ordinarie ämbetsverk.

Sveriges grossistförbund — som likaledes anslöt sig till uppfattningen att valutaregleringen icke för närvarande kan helt avskaffas — fann att ett överflyttande av valutakontorets uppgifter till ett organ inom riksbanken skulle kunna medföra att kreditpolitiska överväganden bleve utslagsgivande vid behandlingen av valutaärendena. En sådan sammanblandning av riksbankens ordinarie funktioner med en valutakontroll som motiveras av alldeles speciella förhållanden kunde lätt leda till att valutaregleringens krisbetonade karaktär undanskymdes med risk att en naturlig avveckling av kontrollen bleve fördröjd. Likartade synpunkter framfördes av *Sveriges industriförbund*, som vidare underströk, att även om gränsdragningen mellan valutakontoret och riksbanken för närvarande var i vissa avseenden oklar syntes denna oklarhet hittills icke ha vållat några praktiska olägenheter.

Departementschefen

Valutalagens giltighetstid utlöper den 30 juni innevarande år. Fullmäktige i riksbanken har, med instämmande från styrelsen för valutakontoret, hemställt att lagen måtte ges fortsatt giltighet under ytterligare ett år. Det synes uppenbart att möjlighet bör finnas att även i fortsättningen bibehålla valutareglering, och jag biträder förslaget att valutalagens giltighetstid förlänges till och med utgången av juni 1958.

I detta sammanhang torde de frågor rörande den administrativa sidan av valutaregleringen som bankofullmäktige behandlat i sin framställning hösten 1955 få upptagas till prövning.

Såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen för valutalagstiftningens innehåll finns bestämmelser om administrationen på detta område intagna i såväl valutalagen och valutaförordningen som instruktionen för valutakontoret. Enligt valutalagen (6 §) förutsättes att Kungl. Maj:t vid meddelandet av förordnande om valutareglering uppdrager åt riksbanken att giva närmare föreskrifter rörande tillämpningen av förordnandet. Lagens mening är också att riksbanken, efter Kungl. Maj:ts uppdrag, skall handlägga förekommande valutaärenden rörande tillståndsprovning m. m. som föranleds av regleringen, och att banken i detta hänseende skall ställa sig till efterrättelse av Kungl. Maj:t meddelade särskilda föreskrifter. I valutaförordningen har, i överensstämmelse med valutalagens bestämmelser, de administrativa uppgifterna med avseende på valutaföreskrifternas tillämpning ålagts riksbanken. I viss motsättning härtill har inrättats ett valutakontor, som enligt särskilt utfärdad instruktion förklarats skola utgöra riksbankens organ för handläggningen av frågor rörande tillämpningen av valutaförordningen. Enligt instruktionen skall finnas en styrelse för valutakontoret bestående av högst åtta personer. Riksbankschefen är ordförande medan övriga ledamöter jämte suppleanter för dessa förordnas av Kungl. Maj:t, som också utser en av ledamöterna att vara vice ordförande. För valutakontorets kostnader har särskilda anslag upptagits under VII huvudtiteln i riksstaten. Till följd av bl. a. styrelsens sammansättning har valutakontoret kommit att i förhållande till riksbanken intaga en relativt självständig ställning. I detta sammanhang må anmärkas, att besvär ansetts kunna fullföljas mot beslut, som meddelats av kontorets styrelse i valutaärenden, och att, i de relativt få fall där sådan talan förts, besvären prövats av Kungl. Maj:t i statsrådet.

I sin förenämnda framställning rörande ändrad organisation för handläggning av valutaärenden har fullmäktige i riksbanken riktat kritik mot den nuvarande ordningen att dessa ärenden handlägges av valutakontoret och föreslagit att behandlingen av ärendena i fortsättningen skall ske inom riksbanken. Kritiken riktar sig bl. a. mot den oklarhet, som i olika avseenden kommit att råda beträffande gränsen mellan riksbankens och valutakontorets befogenheter. Sålunda har påpekats att valutakontoret enligt

praxis givit tillstånd till valutaköp i vissa fall ehuru frågor härom direkt fölle inom det riksbanken tillagda valutahandelsområdet. Bankofullmäktige erinrade även om de uppmjukningar som under senare tid kunnat ske i tillämpningen av regleringen. Från att valutaregleringen tidigare varit inriktad på att fördela och ransonera valutor för löpande betalningar hade numera huvuduppgiften kommit att utgöra övervakningen av kapitalrörelser och därmed spekulativa förändringar i betalningsvanorna. Enligt bankofullmäktiges mening borde stor vikt fästas vid den synpunkten att de valutaärenden, som kunde beräknas kvarstå sedan möjliga förenklingar i fråga om valutaärendenas handläggning genomförts, i stort sett kommer att falla inom ramen för riksbankens normala arbetsuppgifter såsom vårdare av landets valutareserv.

Vid remissbehandlingen av bankofullmäktiges förslag till ändrad organisation uttalade sig flertalet remissinstanser för att man skulle bibehålla ett särskilt från riksbanken skilt valutaorgan. Bank- och fondinspektionen vände sig sålunda mot de av bankofullmäktige dragna slutsatserna i organisationsfrågan och framhöll bl. a. den speciella och av historiska skäl betingade ställning som riksbanken redan i grundlagen tillerkänts och vilken enligt inspektionens mening fick ses som ett uttryck för att riksbanken ursprungligen aldrig avsetts fullgöra sådana förvaltningsmässiga funktioner som åvilar ämbetsverken. Från något håll invändes att en överflyttning av valutaärendena till riksbanken skulle undanskymma valutaregleringens krisbetonade karaktär och kunna leda till att en naturlig avveckling av regleringen fördröjdes.

För egen del vill jag till en början betona, att frågan om den organisatoriska formen för handläggningen av valutaärenden främst är av praktisk natur. En lösning bör därför kunna sökas med sikte på vad som bäst gagnar regleringens syfte och samtidigt ter sig administrativt sett ändamålsenligt. Från mer principiella synpunkter kan tilläggas, att de förvaltningsmässiga uppgifterna enligt valutaförordningen visserligen till en del kan anses ligga vid sidan om de funktioner som riksbanken enligt regeringsformen och därtill anknuten lagstiftning förutsättes utöva såsom centralbank. Detta förhållande, som belyses bl. a. av att den valutareglerande verksamheten helt bygger på en särslagstiftning, bör emellertid icke utgöra något hinder mot att förlägga de administrativa uppgifterna på valutaregleringens område till riksbanken. Riksbankens förvaltningsmässiga roll på detta område har för övrigt uttryckligen förutsatts i valutalagen.

Vid ett övervägande av de organisatoriskt-praktiska synpunkter, som enligt vad jag nu anfört bör vara avgörande, synes särskild vikt böra fästas vid de gränsdragningsproblem som bankofullmäktige berört i sin framställning. Den uppspaltning mellan riksbanken och valutakontoret av befogenheterna på valutahandelsområdet, som varit en följd av den nuvarande organisationen, har även, såsom närmare belysts från riksbankens sida, i flera avseenden framstått såsom oegentlig och mindre ägnad att underlätta det ad-

ministrativa handhavandet av regleringen. Det förtjänar att i detta sammanhang påpekas, att valutaregleringen på valutahandelns område medfört, att ärenden, som före regleringen normalt skulle handlagts av riksbanken som centralbank, numera blivit att betrakta såsom tillståndsärenden, vilka skall handläggas med tillämpning av valutaförordningen och följaktligen avgöras av valutakontoret. För en överflyttning av valutaärendena till riksbanken talar även vad bankofullmäktige anfört rörande arten av de uppgifter som numera kvarstår för det valutareglerande organet. Det är här främst fråga om övervakning av kapitalrörelserna. Med hänsyn till dessas centrala betydelse för riksbanken och dess politik måste den organisatoriska frågan lösas med särskilt beaktande av det ansvar som åvilar riksbanken i fråga om såväl valutareserven som penning- och kapitalmarknadsförhållandena i landet.

De nu anförda synpunkterna ger enligt min mening ett starkt stöd för tanken att överföra handläggningen av valutaärendena från valutakontoret till riksbanken. Å andra sidan kan jag icke finna att de skäl, som anförts mot en sådan lösning av organisationsfrågan, är så vägande att man av den anledningen bör avstå från att nu genomföra utredningens av bankofullmäktige tillstyrkta förslag. Jag anser mig därför kunna godtaga att valutakontorets befattning med valutaärendena upphör och att de administrativa uppgifterna övertages av riksbanken. Den nya ordningen bör tillämpas från och med den 1 juli innevarande år. Till de närmare principerna för handläggningen av ärendena inom riksbanken avser jag att återkomma i det följande.

IV. Besvärsrätten i valutaärenden

Bankofullmäktiges förslag

Av den redan lämnade redogörelsen för det av *bankofullmäktige* förordade organisationsförslaget framgår, att fullmäktige i likhet med 1954 års kommitté avsåg att valutastyrelsens avgöranden i valutaärenden skulle efter ansökan kunna bli föremål för prövning av fullmäktige. Däremot skulle besvär icke kunna föras över fullmäktiges beslut i sådana ärenden. Bankofullmäktige framhöll i sin ovanberörda framställning, att denna ordning överensstämmer med vad som gäller vid behandlingen av andra individuella ärenden, som nu faller inom riksbankens kompetensområde. Härtill anförde fullmäktige, att den rätt att hos Kungl. Maj:t anföra besvär över valutakontorets beslut, som nu föreligger, icke torde vara av någon större saklig betydelse, i varje fall inte när det gällde frågor om valutatilldelning.

Vid *remissbehandlingen* av bankofullmäktiges nämnda framställning upptogs den föreslagna besvärssordningen till kritisk granskning i flertalet yttranden. Sålunda anförde *besvärssakkunniga* bl. a. principiella betänkligheter mot den föreslagna lösningen och uttalade sig för att riksbankens beslut

i valutaärenden skulle kunna överklagas hos Kungl. Maj:t. I samma riktning yttrade sig *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges allmänna exportförening* och *Svenska bankföreningen*.

Å andra sidan godtogs förslaget i denna del av *justitiekanslersämbetet* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*.

1956 års utredning rörande besvärsrätten

Enligt de för utredningsarbetet meddelade direktiven skulle utredningen verkställas med utgångspunkt från att valutaärendenas handläggning skulle överflyttas från valutakontoret till riksbanken. Vidare borde såsom en riktpunkt vid arbetets bedrivande upprätthållas principen att valutavården är en riksbankens angelägenhet.

Utredningen anför inledningsvis vissa mera allmänna synpunkter på utformningen av ett besvärsförfarande rörande valutaärenden. Sålunda framhålles huru inom den svenska förvaltningen i allmänhet upprätthålles principen att ärenden berörande enskilda och deras rättsställning skall kunna prövas av mer än en instans. Vidare gäller i regel att Kungl. Maj:t är sista instans i sådana ärenden. Utredningen menar att den valuta-reglering, som grundats på gällande valutalagstiftning, utan tvekan inneburit stora inskränkningar i enskildas möjligheter till ekonomiska dispositioner och till förfoganden över egna tillgångar. Ur rättslig synpunkt vore det enligt utredningens mening tillfredsställande om en ordning för valutaärendenas handläggning kunde skapas, som möjliggjorde ärendenas prövning i mera än en instans.

Beträffande nuvarande ordning erinrar utredningen om att under åren 1940—1955 det i 24 fall förekommit att valutakontorets beslut i valutaärenden överklagats hos Kungl. Maj:t. Av dessa har fem fall gällt kursfrågor i samband med krondevalveringen år 1949, där Kungl. Maj:ts prövning endast torde ha kunnat avse frågan, om sökandena skulle beredas särskild ersättning av statsmedel. Flertalet av övriga fall har avsett överklagande av valutakontorets avslag på ansökan om tillstånd att förvärva utländsk valuta för transferering till utlandet. Kungl. Maj:t har i två fall ändrat valutakontorets avslagsbeslut och bifallit ändringsframställningarna; fallen gällde, det ena tillstånd som nyss nämnts och det andra tillstånd att begagna blockerad tillgång för köp av svenska värdepapper. I ett tredje fall har Kungl. Maj:t, sedan viss ytterligare utredning förebragts, återremitterat ärendet till valutakontoret. Detta ärende gällde tillstånd till förvärv av utländsk valuta för viss verksamhet utomlands. I övriga fall har framställningarna ej föranlett någon åtgärd.

Utredningen framhåller, att omfattningen av överklaganden icke varit stor och anför, att stor tveksamhet rått beträffande Kungl. Maj:ts befogenheter att ändra valutakontorets beslut. I synnerhet har detta varit fallet där fråga varit om tillstånd att förvärva utländsk valuta. Även om likväl valutaärenden kunnat dragas inför Kungl. Maj:ts prövning, kan enligt ut-

redningens uppfattning om den nuvarande ordningen sägas, att den icke innefattar ett fullt utbildat besvär förfarande.

I detta sammanhang nämner utredningen vissa exempel avsedda att belysa principen att riksbankens avgöranden icke kan dragas under Kungl. Maj:ts prövning. Utredningen anför.

Utredningen vill erinra om att principen att riksbankens penningpolitiska avgöranden ej kan komma under bedömande eller prövning av Kungl. Maj:t upprätthållits i lagen den 7 december 1951 om räntereglering med mera. Enligt denna lag kan Konungen på framställning av bankofullmäktige förordna om befogenhet för riksbanken att föreskriva bland annat räntestopp, maximi- eller minimiränta eller om skyldighet att inhämta tillstånd av riksbanken i fråga om utgivande av obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev. Enligt uttrycklig bestämmelse i lagen kan över riksbankens beslut klagan ej föras. För att möjliggöra att vissa frågor rörande dispenser för enskilda från räntestoppsbestämmelserna m. m. skulle kunna prövas av mer än en instans har skapats ett särskilt organ, räntenämnden, för handläggning av sådana frågor (se prop 221/1951 s. 65). Nämnden skall bestå av sju ledamöter, varav fyra utses av fullmäktige i riksbanken och tre av Kungl. Maj:t. Nämndens beslut kan överklagas hos Kungl. Maj:t.

Även i icke penningpolitiska sammanhang har principen att riksbankens avgöranden ej kan komma under Kungl. Maj:ts prövning synbarligen upprätthållits. Enligt gällande kungörelse angående statens bosättningslån utövar riksbanken beslutanderätten i ärenden om dylika lån. I kungörelsen finns ingen bestämmelse om besvär rätt över riksbankens beslut. Under årens lopp har det i många fall förekommit, att bosättningslånesökande som fått avslag på sin framställning anfört besvär hos Kungl. Maj:t. I samtliga fall har ärendet överlämnats till riksbanken. Det är att anmärka, att riksbanken icke löper någon förlustrisk beträffande bosättningslånen och att riksbanken erhåller viss ersättning för låneförvaltningen.

Utredningen drar av det anförda den slutsatsen att den valutavårdande verksamheten — enligt de förutsättningar som gällt för utredningsarbetet — måste förläggas helt inom riksbanken, eventuellt med ett där anordnat tvåinstanssystem. Från denna utgångspunkt söker utredningen bedöma i vilken utsträckning de ärenden som omfattas av valutaregleringen kan anses falla inom valutavården i egentlig bemärkelse, och vidare den inbördes anknytningen mellan dylika centrala ärenden och övriga valutaregleringsärenden. Utredningen belyser ur dessa synpunkter något de olika avgöranden, vartill valutaregleringen kan giva anledning. Huvudintresset knytes härvid till riksbankens egen valutahandel och betalningsstrafiken mellan Sverige och utlandet. Utredningen anför.

Den primära faktorn i valutaregleringen är den ensamrätt till handel med utländsk valuta, som riksbanken erhållit. Denna handel berörande avgöranden har — nu liksom före valutaregleringen — en direkt valutavårdande karaktär. Utan en genomgripande ändring av riksbankens statsrättsliga ställning är det uteslutet, att riksbanken skulle i sin egen handel vara skyldig följa föreskrifter av Kungl. Maj:t eller ett utanför riksbanken liggande organ. För sådana ärenden är det enligt utredningens uppfattning uteslutet att införa möjlighet till överprövning av riksbankens beslut. I stort sett torde

detsamma vara förhållandet beträffande ärenden, som avser förvärv från eller föryttring till valutabank eller annan enskild av utländsk valuta. Valutabankerna är bundna av riksbankens direktiv för sin handel och enligt gällande bestämmelser i 2 § valutaförordningen kan ej av andra än valutabankerna utländsk valuta förvärvas från eller föryltras till annan än riksbanken eller genom riksbankens förmedling mot vederlag i svenskt mynt. Skulle mot riksbankens vägran att tillåta en avsedd transaktion eller mot riksbankens direktiv tillstånd lämnas, skulle ett genomförande av ett sådant tillstånd i realiteten innebära att riksbankens ensamställning i valutahandeln upphäves för enskilda ärenden. Mot en sådan ordning synes kunna riktas befogade invändningar ur såväl principiella som praktiska synpunkter.

Betalningstrafiken mellan Sverige och utlandet regleras bland annat av de bestämmelser i valutalagstiftningen som innefattar förbud för här i riket bosatt att utan tillstånd, generellt eller individuellt, verkställa inbetalning å eller överföring till konto, som här föres för i utlandet bosatt, att eljest verkställa betalning till eller till förmån för i utlandet bosatt samt att mottaga betalning från den som är bosatt i utlandet. En väsentlig del av betalningarna mellan Sverige och utlandet utvecklas genom kronbetalningar över konton, som här (hos riksbanken och valutabankerna) föres för i utlandet bosatta. I många fall skapas betalningsmekanismer genom statliga åtaganden i betalningsavtal.

För den europeiska betalningsunionen (EPU) gäller att kronbelopp, som inbetalas till konto som hos riksbanken föres för en centralbank i ett EPU-land — oftast genom överföring från ett i betalningsutbytet deltagande konto fört hos svensk valutabank för person bosatt i samma land — automatiskt ingår i den periodiska avräkningen inom EPU, varvid de kvittas mot riksbankens fordringar i utländska valutor hos EPU-centralbankerna eller eljest påverkar den svenska EPU-ställningen. Enligt EPU-reglerna skall vidare deltagarländerna så effektivt som möjligt tillse att onormalt stora behållningar i de övriga EPU-ländernas valutor icke undandragas EPU-avräkningarna. Från svensk sida kan man på grund av föreliggande avtalskomplex över huvud taget icke hindra att EPU-ländernas krontillgodohavanden på de konton i svenska affärsbanker, som användes i betalningstrafiken, överföres till vederbörande utländska centralbanks kronkonto hos riksbanken och därmed automatiskt ingår i EPU-avräkningen.

Mellan de viktigaste EPU-länderna har därutöver överenskommit om ett särskilt system, det s. k. multilaterala arbitragesystemet, som medger en fortlöpande utjämning av saldon i olika valutor mellan EPU-avräkningarna. Systemet skötes i huvudsak av affärsbankerna, medan centralbankerna endast behöver intervensera i vissa lägen. De svenska åtagandena innebär att tillgodohavande i svenska kronor, som inestår på ett i betalningsutbytet deltagande konto för bank i något av de till systemet anslutna länderna, utan särskilt tillstånd kan disponeras för överföring till liknande konto fört för bank i annat av de till systemet anslutna länderna eller för inköp av vilken som helst av de i systemet deltagande valutorna.

Sverige har gentemot några länder utanför EPU — Argentina, Finland, Japan och Uruguay — åtagit sig att medgiva att krontillgodohavanden, som uppstår för dessa länder bland annat genom löpande betalningar, får disponeras för inköp av en eller flera av de i det multilaterala arbitragesystemet inom EPU deltagande valutorna eller för överföring till konto som här föres för bland annat bank i något av dessa länder.

Sverige är medlem i Internationella valutafonden och enligt dess stadga är medlemsland skyldigt att från annat medlemsland, mot betalning i det

senare landets valuta eller i guld, köpa sådana tillgodohavanden i det egna landets valuta, som det andra landet förvärvat genom löpande betalningar. Denna bestämmelse i valutafondens stadga är för närvarande visserligen icke formellt bindande för Sveriges del — så länge Sverige i enlighet med särskilt medgivande i stadgan tillämpar valutarestriktioner för löpande betalningar — men måste i praktiken alltmer beaktas ju mer restriktionerna kan inskränkas därhän, att sådana betalningar lämnas i huvudsak oreglerade.

Ett mål för de internationella strävandena på betalningstrafikens område är en konvertibilitet för de olika valutorna. Utredningen skall icke här söka närmare definiera vad konvertibilitet innebär; det må endast konstateras, att konvertibiliteten i den form, som närmast synes aktuell, blir en »yttre» konvertibilitet, en automatisk möjlighet för utländska innehavare av tillgodohavanden i svenska kronor att i Sverige omvandla dessa till utländsk valuta. Denna begränsade konvertibilitet torde få avseende på tillgodohavanden, som uppkommit i löpande betalningsutbyte och på grund av godkända kapitalbetalningar.

Av vad sålunda anförts om transaktioner över här i riket för utlänningsräkning förda konton i svenska kronor torde, anför utredningen, framgå att sådana transaktioner i stor utsträckning direkt påverkar riksbankens handel med utländsk valuta och riksbankens fordringar på eller skulder till utländsk centralbank. Utredningen uttalar, att det måhända vore tekniskt möjligt att beträffande nu behandlade ärenden stadga en ordning, innebärande möjlighet till överprövning hos Kungl. Maj:t av ett riksbankens beslut. Enligt utredningens mening är emellertid det nyss angivna inbördes sambandet mellan ifrågavarande transaktioner och riksbankens valutahandel med vad därtill hör ett starkt skäl mot en sådan anordning. Självfallet bör man inte, yttrar utredningen vidare, överdriva riskerna för att Kungl. Maj:ts möjlighet till överprövning skulle taga sig uttryck i att man skulle få två sinsemellan intimt samhörande sektorer av valutaregleringen med olika praktisk tillämpning av regleringen. Det finge väl förutsättas att erforderlig kontakt komme till stånd. Då emellertid ansvaret för valutavården skall ligga hos riksbanken, skulle en sådan tudelning av ordningen för prövning av ärenden med sinsemellan nära anknytning varken ur principiell eller praktisk synpunkt te sig tillfredsställande.

Valutaregleringens övriga innehåll beröres av utredningen mera i korthet. Hit hör förbud mot att — utan tillstånd — in- eller utföra valuta och värdepapper, eller förfoga över innehav av utländsk valuta och utländska värdepapper så att innehavet minskas genom andra transaktioner än överlåtelser till riksbanken och valutabank, eller ikläda sig gäld i förhållande till i utlandet bosatt, där ej fråga är om ingående av köpeavtal på sedvanliga villkor eller motsvarande åtgärder. Dessa förbud kan sägas utgöra komplement till förut behandlade regler. Även här skulle det, enligt utredningens mening, i och för sig vara möjligt att låta prövningen av uppkommande ärenden — i huvudsak dispenser från förbuden — i sista hand tillkomma Kungl. Maj:t. Risken för att på detta område en praxis, skild från den som tillämpas för de mera centrala områdena av valutaregleringen, skul-

le kunna utveckla sig måste bedömas än mindre än beträffande tidigare angivna grupp av ärenden. Emellertid gäller också i detta fall att anknytningen till den egentliga valutavårdande verksamheten är av sådan art, att skilda instansordningar vid handläggningen icke bör ifrågakomma. Härtill kommer, anför utredningen vidare, att ifrågavarande dispenser torde representera en så pass begränsad grupp av ärenden, att det torde få anses mindre lämpligt att enbart för dem tillskapa särskilda prövningsregler.

Såsom resultat av utredningens undersökning anföres att — med utgångspunkt från den statsrättsliga ställning, som riksbanken har, och den i direktiven angivna förutsättningen, att valutavärden skall vara riksbankens angelägenhet — det svårligen låter sig göra att lägga det slutliga avgörandet i valutaärenden hos annat organ än riksbanken. Någon annan lösning har icke stått till buds än att söka genom viss påbyggnad av det förslag, som framlagts av bankofullmäktige, åstadkomma ett något mera utbildat tvåinstanssystem inom riksbanken än vad bankofullmäktiges förslag innebär.

Utredningen utvecklar härefter sitt förslag om handläggning av valutaärenden enligt ett tvåinstanssystem inom riksbanken. Det erinras om bankofullmäktiges tanke att inom banken skapa en särskild valutastyrelse, som skulle bestå av — förutom vice riksbankschefen, en av riksbankens bankdirektörer samt en fullmäktig eller suppleant för fullmäktig — en representant för mera allmänna intressen, en representant för valutabankerna samt två personer med erfarenheter från det enskilda näringslivet i övrigt. För att valutastyrelsen skall erhålla en mera fristående ställning föreslår utredningen att sistnämnda fyra ledamöter jämte ersättare för dem skall utses av Kungl. Maj:t. Övriga ledamöter jämte ersättare bör såsom förutsatts i riksbanksförslaget utses av fullmäktige. Vice riksbankschefen bör vara valutastyrelsens ordförande. Fullmäktige bör utse vice ordförande. Vidare föreslår utredningen, att i författning uttryckligen fastslås, att fullmäktig eller fullmäktigsuppleant ej må delta i fullmäktiges handläggning av ärende, varmed han tagit befattning i valutastyrelsen.

I enlighet med bankofullmäktiges förslag anser utredningen att sökande i valutaärende skall ha rätt att draga valutastyrelsens avgöranden under fullmäktiges prövning. Klagotiden föreslås bestämd till tre veckor. Efter som bankofullmäktige ytterst bär ansvaret för riksbankens angelägenheter och någon representant för det allmänna ej finnes som motpart till sökande i valutaärenden, bör enligt utredningens mening inom riksbanken utsedd ledamot av valutastyrelsen ha möjlighet att få beslut av styrelsen underställt fullmäktige för prövning. Har yrkande om sådan underställning framställts, bör sökanden i ärendet erhålla underrättelse därom för att kunna bevaka sin talan inför fullmäktige.

Utredningen fortsätter.

För närvarande gäller beträffande valutakontorets beslut att dessa expedieras i växlande former. Beslut om tillstånd i ärenden av löpande natur

expedieras ofta genom enkel påstämpling av ansökningar som av valuta-bank insänts för enskildas räkning. I andra fall erhåller sökanden en direkt underrättelse. Utredningen anser icke att i princip någon ändring bör ske av nuvarande praxis genom införande av omständliga delgivnings- och underrättelseregler. Allmänt bör gälla att expediering bör ske i praktiska former. I sådana fall då beslut skall underställas fullmäktige bör dock sökanden alltid direkt erhålla meddelande om innehållet av styrelsens beslut. Genom en föreskrift att underrättelsen om underställningen skall tillställas sökanden snarast möjligt och senast i samband med att han erhåller meddelande om själva styrelsebeslutet skapas garantier för att sökanden icke i förlitande på sistnämnda meddelande vidtar dispositioner för egen räkning, som sedan visar sig onyttiga eller skadliga, om valutastyrelsens beslut ändras av fullmäktige.

Beträffande den författningsmässiga utformningen av de föreslagna ändringarna anför utredningen, att de befogenheter, som enligt 2 § första stycket 2) och 4)—7) samt 6 § nu tillägges riksbanken först efter förordnande av Kungl. Maj:t, i fortsättningen bör tillkomma riksbanken direkt på grund av valutalagen. Utredningen påpekar, att detta såtillvida icke innebär någon ändring i sak som riksbanken enligt gällande ordning genom valutaförordningen redan har befogenheterna.

Remissyttrandena

Den av utredningen föreslagna besvärssystemet tillstyrkes helt av *fullmäktige i riksbanken* och godtages i huvudsak av *justitiekanslersämbetet* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*. Övriga remissinstanser ställer sig avvisande till det föreslagna besvärssystemet och kritiserar detsamma främst från rättssäkerhetssynpunkter. — *Besvärssakkunniga* anför sålunda att en annan lösning bör eftersträvas som bättre tillgodoser rättssäkerhetens intressen.

Bank- och fondinspektionen och *Sveriges grossistförbund* erinrar om att utredningen även har till uppdrag att verkställa en översyn av valutalagstiftningen och ifrågasätter huruvida det icke vore lämpligt att uppskjuta genomförandet av den nya organisationen till dess det mera omfattande problemet — utformningen av den blivande lagstiftningen — funnit sin lösning. Inspektionen anför att i fall som det förevarande det i regel torde vara lämpligt att ändamålet med och den närmare innebörden av en reglering fastställas innan de därmed sammanhängande organisatoriska problemen tas upp till behandling. — En *reservant* inom *fullmäktige i riksbanken* uttalar sig i samma riktning.

I åtskilliga yttranden diskuteras närmare de konstitutionella förutsättningarna för ett besvärssystem beträffande valutaärendena.

Fullmäktige i riksgäldskontoret framhåller, att den av utredningen framlagda besvärssystemet måste anses innebära en förbättring i jämförelse med bankofullmäktiges förslag, men att utredningens förslag likväl icke är ägnat att helt bryta udden av de invändningar av främst principiell natur,

som under remissbehandlingen av bankofullmäktiges förslag framkommit. Enligt riksgäldsfullmäktiges mening ligger svårigheten uppenbarligen i att förena riksbankens ställning såsom valutavärdande organ med en anordning, enligt vilken riksbanken jämväl skall vara högsta besvärinstans i valutaärenden. Å andra sidan torde det, anför fullmäktige, heller icke vara lätt att finna ett i alla avseenden fullt godtagbart alternativ till utredningens förslag, vilket i vart fall torde innebära en ur praktisk synpunkt lämplig anordning. — En *reservant* uttalar sig för besvärsrätt hos ett fristående organ.

Bank- och fondinspektionen anser sig icke kunna ansluta sig till utredningens uttalande, att det svårligen skulle låta sig göra att lägga det slutliga avgörandet i valutaärenden hos annat organ än riksbanken. Förslaget om valutakontorets avskaffande har, anför inspektionen, såsom utredningen framhållit föranletts främst av praktiska, ej av konstitutionella synpunkter. Då så varit fallet borde också, såvitt inspektionen förstår, frågan om besvärsförfarandet bedömas och avgöras enligt praktiska linjer. Från denna utgångspunkt torde det enligt inspektionen knappast kunna bestridas, att möjligheten av en omprövning hos Kungl. Maj:t innefattar en för allmänheten bättre och tryggare lösning än den av utredningen föreslagna. Inspektionen framhåller att bankofullmäktige, med hänsyn till sin organisation och sina arbetsformer icke är ett organ, som väl ägnar sig såsom besvärinstans. Några vägande praktiska olägenheter av den besvärsordning, som ur rättssäkerhetssynpunkt framstår som den avgjort överlägsna, har utredningen icke påvisat. Tvärtom utgör utredningens uppgifter om besvärsärendenas frekvens under gången tid ett kraftigt belägg för att frågan ur arbetssynpunkt är av ringa vikt. I varje fall måste eventuella svårigheter vid gränsdragningen mellan riksbankens och Kungl. Maj:ts kompetensområden och den förmenta konstitutionella inadvartelsen väga lätt mot de ovan anförda rättssäkerhetssynpunkterna. Det gäller här dock högst allvarliga ingrepp i den enskildes ekonomiska frihet, något som utredningen också medger. I detta sammanhang förtjänar understrykas, att man i våra nordiska grannländer väl tillgodosett kravet på rättssäkerhet. Inspektionen vill också erinra om att ränteregleringslagen — som i åtskilligt är en parallell till valutalagen — genom tillskapande av en särskild besvärsnämnd tagit hänsyn till rättssäkerhetskravet.

Enligt inspektionens mening bär det konstitutionella motivet icke så långt att det slutliga avgörandet i valutaärenden bör förläggas till riksbanken och inspektionen framhåller att utredningsdirektiven icke synes utsluta ett frånskiljande från valutafrågorna i allmänhet av sådana ansökningar och ärenden, där det valutapolitiska momentet är av mindre framträdande betydelse och där tillika andra synpunkter, t. ex. handels- och näringspolitiska, gör sig gällande. Av rättssäkerhetsskäl bör därför, anför inspektionen, en fullföljds möjlighet till ett från riksbanken fristående organ hållas öppen. Då den nuvarande ordningen med besvärsrätt hos Kungl. Maj:t synes ha fungerat tillfredsställande finnes enligt inspektionens mening ingen anledning att avskaffa denna rätt. Inspektionen förklarar att den

stannar så mycket hellre vid denna ståndpunkt som de sakkunniga själva ansett vara tekniskt möjligt att låta prövningen av somliga ärenden — i huvudsak dispenser från vissa förbud — i sista hand tillkomma Kungl. Maj:t.

Inspektionen utvecklar de anförda konstitutionella synpunkterna bl. a. sålunda.

Valutaregleringen grundas, liksom en rad andra fysiska kontroller, på en av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt antagen fullmaktslag, i detta fall den s. k. valutalagen. På Kungl. Maj:t ankommer att, med iakttagande av de i lagen lämnade föreskrifterna om riksdagens samtycke till åtgärden, meddela förordnande enligt lagen. Upphävande av sådant förordnande torde däremot ankomma på Kungl. Maj:t ensam. Enligt 6 § andra stycket valutalagen må Konungen uppdraga åt riksbanken att pröva och avgöra ansökningar om tillstånd vartill förordnande enligt lagen ger anledning samt att i övrigt handlägga de ärenden som föranledes av förordnandet, »och vare riksbanken skyldig ställa sig till efterrättelse av Konungen därutinnan meddelade särskilda föreskrifter». — Å andra sidan har på ett par ställen i valutalagen (2 § andra stycket och 8 §) influtit bestämmelser som syftar till att hindra kollisioner mellan riksbankens befogenheter enligt riksbankslagen respektive de befogenheter, som valutalagen tillerkänner Kungl. Maj:t och, efter förordnande, riksbanken.

Bank- och fondinspektionens synpunkter på den statsrättsliga sidan av besvärfrågan delas i huvudsak av *Sveriges allmänna exportförening*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges industriförbund*.

Svenska bankföreningen förklarar sig icke kunna finna att några avgörande betänkligheter av konstitutionell natur möter mot att Kungl. Maj:t fungerar som besvärsinstans över riksbanken i ärenden rörande tillämpningen av valutalagstiftningen. Föreningen hemställer att vid en överflyttning av valutaärendenas handläggning till riksbanken föreskrift måtte meddelas att besvär över beslut i sådant ärende får anföras hos Kungl. Maj:t. Enligt bankföreningens mening torde det knappast vara nödvändigt att därvid uttryckligen göra undantag för frågor som berör riksbankens egen handel med valutor. Riksbankens rätt att fritt bestämma över sitt eget valutaförråd äger inte något omedelbart samband med valutalagstiftningen utan har förelegat redan innan valutaregleringen infördes. Bankföreningen utvecklar sin ståndpunkt i denna del enligt följande.

Bankföreningen delar uppfattningen att vården av vår valuta principiellt är att anse som en uppgift som det tillkommer riksbanken att självständigt handha. Däremot ifrågasätter bankföreningen, huruvida ett sådant betraktelsesätt är riktigt såvitt angår den speciella verksamhet i valutavårdande syfte som utövas med stöd av valutalagstiftningen. Såsom bankföreningen framhållit redan i sitt ovannämnda yttrande av den 6 december 1955 är det här fråga om extraordinära befogenheter, som ej faller inom riksbankens normala kompetensområde utan som beror på särskilt förordnande av Kungl. Maj:t. Och rätten för Kungl. Maj:t att meddela sådant förordnande har icke tillkommit genom delegation från riksdagen utan grundas på en av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Detta talar närmast för att ansvaret för valutalagstiftningens tillämpning bör anses ytterst åvila Kungl. Maj:t.

Ett ytterligare stöd härför utgör den omständigheten, att 6 § valutalagen i sin nuvarande lydelse förutsätter, att handläggningen av valutaärenden är en Kungl. Maj:ts angelägenhet, låt vara att den av Kungl. Maj:t kan delegeras till riksbanken, som dock i så fall är skyldig att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter Kungl. Maj:t meddelar. Vidare må erinras att det enligt 2 § första stycket 2) och 6) valutalagen i första hand är anförtrott åt Kungl. Maj:t att bestämma i vad mån och på vilka villkor där avsedda förfoganden över vissa värden må äga rum. Vål har samtidigt stadgats att Kungl. Maj:t äger överlåta denna sin befogenhet på riksbanken, men huruvida så skall ske eller icke beror helt på Kungl. Maj:ts bedömande.

De sakkunniga har observerat att avfattningen av nyssnämnda stadganden i valutalagen knappast medger att valutaregleringen betraktas som en riksbankens angelägenhet vid vars handhavande riksbanken lika litet som eljest är underordnad Kungl. Maj:t. De föreslår därför att valutalagen ändras på dessa punkter, så att den direkt ger riksbanken de befogenheter som nu kan erhållas endast genom delegation från Kungl. Maj:t. Detta hindrar dock icke att Kungl. Maj:t alltjämt kommer att ha ett avgörande inflytande i fråga om valutaregleringen. Kungl. Maj:t har ju möjlighet att när som helst upphäva eller begränsa det förordnande som utgör grundvalen för regleringen.

Mot bakgrunden av det anförda kan bankföreningen icke finna att några avgörande betänkligheter av konstitutionell natur möter mot att låta Kungl. Maj:t fungera som besvärinstans över riksbanken i ärenden rörande tillämpningen av valutalagstiftningen. I själva verket synes ej heller de sakkunniga anse att oöverstigliga principiella hinder föreligger mot en sådan anordning. De framhåller visserligen — och detta enligt bankföreningens mening med rätta — att det beträffande riksbankens *egen* handel med valutor måste anses uteslutet att införa en besvärsrätt till något utanför riksbanken liggande organ. Men i fråga om andra valutareglingsärenden utsäges mer eller mindre öppet att det måhända ej vore tekniskt omöjligt att stadga en ordning innebärande en möjlighet till överklagande hos Kungl. Maj:t.

Att de sakkunniga likväl avvisar tanken på en sådan lösning synes huvudsakligen bero på farhågor för att den skulle medföra praktiska svårigheter. I fråga om ärenden angående förvärv från eller föryttring till valutabank eller annan enskild av utländsk valuta anföres, att en ändring av ett riksbanksbeslut att vägra tillstånd till en sådan transaktion i realiteten skulle innebära att riksbankens ensamställning i valutahandeln upphävdes för enskilda ärenden. Häremot må till en början erinras att även riksbanksmonopolet på handel med utlandsvalutor är en extraordinär anordning, som Kungl. Maj:t äger möjlighet att när som helst upphäva. Därtill kommer att man i praktiken uppenbarligen ej behöver befara att Kungl. Maj:t skulle lämna tillstånd till en av riksbanken vägrad transaktion, om riksbanken kunde visa övertygande valutapolitiska skäl för sitt avslag. Risken härför måste enligt bankföreningens mening bedömas såsom obefintlig även såvitt angår ärenden som rör betalningstrafiken mellan Sverige och utlandet, in- och utförsel av valuta och värdepapper, förfogande över dylika tillgångar, ingående av gäldsförpliktelser till i utlandet bosatta personer o. s. v. Vad de sakkunniga anför därom, att en besvärsrätt till Kungl. Maj:t i sådana ärenden skulle vara olämplig på grund av deras nära samband med riksbankens egen valuta-handel förefaller därför föga övertygande.

Sveriges industriförbund framhåller bl. a. att valutaregleringen utgör en extraordinär, av speciella krisförhållanden föranledd åtgärd och att regleringens handhavande icke kan anses ingå i riksbankens normala arbetsupp-

gifter. Förbundet erinrar i detta sammanhang om att Kungl. Maj:t är högsta instans i besvärssärenden i anledning av förekommande import- och exportregleringar, som nära sammanhänger med valutaregleringen.

Besvärssakkunniga framhåller att situationen ur statsrättslig synpunkt otvivelaktigt präglas av betydande oklarhet. Enligt besvärssakkunnigas mening har frågans konstitutionella aspekter hittills icke blivit belysta på ett tillfredsställande sätt. Besvärssakkunniga vill därför framhålla önskvärdheten av att hithörande problem närmare överväges. Det kan exempelvis ifrågasättas, anför de sakkunniga, huruvida grundlagen verkligen, såsom utredningen närmast synes förutsätta, giver riksbanken exklusiv kompetens att omhänderha en valutareglering av det slag, valutalagen möjliggör. Besvärssakkunniga anför bl. a.

De grundläggande bestämmelserna om riksbanken finnas i RF § 72, där riksbanken bl. a. gives monopol på sedelutgivningsrätten. Vidare förutsättes riksbanken i RF § 111 vara underkastad allenast riksdagens instruktionsmakt.

Riksbanken har sålunda i princip tillerkänts full oavhängighet i förhållande till Kungl. Maj:t. Denna riksbankens särställning torde dock icke utesluta, att riksbanken på vissa områden tilläggas uppgifter som ett vanligt förvaltningsorgan. I den mån så sker, torde riksbanken, i vad angår sådan verksamhet, också vara att behandla som en förvaltningsmyndighet. Riksbankens oavhängighet utgör icke heller hinder för den att nära samverka med Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:t underlydande organ.

Att klart avgränsa den sfär, där riksbanken till följd av grundlagens regler har en exklusiv kompetens, är förenat med stora svårigheter. Icke minst framträdande äro dessa svårigheter såvitt angår valutavärden. Riksbanken har otvetydigt ansvaret för valutareservens bevarande och förkovring. Denna uppgift har emellertid fått en helt annan karaktär än tidigare, då riksbanken med stöd av en särskild offentligrättslig reglering, som giver riksbanken monopolställning i fråga om valutahandeln i landet, fått att träffa för enskilda utomordentligt kännbara avgöranden i särskilda fall. Att riksbanken skulle kunna erhålla uppgifter av det senare slaget har uppenbarligen icke varit förutsett, då grundlagen stiftades och riksbanken tillerkändes sin självständiga ställning. Ett helt nytt, tidigare icke beaktat statsrättsligt läge har sålunda uppkommit genom att valutaregleringens administrativa handhavande anförtrotts riksbanken. Betecknande är att i själva verket valutaregleringen, trots valutalagens uttryckliga föreskrifter, från begynnelsen handhafs icke av riksbanken utan av ett av Kungl. Maj:t tillsatt valutakontor, vars beslut åtminstone i viss utsträckning kunnat överklagas hos Kungl. Maj:t. Även utredningen har i nu föreliggande förslag velat tillerkänna Kungl. Maj:t ett betydande inflytande, i det Kungl. Maj:t föreslås skola utse flertalet ledamöter i det organ, som för riksbankens räkning skall i första hand avgöra valutaärendena.

Mot bakgrunden av de sålunda anförda statsrättsliga synpunkterna diskuteras besvärssakkunniga olika tänkbara alternativ, då det gäller frågan hos vem ansvaret i sista hand skall ligga beträffande valutaärenden. Inledningsvis anför de sakkunniga vissa principiella synpunkter på besvär frågan. Besvärssakkunniga anför att i de fall då rättskyddsbehovet tillgodoses genom administrativa besvär av hävdvunnen art

besvärsprövningen innebär att den besvärsprovande myndigheten får del i ansvaret för den ifrågavarande förvaltningsverksamheten. Särskilt betydelsefull blir besvärsprövningen på sådana områden som valutavårdens, där utrymmet för fritt skön vid beslutens träffande måste vara mycket betydande och, allt efter växlande yttre omständigheter, riktlinjerna för besvärinstansens praxis måste kunna förändras. Att under sådana omständigheter i förevarande fall lägga besvärsprövningen på en annan myndighet än den, som skall bära ansvaret för valutavården får enligt besvärssakkunnigas mening betraktas som uteslutet. Slutinstans i valutaärenden måste vara den myndighet som skall bära ansvaret för valutavården. Besvärssakkunniga anför att utformningen av en lämplig instansordning för valutaärendena endast är en av de många faktorer som inverkar vid avgörandet av frågan om vilken myndighet som skall bära detta ansvar.

I fortsättningen tar besvärssakkunniga upp tre olika alternativ beträffande placeringen av ansvaret för valutavården och valutaregleringen, nämligen dels att detta ansvar lägges på riksbanken, dels att Kungl. Maj:t skall ha ansvaret och dels att ansvaret på detta område lägges på ett självständigt organ, vari möjligen kunde tänkas ingå företrädare för både riksbanken och Kungl. Maj:t. Besvärssakkunniga antyder beträffande de skilda alternativen olika linjer, efter vilka det föreliggande spörsmålet kan lösas med tillbörligt beaktande av rättssäkerhetsintressena. I detta sammanhang erinrar besvärssakkunniga om möjligheterna att på valutaregleringens område införa ett besvärsinstitut, innebärande att besvärspövningen — såsom nu sker i fråga om s. k. kommunalbesvär — begränsas till vissa rättsfrågor och att besvärsmyndighetens befogenhet enbart är kasatorisk. Besvärssakkunniga understryker det angelägna i att det slutliga avgörandet i valutafrågor ligger hos *ett* organ och att icke en uppdelning av ärendena mellan t. ex. Kungl. Maj:t och riksbanken kommer till stånd. Besvärssakkunniga anför vidare.

För det fallet att statsmakterna stanna vid det alternativet, att riksbanken ensam får ansvaret för alla valutafrågor, föreligger utredningens förslag, att part skall få möjlighet att besvara sig över ett underordnat riksbanksorgans beslut till riksbanksfullmäktige. Såsom redan anförts kan emellertid detta förslag icke betraktas som en ur rättsskyddssynpunkt godtagbar lösning. Man kan i stället tänka sig en sådan ordning, att talan får föras från det underordnade riksbanksorganet till en särskild för ändamålet tillskapad nämnd, utsedd av fullmäktige i riksbanken. Detta besvärorgan borde givas en sådan sammansättning att garantier funnes för att ärendena bleve grundligt och objektivt handlagda. Nämnden borde ställas under ordförandeskap av en erfaren högre domare och borde även i övrigt arbeta i former som säkerställa en objektiv besvärspövning. Några principiella betänkligheter skulle en sådan lösning icke ingiva. I realiteten skulle fullmäktige sålunda överlåta sin prövningsrätt i enskilda valutaärenden till ett av dem utsett organ. Det förutsättes härvid, att nämnden skulle ha att inom den gällande lagstiftningens ram följa de principer för valutavården, som riksbanksfullmäktige uppdragit.

Avse statsmakterna däremot att det slutliga ansvaret för valutaregleringen skall ligga hos Kungl. Maj:t, synes en ordning liknande den för närvarande

gällande ligga närmast till hands, d. v. s. beslut fattas i första instans av en av Kungl. Maj:t utsedd myndighet med möjlighet att överklaga detta hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Väljes åter ett tredje alternativ, enligt vilket det slutliga ansvaret för valutaregleringen lägges hos ett särskilt organ eventuellt med representanter för både Kungl. Maj:t och riksbanken (jämför räntenämnden eller den av utredningen föreslagna valutastyrelsen), bör detta få en med hänsyn till dess uppgift som besvärorgan lämplig sammansättning. Vad besvärssakkunniga nyss anfört om önskvärdheten av att ordförandeskapet anförtros åt en domare har avseende även å en slutinstans av den typ varom nu är fråga.

I det föregående ha besvärssakkunniga, som inledningsvis framhållits, utgått från den förutsättningen, att besvärstalan skall på vanligt vis omfatta såväl lämplighets- som rättsfrågor. Skulle man däremot tänka sig att besvärstalan begränsades till att avse allenast rättsfrågor, d. v. s. en talan av principiellt samma natur, som den som nu föres vid kommunalbesvär, bliva helt andra lösningar möjliga. Oaktat avgörandet i valutafrågor tillagts exempelvis riksbanken, möta nämligen icke hinder att låta ett utanför riksbanken stående och av denna helt oavhängigt organ kontrollera, att riksbanken i sin verksamhet på detta område handlar inom de gränser, som gällande rätt uppdrager. Riksbankens frihet att sköta valutavärden lämnas därigenom okränkta, men möjlighet att ingripa mot icke rättsenliga avgöranden öppnas. Inskränktes besvärsprövningen på nu angivet sätt, kan en besvärsordning från en första instans, t. ex. riksbanken eller en blandad styrelse, till Kungl. Maj:t i regeringsrätten efter mönster från kommunalrätten vara en naturlig lösning.

Oavsett vilken av de nu angivna lösningarna som väljes, finner besvärssakkunniga det av utredningen framlagda förslaget lagtekniskt så inkonsekvent att det knappast i oförändrad form kan läggas till grund för lagstiftning. Enligt utredningens förslag till ändringar i valutalagen skall beslutanderätten i valutaärenden förbehållas riksbanken. Längre fram i lagen föreslås emellertid, anför besvärssakkunniga, att denna riksbankens beslutanderätt skall utövas, icke av riksbankens organ utan av ett särskilt organ, valutastyrelsen, vars flesta ledamöter skall utses av Kungl. Maj:t. En så motsägelsefull konstruktion kan enligt besvärssakkunnigas mening icke godtagas. Valutalagen bör giva ett klart och konsekvent svar på frågan vem som skall ha ansvaret för valutaregleringen. Anses denna böra handhas av ett särskilt organ av blandad karaktär, bör detta tydligt utsägas i valutalagen redan från början. Skall däremot handläggningen av valutaregleringsärendena verkligen ankomma på riksbanken, blir det enligt de principer som följs vid riksbankslagstiftningens utformning närmast en angelägenhet för riksbanken att avgöra de organisatoriska formerna.

Svenska bankföreningen ifrågasätter — därest en ordning icke skapas som innebär att besvär fullföljes hos Kungl. Maj:t — att ett särskilt besvärorgan inrättas. Ordförande i ett sådant organ skulle enligt föreningen förslagsvis vara en jurist med erfarenhet att döma i högsta instans och organet skulle i övrigt bestå av ledamöter, utsedda till en del av Kungl. Maj:t och till en del av bankofullmäktige.

Utredningens förslag om valutastyrelsens sammansättning

möter icke från något håll invändning. — *Svenska bankföreningen* anför att enligt föreningens uppfattning bör utredningens förslag genomföras även för den händelse besvärspövningen skulle förläggas till Kungl. Maj:t eller annat från riksbanken fristående organ. Bankföreningen uttalar såsom önskvärt att i valutalagen uttryckligen angives att en av de fyra ledamöter som enligt förslaget skall utses av Kungl. Maj:t skall representera valutabankerna och två av ledamöterna det enskilda näringslivet i övrigt. I detta sammanhang för även föreningen fram den synpunkten att i valutastyrelsen bör ingå en i domarvärv erfaren högre jurist.

Det av utredningen föreslagna *underställningsinstitutet* blir i ett par yttranden föremål för kritik. — *Bank- och fondinspektionen* ställer sig sålunda avvisande till den föreslagna möjligheten för riksbanksledamot i valutastyrelsen att underställa bankofullmäktige styrelsens beslut i valutaärenden. Inspektionen framhåller att det föreslagna institutet, sådant det utformats, torde vara unikt i svensk rättsordning och att den föreslagna ordningen även eljest är ägnad att väcka betänkligheter. Enligt inspektionens mening torde den omständigheten att en enda ledamot inom valutastyrelsen — förutsatt att han tillhört det mindre tal som riksbanksrepresentanterna bildar — kan genomdriva underställning av ett ärende, åtminstone under vissa förutsättningar, minska de övriga ledamöternas intresse för ärendet och därmed försvaga styrelsens arbetsduglighet. Inspektionen finner det för övrigt vara direkt stötande, att underställningsrätten skall kunna utövas av ledamöter, vilkas mandat i styrelsen sammanhänger med deras tjänsteställning eller ledamotskap hos den inrättning, som tillika är överinstans.

Sveriges allmänna exportförening berör underställningsinstitutet i samband med att föreningen från allmänna rättssäkerhetssynpunkter granskar utredningens förslag till besvärordning. Föreningen framhåller såsom otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt det nära organisatoriska och personella samband, som skulle förefinnas mellan valutastyrelsen och fullmäktige. Föreningen finner det ur denna synpunkt icke minst betänkligt, att det enligt utredningens förslag skall finnas möjlighet för riksbankens representanter i styrelsen att, oavsett ärendenas karaktär, draga styrelsens avgöranden inför bankofullmäktige. — *Sveriges industriförbund* anför liknande synpunkter och framhåller bl. a., att de förbättringar ur rättssäkerhetssynpunkt som utredningens förslag innefattar vid jämförelse med bankofullmäktiges tidigare förslag förringas av det förhållandet att en av riksbanken utsedd ledamot i styrelsen skall kunna underställa valutastyrelsens beslut fullmäktiges prövning.

Fullmäktige i riksgäldskontoret, som i huvudsak biträder utredningens förslag, förordar beträffande underställningsinstitutet en ändring i det framlagda förslaget, som enligt riksgäldsfullmäktiges mening skulle vara ägnad att stärka valutastyrelsens ställning och tydligare framhäva styrelsen såsom en självständig instans. Fullmäktige föreslår att den av utredningen föreslagna bestämmelsen om möjlighet att underställa beslut ändras så, att underställning endast får ske, därest två i beslutet deltagande ledamöter av sty-

relsen påkallar detta. Någon anledning att i förevarande hänseende göra skillnad mellan ledamöter som utses av riksbanken, och sådana, som utses av Kungl. Maj:t, synes fullmäktige icke föreligga. Riksgäldsfullmäktige tillfogar den synpunkten att en viss garanti ur rättssäkerhetssynpunkt torde ligga i den granskning av riksbankens förvaltning, däri inbegripet den valutavärdande verksamheten, som utövas av bankoutskottet och riksdagens revisorer.

Justitiekanslersämbetet anser icke att den av utredningen föreslagna underställningsmöjligheten i och för sig behöver möta någon allvarigare erinran. Ämbetet synar emellertid frågan från en delvis ny synpunkt och ifrågasätter, om icke vid skapandet av ett sådant underställningsinstitut bör tillses, att ett verkligt kontradiktoriskt förfarande kommer till stånd. Därest sökande i valutaärende, efter erhållen underrättelse att yrkande om underställning framställts, inkommer med bemötande, torde möjlighet enligt ämbetets mening böra föreligga till genmäle. Det förefaller dock ämbetet ej vara förenligt med styrelseledamotens ställning som medlem av det beslutande organet att stå som motpart till sökanden vid skriftväxling hos besvärsmyndigheten. Justitiekanslersämbetet vill därför väcka tanken, att talan i sådant fall föres av någon, som ej tillhör valutastyrelsen, måhända lämpligen någon tjänsteman i riksbanken.

Beträffande den författningstekniska utformningen anför *besvärssakkunniga* att reglerna om valutastyrelsen, därest handläggningen av valutaärenden verkligen skall ankomma på riksbanken, lämpligen utgår ur valutalagen och intages i bankoreglementet, där de kan utformas efter förebild av reglementets regler om riksbankens direktion och om industristyrelsen.

Fullmäktige i riksgäldskontoret ifrågasätter å andra sidan huruvida icke vissa bestämmelser — såsom beträffande utseende av valutastyrelsens ordförande och vice ordförande, styrelsens beslutförhet och ordförandens utslagsröst samt angående underställande av beslut — är av den vikt, att de lämpligen bör beredas plats i valutalagen i stället för i bankoreglementet såsom utredningen föreslagit.

Departementschefen

Beträffande handläggningen av valutaärendena inom riksbanken innebar bankofullmäktiges förslag att en särskild valutastyrelse inrättas för de löpande ärendena. Styrelsen skulle bestå av sju ledamöter, bland vilka inginge representanter för näringslivet och det allmänna. Den nuvarande möjligheten att i valutaärenden besvara sig hos Kungl. Maj:t bortföll enligt förslaget. I stället infördes en ordning, enligt vilken ett valutastyrelsens beslut efter ansökan kunde överprövas av fullmäktige i riksbanken. I anledning av den kritik, som vid remissbehandlingen av bankofullmäktiges framställning bl. a. från rättssäkerhetssynpunkter riktades mot de föreslagna förändringarna i besvärsförfarandet, har 1956 års utredning rörande valutalagstiftningen i

enlighet med sina direktiv närmare övervägt förslaget i denna del. Den lösning, som utredningen framlagt, innebär en ytterligare utveckling av bankofullmäktiges tanke att inom riksbanken skapa ett tvåinstanssystem. Utredningen har avvisat möjligheten att bibehålla Kungl. Maj:t som högsta besvärsmyndighet i valutaärenden och sammanfattningsvis anført, att det — med utgångspunkt från den statsrättsliga ställning som riksbanken har och den i direktiven angivna förutsättningen att valutavården skall vara en riksbankens angelägenhet — svårligen låter sig göra att lägga det slutliga avgörandet i valutaärenden hos annat organ än riksbanken. I syfte att giva valutastyrelsen en mera fristående ställning föreslår utredningen att fyra av styrelsens sju ledamöter, nämligen en representant för mera allmänna intressen, en företrädare för valutabankerna och två personer med erfarenheter från det enskilda näringslivet i övrigt, skall utses av Kungl. Maj:t. Övriga ledamöter skall, såsom förutsatts i riksbanksförslaget, utses av bankofullmäktige. Vice riksbankschefen bör enligt utredningen vara valutastyrelsens ordförande. Vice ordförande föreslås skola utses av fullmäktige. Vidare föreslår utredningen en bestämmelse att fullmäktig eller suppleant icke får delta i fullmäktiges handläggning av ärende, varmed han tagit befattning i valutastyrelsen. Vid sidan om möjligheten för sökande i valutaärende att hos bankofullmäktige klaga över beslut av valutastyrelsen föreslår utredningen ett underställningsinstitut, innebärande att inom riksbanken utsedd ledamot av styrelsen skall kunna underställa bankofullmäktige ett av styrelsen fattat beslut för prövning. Såsom motivering härför anför utredningen att bankofullmäktige ytterst bär ansvaret för riksbankens angelägenheter och att någon representant för det allmänna icke finns som motpart till sökanden i valutaärenden.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag har meningarna varit delade om det lämpliga och riktiga i att låta valutaärendena på nu antytt sätt stanna inom riksbanken. Den föreslagna ordningen med överprövning av valutastyrelsens beslut i bankofullmäktige tillstyrkes av justitiekanslersämbetet, bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige. Från andra håll förordas, under hänvisning närmast till rättssäkerhetssynpunkter, en lösning innebärande att Kungl. Maj:t skall såsom nu kunna pröva beslut i valutaärenden. Besvärssakkunniga åter har anvisat olika alternativa linjer, efter vilka frågan om det administrativa ansvaret för valutaregleringen kan lösas med tillbörligt beaktande av rättssäkerhetsintressena. De sakkunniga har emellertid, såsom framgått av den tidigare redogörelsen, icke ansett utredningens förslag ägnat att i oförändrad form läggas till grund för lagstiftning.

Frågan om den organisatoriska uppbyggnaden inom riksbanken av valutaregleringen är beroende av var man vill förlägga det slutliga ansvaret för tillämpningen av regleringen. I sistnämnda avseende erbjuder sig otvivelaktigt såsom besvärssakkunniga närmare utvecklat olika tänkbara lösningar. Flera remissinstanser, bl. a. bank- och fondinspektionen samt Svenska bankföreningen, har framhållit huru på valutaregleringens område några konstitutionella betänkligheter icke torde vara att anföra mot att Kungl. Maj:t

fungerar såsom besvärinstans över riksbanken. Besvärssakkunniga framhåller att riksbankens särställning icke torde utesluta att riksbanken tilläggas uppgifter som ett vanligt förvaltningsorgan och att riksbanken i den mån så sker också torde vara att behandla såsom en förvaltningsmyndighet. Denna syn på besvärfrågan, vilken för övrigt i det väsentliga synes omfattas även av utredningen, kan också jag i stort sett ansluta mig till. Emellertid föreligger stora svårigheter att såvitt angår valutavården klart avgränsa det område, inom vilket riksbanken till följd av grundlagens regler har exklusiv kompetens och där följaktligen någon överprövning från Kungl. Maj:ts sida icke kan ifrågakomma. De skäl som i det tidigare anförts för att valutaärendena övertages av riksbanken från valutakontoret talar onekligen även för att riksbanken också får det yttersta ansvaret för valuta-regleringens tillämpning. Även om en sådan lösning från valutavårdande synpunkter ter sig välgrundad medför den otvivelaktigt en begränsning av möjligheterna att anordna en förvaltningsmässigt sett invändningsfri prövning av valutareglingsärendena.

Frånvaron av möjligheten att i ett valutaärende anföra besvär hos ett från riksbanken fristående organ kan icke undgå att påverka utformningen av valutastyrelsen, vilken beträffande det stora flertalet löpande ärenden lär komma att bli den enda instansen. Särskild vikt bör fästas vid att styrelsen får sådan sammansättning att en allsidig bedömning av valutareglingsärendena icke blott från valutavårdande synpunkter kan påräknas. Utredningens förslag att Kungl. Maj:t för detta ändamål skall utse fyra ledamöter, representerande valutabankerna, det enskilda näringslivet samt mera allmänna intressen, synes ägnat att tillgodose behovet av att valutaärendena handläggas med öppen blick för de olika intressen som gör sig gällande i dessa ärenden.

Sökande som icke åtnöjes med valutastyrelsens beslut bör ha möjlighet att få beslutet prövat av bankofullmäktige. Även om en sådan anordning såsom förut nämnts icke kan sägas fullt ut ersätta ett ordinärt besväröförfarande erbjuder den dock ett korrektiv mot oriktiga eller mindre välgrundade avgöranden. Här förutsattes självfallet att ledamot som deltagit i valutastyrelsens avgörande i ett ärende icke i egenskap av fullmäktig eller suppleant för fullmäktig kan komma att taga befattning med ärendet i bankofullmäktige. Den nu angivna ordningen synes böra kompletteras med en möjlighet att, oberoende av sökandens initiativ, bringa ett beslut av valutastyrelsen under fullmäktiges prövning. Tänkbart är att det ålägges en av riksbanken särskilt förordnad tjänsteman utanför valutastyrelsen att bedöma i vilka fall sådan underställning skall ske. Mest praktiskt förefaller dock vara att initiativet till underställningen tas inom styrelsen. Denna utväg att låta bankofullmäktige fälla det slutliga avgörandet kan väntas bli utnyttjad i ärenden av särskild betydelse för riksbankens valutapolitik. I sådana frågor kan den icke heller undvaras utan är att betrakta såsom en följd av riksbankens speciella ansvar för valutavården. Begränsas syftet med denna speciella underställningsrätt i enlighet med det nu anförda synes

det opåkallat att såsom fullmäktige i riksgäldskontoret ifrågasatt utsträcka initiativrätten till andra ledamöter i styrelsen än de av bankofullmäktige utsedda. Det synes vidare knappast föreligga skäl att kräva att initiativet skall utgå från mer än en ledamot.

Från rättssäkerhetssynpunkter torde i praktiken en ordning överensstämmande med det nu anförda icke innebära några nämnvärda förändringar i förhållande till vad som hittills tillämpats. Alltjämt kommer valutaärendena att handläggas av ett organ med företrädare för det allmänna och näringslivet. Det bör också erinras om i vilken ringa utsträckning den nuvarande möjligheten att anföra besvär hos Kungl. Maj:t utnyttjats. Å andra sidan står klart att behovet av klagomöjlighet kan framträda klarare vid en skärpt tillämpning av valutaregleringen. Särskilt är då att beakta beslut varigenom någon ålagts skyldighet enligt 10 § valutaförordningen att erbjuda riksbanken utländsk valuta till inlösen eller förpliktats lämna uppgifter som i 16 § nämnda förordning avses. Det är emellertid att märka, att det valutareglernade organet vid tredska från den förpliktades sida är hänvisat till att genom vitesföreläggande söka framtvunga ett fullgörande av sålunda ålagd hembuds- eller uppgiftsskyldighet. Ett uttagande hos den tredskande av förelagt vitesbelopp förutsätter prövning av länsstyrelsen eller allmän domstol. Sålunda ankommer det på länsstyrelsen att, på framställning av riksbanken, efter prövning av förekommande förhållanden, förordna om uttagande av vite, som någon förelagts för att fullgöra uppgiftsskyldighet. Vite, som hänför sig till förpliktelse enligt 10 § valutaförordningen, kan endast utdömas av allmän domstol efter talan av allmän åklagare. Det ligger i länsstyrelsens och domstolens kompetens att pröva såväl rättlsenligheten i vitesföreläggandet som skäligheten av det bestämda vitesbeloppet. Häri ligger en betydande garanti för att bestämmelserna tillämpas på ett från rättssäkerhetssynpunkter betryggande sätt. Till detta må erinras om att det valutareglernade organet icke har att befatta sig med värdering av tillgång, som enligt åläggande skall avstås till riksbanken, när oenighet råder om tillgångens värde i utländskt mynt. I sådant fall skall, såsom i det tidigare omnämnts, värdet bestämmas av en särskild nämnd, varom bestämmelser intagits i valutalagen.

Mot bakgrunden av det anförda finner jag, trots invändningarna, det föreliggande förslaget kunna godtagas och läggas till grund för erforderliga ändringar i valutalagstiftningen.

De i det föregående förordade principerna för den fortsatta handläggningen av valutaärendena bör i första hand komma till uttryck i valutalagen. Sålunda bör riksbankens i 6 § angivna befogenheter i anledning av ett meddelat förordnande icke bero av Kungl. Maj:ts bemyndigande utan i fortsättningen tillkomma riksbanken omedelbart på grund av bestämmelse i lagen. Detta föranleder ändring i 2 § 5) och 7) samt i 6 §. Utredningen har härjämte föreslagit viss jämkning av ordalydelsen i 2 § 2) och 6). Någon saklig förändring mot vad nu tillämpas torde utredningen icke åsyfta. Dessa ändringar torde kunna anstå tills resultatet av utredningens fort-

satta arbete kommer under bedömning. Huvudreglerna om valutaärendenas handläggning inom riksbanken bör få sin plats i valutalagen. Lämpligen torde för detta ändamål efter 6 § införas en ny paragraf, benämnd 6 a §. I denna upptages bl. a. bestämmelserna om valutastyrelsens sammansättning samt om rätten att påkalla bankofullmäktiges prövning av ett av styrelsen meddelat beslut. De närmare bestämmelserna rörande valutastyrelsen föreslås intagna i bankoreglementet.

Den föreslagna organisationsreformen förutsätter inte någon väsentligare ändring i valutaförordningen. På ett par punkter kan emellertid ifrågasättas en redaktionell jämkning i syfte att framhäva riksbankens nya befogenheter på grund av valutalagen. Valutaförordningens 18 §, varigenom riksbanken bemyndigas meddela tillämpningsföreskrifter till förordningen, framstår sålunda under den nya ordningen som en onödig upprepning av 6 § första stycket valutalagen. I något ytterligare fall kan en jämkning av ordalagen förefalla motiverad. Enär emellertid frågan om valutaförordningens utformning kommer att ånyo aktualiseras i samband med att utredningen slutför sitt uppdrag, synes lämpligt att de ifrågasatta ändringarna i denna författning får övervägas i ett senare sammanhang.

De administrativa förändringarna rörande valutaregleringen medför, att valutakontorets verksamhet upphör. Kontorets kostnader har, såsom tidigare nämnts, under årens lopp bestritts från två under sjunde huvudtiteln upptagna särskilda anslag, benämnda Valutakontoret: Avlöningar och Valutakontoret: Omkostnader. Vid den av mig i det föregående förordade lösningen av organisationsfrågan bör dessa två anslagsposter framdeles utgå ur riksstaten.

V. Sekretesskyddet för handlingar i valutaärenden

1956 års utredning

I den av 1956 års utredning framlagda promemorian tages i ett särskilt avsnitt upp frågan om sekretesskyddet för handlingar i valutaärenden i det nya läge att dessa ärenden handlägges inom riksbanken.

I promemorian lämnas inledningsvis en redogörelse för rättsläget under den nu gällande ordningen. Det erinras om att valutakontorets handlingar ansetts vara hemliga. Sekretessen har grundats på 4 och 21 §§ 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, i det följande benämnd sekretesslagen, samt kungörelsen den 8 december 1939 (nr 835) med förordnande om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. Därjämte kan anmärkas, att tystnadsplikt är ålagd vederbörande befattningshavare enligt 7 § valutalagen samt 22 § andra stycket valutaförordningen. Härmed är att jämföra de sek-

retessbestämmelser, som gäller för riksbankens handlingar. Sålunda föreskrives i 31 § sekretesslagen, att handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank, icke må utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksbankens bankoutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum. De åsyftade bestämmelserna i riksbankslagen innehåller följande.

Enligt 35 § nämnda lag gäller, att följande ärenden i riksbanken skall hållas hemliga, nämligen kreditärenden och sådana ärenden, som omförmäles i 14 § (köp och försäljning av utländska valutor), 15 § (mottagande och beviljande av kredit i förhållande till utlandet m. m.) och 16 § (köp och försäljning av svenska och utländska obligationer m. m.) ävensom andra ärenden som rör kunders förhållande till riksbanken. Detsamma gäller ärenden av penningpolitisk natur, beträffande vilka fullmäktige finner, att deras offentliggörande kunde medföra skada för riksbanken, likaså frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar samt om vården av riksbankens behållningar. Överläggningar och beslut i nu nämnda frågor skall upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän 50 år efter protokollets datum, där ej riksdagens bankoutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anser sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken.

I 36 § stadgas vidare att fullmäktig i riksbanken, suppleant för fullmäktig, ledamot av avdelningskontors styrelse samt vid riksbanken anställd tjänsteman skall hålla dolt och förtegat vad enligt lagen skall hållas hemligt. Utan hinder härav äger fullmäktige lämna bank- och fondinspektionen samt sparbanksinspektionen vissa upplysningar.

Den nuvarande regleringen av de sekretessfrågor som uppkommer i valutakontorets verksamhet möjliggör bl. a. att taxeringsmyndighet i viss utsträckning för taxeringskontroll kan få del av handlingar som finns hos valutakontoret. I 52 § första stycket av 1928 års taxeringsförordning föreskrives som huvudregel att för taxering erforderlig handling eller uppgift skall, då ordförande i beskattningsnämnd i första instans, taxeringskonsulent eller taxeringsintendent framställer begäran därom, tillhandahållas av statligt verk, alltså bl. a. valutakontoret. Vad nu sagts gäller dock enligt andra stycket bl. a. icke handlingar som avses i 31 § sekretesslagen, d. v. s. handlingar om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank. Enligt tredje stycket gäller att om handling, som avses i första stycket eljest är hemlig eller uppgift som där sägs är av beskaffenhet att omfattas av tystnadsplikt, får handlingen eller uppgiften tillhandahållas allenast efter framställning av taxeringsintendent. Finnes vid prövning av sådan framställning att handlingens eller uppgiftens tillhandahållande skulle, för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen, lända till synnerligt men, må framställningen lämnas utan bifall. I fjärde stycket stadgas slutligen, att Kungl. Maj:ten efter framställning av taxeringsintendent får förordna, att handling eller uppgift skall tillhandahållas honom utan hinder av vad som föreskrives i andra och tredje styckena.

De här återgivna stadgandena i taxeringsförordningen torde för valuta-

kontorets vidkommande innebära, att kontoret på framställning av taxeringsintendent skall tillhandahålla hemliga handlingar och uppgifter i valutaärenden, där ej tillhandahållandet skulle för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen lända till synnerligt men. Sådana framställningar har även bifallits. Vid meningsskiljaktighet i dylik fråga mellan valutakontorets styrelse och taxeringsintendenten torde den senare enligt stadgandet i fjärde stycket äga draga frågan under Kungl. Maj:ts prövning. Sådant fråga prövas enligt motiveringen till stadgandena av Kungl. Maj:t i statsrådet. Motsvarande bestämmelser har upptagits i 46 § av den föreslagna nya taxeringsförordningen.

Vad angår handlingar hos riksbanken är såsom förut nämnts handlingar i ärenden, som är hemliga enligt riksbankslagen, i princip undantagna från taxeringsmyndigheternas rätt till insyn, bankofullmäktige givetvis obetaget att tillhandahålla handlingarna, där det finnes kunna ske utan skada för riksbanken (35 § riksbankslagen). Det får anses synnerligen tveksamt om Kungl. Maj:ts rätt att på hemställan av taxeringsintendent förordna om hemliga handlingars tillhandahållande åt taxeringsintendent kan gälla handlingar enligt 31 § sekretesslagen, som finnes hos riksbanken. Innehållet i § 111 andra stycket regeringsformen kan måhända anses tala mot en sådan möjlighet.

Utredningen finner det önskvärt att vid en överflyttning av valutakontorets uppgifter till riksbanken sekretesskyddets omfattning i möjligaste mån ej ändras. Det bör därjämte enligt utredningens mening tillses att gällande ordning i fråga om sådana handlingars tillhandahållande åt taxeringsmyndighet i stort sett ej rubbas.

Vad angår omfattningen av sekretesskyddet är det möjligt, anför utredningen, att 1939 års kungörelse skulle bli tillämplig även när ärendena handlägges hos riksbanken och handlingarna kommer att finnas där; på åtskilliga punkter skulle dock oklarhet och ovisshet komma att råda. Vidare framhåller utredningen, att tvekan framkommit om innebörden av 1939 års kungörelse, särskilt beträffande frågan huruvida enskildas ansökningar om tillstånd, vartill valutalagstiftningen kan ge anledning, är handlingar, som avses i kungörelsen. Det synes därför utredningen vara lämpligt att i samband med överflyttningen till riksbanken söka åstadkomma en särskild reglering för valutaärendena.

Härvid kan enligt utredningens mening givetvis ifrågakomma att komplettera sekretessföreskrifterna i riksbankslagen. Dessa föreskrifter synes emellertid utredningen närmast utformade dels med hänsyn till riksbankens förbindelser med främmande makts myndigheter och inrättningar och dels med tanke på att åstadkomma vad som kan betecknas som banksekretess, d. v. s. skydd för bankens kunder. Tillståndsgivningen i valutaärenden är i viktiga hänseenden av annan art. Då sistnämnda ärenden regleras genom särskild lagstiftning, synes därav enligt utredningens mening även böra följa, att de därtill hörande sekretessföreskrifterna upptages på annan

plats än i riksbankslagen. Enligt utredningens uppfattning bör de lämpligen upptagas i sekretesslagen, förslagsvis i en ny paragraf, betecknad 31 a §. Mot placeringen av sekretessbestämmelsen i sekretesslagen skulle möjligen, anför utredningen, kunna invändas, att valutalagen endast har temporär giltighet för ett år i sänder. Emellertid bör enligt utredningen ihåggkommas att, även om valutalagen skulle upphöra att gälla, sekretesskyddet bör bestå även för framtiden för de ärenden som handlagts jämlikt lagen.

Utredningen anför, att enligt den nya paragrafen i princip bör gälla, att handlingar rörande ärenden, som av riksbanken handlägges med stöd av valutareglerande lagstiftning, ej må, i den mån offentliggörande kan medföra våda för folkhushållningen eller lända till men för enskild, utlämnas förrän viss tid förflutit från handlingarnas datum. Dock bör fullmäktige i riksbanken eller riksdagens bankoutskott eller revisorer kunna utan hinder därav för särskilt fall förordna om utlämnande. Stadgandet bör utformas i viss anslutning till 1 § 1939 års kungörelse.

Införes en sådan bestämmelse blir enligt utredningens mening taxeringsmyndigheternas rätt till insyn i handlingar i valutaärenden i stort sett oförändrad. Handlingarna skall alltså på begäran tillhandahållas åt taxeringsintendent, med mindre fullmäktige finner, att tillhandahållandet skulle för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen lända till synnerligt men. Om § 111 andra stycket regeringsformen anses hindra tillämpning av 52 § fjärde stycket taxeringsförordningen, går dock taxeringsintendenten miste om möjligheten att hos Kungl. Maj:t påkalla prövning av ett beslut att vägra tillhandahålla honom sådana handlingar.

Remissyttrandena

Den av utredningen föreslagna ändringen i sekretesslagen lämnas i allmänhet utan erinran i remissyttrandena.

En från utredningen avvikande mening anföres emellertid av *justitiekanslersämbetet*, som finner det tveksamt, huruvida de av utredningen åberopade skälen motiverar att man frångår den hittillsvarande ordningen i sekretesshänseende. Ämbetet framhåller svårigheterna att bedöma de på valutareglernas område liksom annorstädes ofta vanskliga sekretessfrågorna och anför, att såvitt ämbetet är i stånd att bilda sig en uppfattning i saken, 1939 års kungörelse efter valutaärendenas överflyttning till riksbanken skulle komma att gälla i samma omfattning som nu. Handlingar i valutaärenden, som faller under kungörelsen, torde alltså vara hemliga, oavsett att ärendena handlägges i riksbanken och handlingarna finnes där. Måhända kunde det göras gällande, att kungörelsen endast riktar sig till de under Kungl. Maj:t lydande myndigheterna och således icke till riksbanken. De i kungörelsen upptagna förbuden om utlämnande av handling lär emellertid, vid det förhållandet att kungörelsen är utfärdad med stöd av en i sekretesslagen åt Kungl. Maj:t av riksdagen given fullmakt, ha samma räckvidd som de direkt i lagen meddelade förbuden om utlämnande av

handling. Skulle åter anses, att det är ovisst, huruvida handlingar i valutaärenden överhuvud taget rymmes under kungörelsen, är detta enligt justitiekanslersämbetet en ovisshet, som ej synes äga samband med den nu föreliggande frågan om valutaärendenas överflyttning till riksbanken och som för övrigt torde böra lämnas därhän, då kungörelsen gällt i snart 20 år och, såsom ämbetet förmodar, kunnat tillämpas utan att svårigheter framträtt, vilka ej kunnat övervinnas. Den särskilt berörda frågan om kungörelsens tillämplighet å »enskildas» handlingar äger ej heller enligt ämbetets mening samband med valutaärendenas överflyttning. Har kungörelsen ej förut i detta hänseende medfört praktisk olägenhet av betydelse, synes lagstiftningen härutinnan kunna lämnas orubbad. Ämbetet fortsätter.

Om den nuvarande författningsregleringen bibehålles, uppkommer frågan, huruvida taxeringsmyndigheternas rätt till insyn i handlingar i valutaärenden tillgodoses i tillräcklig omfattning. Så som justitiekanslersämbetet uppfattar 1939 års kungörelse kan valutastyrelsen tillhandahålla handling eller uppgift i valutaärenden, om den är av sådan beskaffenhet som avses i 21 § sekretesslagen, däremot icke handling eller uppgift som är att hänföra till 4 § sekretesslagen. Enahanda gäller nu för valutakontoret och överflyttningen av valutaärendena till riksbanken skulle alltså på denna punkt ej innebära någon ändring. Om valutastyrelsen skulle anse hinder jämlikt 52 § tredje stycket taxeringsförordningen — synnerligt men för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen — föreligga mot tillhandahållande av handling eller uppgift i valutaärende, kan taxeringsmyndigheten — enligt förslaget om besvärsordning — klaga hos bankofullmäktige. Dessa träda alltså i Kungl. Maj:ts ställe, jämfört med nu förevarande ordning (enligt vilken valutakontorets avslagsbeslut kan dragas under Kungl. Maj:ts prövning). I förhållande till förslaget om ändring i sekretesslagen skulle någon annan skillnad ej uppkomma, därest sekretessbestämmelserna lämnades oförändrade, än att enligt nämnda ändringsförslag även riksdagens bankoutskott och dess revisorer skulle äga förordna om utlämnande. Vad slutligen angår det fallet som regleras i 52 § sista stycket taxeringsförordningen, innehåller detta stadgande, att Kungl. Maj:t utan hinder av vad som stadgas i andra och tredje styckena i paragrafen skall kunna förordna om handling eller uppgifts tillhandahållande. Även om fråga är om handling eller uppgift som överhuvud ej må tillhandahållas — t. ex. handlingar som avses i 4 § sekretesslagen, riksbankshandlingar som äro hemliga eller handlingar vilkas utlämnande skulle medföra synnerligt men — kan Kungl. Maj:t dispensera från sådant förbud. I promemorian anföres, att det är synnerligen tveksamt, om Kungl. Maj:t med hänsyn till 111 § regeringsformen äger förordna om tillhandahållande av handling, som enligt riksbankslagen är hemlig och finnes hos riksbanken. Äger Kungl. Maj:t icke sådan rätt i fråga om handlingar i valutaärenden efter deras överflyttande till riksbanken, inträder en förändring i förhållande till nu rådande ordning i taxeringsmyndigheternas möjligheter att få insyn i dessa handlingar. En jämförlig förändring blir emellertid också följden av det framlagda förslaget till ändring i sekretesslagen, ehuru enligt detta förslag — väl icke Kungl. Maj:t men — bankofullmäktige, riksdagens bankoutskott och dess revisorer skola kunna förordna om utlämnande av handling. För att vinna överensstämmelse med förslaget skulle, därest sekretesslagen lämnas oförändrad, bestämmelse behöva införas om rätt för berörda riks-

dagsorgan — eller i varje fall för bankofullmäktige — att utlämna handlingar. En dylik bestämmelse synes böra upptagas i taxeringsförordningen. Huruvida tillräckliga skäl föreligga att vidtaga en sådan ändring tilltror sig ämbetet icke att med någon större säkerhet bedöma. Måhända kan det, därest det synes tveksamt, huruvida praktiskt behov föreligger av en bestämmelse sådan som den antydda, vara försvarbart att avvakta utvecklingen.

Sammanfattningsvis anför justitiekanslersämbetet, att det vill förefalla möjligt att, i allt fall för närvarande, låta den nuvarande författningsregleringen i sekretesshänseende kvarstå oförändrad utan avseende å att valutaärendena överlämnas till riksbanken.

Departementschefen

Den förändring av valutaregleringens administration som jag nu förordat bör, såsom utredningen framhållit, icke få medföra någon rubbning i det sekretesskydd som hittills gällt för handlingar i valutaärenden. För närvarande kan allt efter grunden för hemlighållandet skiljas mellan i huvudsak två slags hemliga handlingar hos valutakontoret. Dels är fråga om sådana handlingar som avses i 4 § sekretesslagen, i vilket lagrum talas bl. a. om handlingar, vilkas offentliggörande kan skada folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång. Dels gäller med stöd av 21 § nämnda lag förbud mot att utlämna handlingar som, utan att vara hänförliga under 4 §, innefattar sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande företag eller sammanslutning till men. Vid sidan härom skall nämnas, att i riksbankslagen stadgats att vissa ärenden i riksbanken skall hållas hemliga. Det är här fråga bl. a. om kreditärenden och ärenden angående valutahandeln.

Utredningen har funnit tveksamt huruvida det sekretesskydd, som grundar sig å 4 och 21 §§ sekretesslagen jämte den med stöd av dessa lagrum utfärdade 1939 års kungörelse, kommer att kvarstå i samma omfattning efter en överflyttning av valutaärendenas handläggning till ett organ inom riksbanken. Justitiekanslersämbetet har i denna fråga uttryckt en mera bestämd mening och anför att handlingar, som faller under nämnda kungörelse, torde vara hemliga oavsett att ärendena handlägges i riksbanken och handlingarna finnes där. Den ståndpunkt ämbetet sålunda intagit måste anses väga särskilt tungt.

En särskild fråga som har visst samband med sekretesskyddet är i vad mån taxeringsmyndigheterna äger att utbekomma hemliga handlingar för taxeringskontroll. Bestämmelser härom finnes upptagna i 46 § 1956 års taxeringsförordning. En förutsättning för att sådan handling skall kunna tillhandahållas i ifrågavarande syfte är att framställning göres av taxeringsintendent. För närvarande torde valutakontoret äga besluta om tillhandahållande av handling av den art som avses i 21 § sekretesslagen under för-

utsättning att handlingens överlämnande icke bedömes komma att för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen lända till synnerligt men. Skulle kontoret på sistnämnda grund finna sig icke kunna tillhandahålla begärd handling eller rör framställningen handling varom förmåles i 4 § sekretesslagen beror det av Kungl. Maj:ts förordnande huruvida handlingen skall överlämnas till taxeringsmyndigheten.

Överlåtdet av valutaärendena på en valutastyrelse inom riksbanken medför att det blir styrelsens sak att i fråga om sådana handlingar vara 21 § sekretesslagen är tillämplig pröva huruvida tillhandahållande skall äga rum. Mera tveksamt har det ansetts vara huruvida Kungl. Maj:t, efter vägran från valutastyrelsen att överlämna hemlig handling, kan med tillämpning av 46 § fjärde stycket taxeringsförordningen förordna att handlingen skall tillhandahållas taxeringsmyndigheten. Samma tveksamhet har anförts beträffande Kungl. Maj:ts befogenhet att förordna om tillhandahållande av sådan handling hos valutastyrelsen som skyddas med stöd av 4 § sekretesslagen. I båda fallen har man funnit, att hinder mot berörda förordnande skulle kunna tänkas möta i § 111 regeringsformen i den del där stadgas om riksbankens lydadsförhållande till riksdagen.

Varken utredningen eller justitiekanslersämbetet har ansett sig kunna med säkerhet bedöma Kungl. Maj:ts rätt att meddela förordnanden om utlämnande av handlingar i valutaärenden i det läge att dessa ärenden handlägges inom riksbanken. Ämbetet synes närmast vara böjt att i avvaktan på utvecklingen på detta område låta den nuvarande författningsregleringen i sekretesshänseende kvarstå oförändrad utan avseende på att valutaärendena överlämnas till riksbanken.

De principiella synpunkter på riksbankens i grundlagen givna särställning såsom centralbank, vilka i det tidigare anförts, pekar enligt min mening hän mot att riksbankens övertagande av de förvaltningsmässiga uppgifterna på valutareglernings område icke medför att Kungl. Maj:ts befogenheter på detta område bortfaller. Liknande synpunkter torde ha legat till grund vid utformningen av 46 § taxeringsförordningen i vad angår sådana riksbankens handlingar, vilka omfattas av sekretessbestämmelserna i riksbankslagen. Även på andra grunder finnes stöd för ett antagande att taxeringsmyndigheternas möjligheter att få insyn i nu aktuella handlingar efter ett genomförande av den förordade reformen icke kommer att bedömas annorlunda än som tidigare skett. Från rent sakliga synpunkter torde det dessutom vara att föredraga om de sekretessintressen, vilka det här är fråga om, även i fortsättningen tillvaratages av Kungl. Maj:t.

Med hänsyn till det här anförda framlägges icke något förslag till ändring av sekretessbestämmelserna.

VI. Departementschefens hemställan

I enlighet med vad jag i det föregående anförut har inom finansdepartementet upprättats förslag till *lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag.*

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att lagrådets utlåtande över nämnda lagförslag, vilket såsom *Bilaga*¹ torde få fogas vid statsrådsprotokollet för denna dag, måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Sven Rydén

¹ Bilagan, som fränsett mindre jämkningar av redaktionell natur är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här utelämnats.

Utredningens förslag

till

1) lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350)

Härigenom förordnas, att 2 och 6 §§ valutalagen den 22 juni 1939 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives samt att i nämnda lag skall efter 6 § införas en ny paragraf, benämnd 6 a §, av den lydelse nedan sägs.

2 §.

I förordnande, som Konungen jämlikt 1 § meddelar, må föreskrivas:

1) att allenast riksbanken och bankaktiebolag, som riksbanken därtill be- myndigad (valutabank), må driva handel med utländska sedlar och skilje- mynt, med växlar, checkar, andra penninganvisningar och fordringar, som innefatta rätt till betalning i utländskt mynt (utländska betalningsmedel och utländska fordringar), ävensom med aktier, obligationer och likartade värdepapper, vilka äro utfärdade av någon, som är bosatt i utlandet (ut- ländska värdepapper);

2) att utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska vär- depapper må, mot vederlag som bestämmes i svenskt mynt, förvärvas och för- yttras allenast i den omfattning och på de villkor riksbanken bestämmer;

3) att dylika tillgångar skola erbjudas riksbanken eller valutabank till inlösen mot kontant ersättning i svenskt mynt;

4) att svenska och utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper icke utan tillstånd av riksbanken må utföras ur riket eller på annat sätt över- föras till utlandet eller överlåtas å den, som är bosatt i utlandet;

5) att dylika tillgångar icke utan tillstånd av riksbanken må införas till riket;

6) att över värdepapper, som införes till riket eller som här förvaras för den, som är bosatt i utlandet, så ock över köpeskilling, som influtit vid försäljning av sådana värdepapper, ej må förfogas i vidare mån än riks- banken bestämmer; och

7) att i annat hänseende än under 2) — 6) sägs ej må över utländska be- talningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper utan till- stånd av riksbanken förfogas annorledes än genom föryttring till riksbanken eller till valutabank.

Genom förordnande, — — — tillkommande befogenheter.

6 §.

Riksbanken må meddela närmare föreskrifter rörande tillämpningen av meddelat förordnande.

Ärenden som föränledas av förordnandet skola prövas och avgöras av riks- banken.

6 a §.

Riksbankens beslutanderätt enligt denna lag utövas inom riksbanken av en styrelse (*valutastyrelsen*), bestående av sju ledamöter. Fyra av leda- möterna jämte ersättare för dem utses av Konungen och övriga tre leda- möter jämte ersättare för dem av fullmäktige i riksbanken.

Över valutastyrelsens beslut må klagan föras hos fullmäktige i riksbanken inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Att i visst fall beslut av valutastyrelsen kan underställas fullmäktige för prövning därom stadgas i bankoreglementet.

Mot fullmäktiges beslut må talan ej föras.

Närmare föreskrifter om valutastyrelsen meddelas i bankoreglementet.

Denna lag träder i kraft den

2) ändrad lydelse av §§ 17 och 18 bankoreglementet

§ 17.

Mom. 1. Fullmäktige äga — — — det yrkar.

Mom. 2. Fullmäktige äga — — — i riksbanken.

Mom. 3. Till ledamöter i den i 6 a § valutalagen nämnda valutastyrelsen skola fullmäktige utse vice riksbankschefen, en fullmäktig eller suppleant för fullmäktig samt en bankdirektör. Fullmäktige skola därjämte utse ersättare för nämnda ledamöter.

Vice riksbankschefen är valutastyrelsens ordförande. Fullmäktige förordna en av de övriga inom riksbanken utsedda ledamöterna att vara vice ordförande.

Valutastyrelsen är beslutför, när minst tre ledamöter äro närvarande. Vid lika röstetal gäller den mening, som biträdes av ordföranden.

Fullmäktige hava att utfärda närmare bestämmelser för valutastyrelsens verksamhet och må därvid föreskriva att ärenden av löpande eller expeditionell natur eller eljest innebärande tillämpning av fastställda riktlinjer må å styrelsens vägnar avgöras av ordföranden och bankdirektören i förening.

Beslut, som fattats av valutastyrelsen, skall underställas fullmäktige för prövning, därest inom riksbanken utsedd ledamot av styrelsen det yrkar. Har sådant yrkande framställts, skall sökanden i ärendet underrättas därom snarast möjligt och senast i samband med att han erhåller meddelande om innehållet i styrelsens beslut.

Ej må fullmäktig eller suppleant för fullmäktig deltaga i fullmäktiges handläggning av ärende, varmed han i valutastyrelsen tagit befattning.

Till ledamot, som ej är tjänsteman i riksbanken, utgår arvode med kronor för år.

§ 18.

Mom. 1. För behandling — — — fullmäktiges sammankomst.

Mom. 2. Fullmäktig, direktionsledamot eller ledamot av industristyrelsen eller av valutastyrelsen, så ock tjänsteman, som har att meddela beslut å riksbankens vägnar, äger ej deltaga i behandling av fråga rörande avtal mellan honom och riksbanken. Ej heller må han deltaga i behandling av fråga om avtal mellan riksbanken och tredje man, där han i frågan äger ett väsentligt intresse, som kan vara stridande mot riksbankens. Vad sålunda är stadgat angående avtal skall äga motsvarande tillämpning beträffande rättegång eller annan talan mot honom eller tredje man.

Mom. 3. Vid fullmäktiges — — — per capita.

3) lag om ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall efter 31 § införas en ny paragraf, benämnd 31 a §, av den lydelse nedan sägs.

31 a §.

Handlingar rörande ärenden, som av riksbanken handläggas med stöd av valutareglerande lagstiftning, må ej utlämnas,

1) i den mån deras offentliggörande kan medföra våda för folkhushållningen, förrän femtio år förflutit från deras datum, samt

2) i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskildas ekonomiska förhållanden, vilkas offentliggörande kan lända till men för enskild, förrän tjugo år förflutit från deras datum, med mindre den handlingen sålunda angår samtycker till ett tidigare utlämnande.

Utän hinder av vad sålunda stadgats äga fullmäktige i riksbanken eller riksdagens bankoutskott eller revisorer för särskilt fall förordna om utlämnande.

Denna lag träder i kraft den

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 21 mars 1957.

N ä r v a r a n d e:

justitieråden WALIN,
SJÖWALL,
HAGBERGH,
regeringsrådet KLACKENBERG.

Enligt lagrådet den 16 mars 1957 tillhandakommet utdrag av protokoll över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 1 mars 1957, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av e. o. hovrättsassessorn G. Borggård.

Lagrådet yttrade:

Det föreslagna tvåinstanssystemet för valutaregleringsärenden bygger, enligt vad 1956 års utredning framhåller, på förutsättningen att valutavärden skall vara en riksbankens angelägenhet. Denna ståndpunkt är, såvitt angår nyssnämnda ärenden, grundad på en lämplighetsbedömning. I och för sig är det, såsom föredragande departementschefen antytt, icke något som hindrar, att riksbanken vid behandlingen av dessa ärenden kan ha samma ställning som ett vanligt förvaltningsorgan.

Den nya organisationen för handläggning av valutaregleringsärenden inefattar knappast någon väsentlig förändring jämfört med vad som för närvarande gäller, utom såvitt angår den principiellt betydelsefulla frågan om besvärsordningen. Förslaget innebär i detta hänseende, att prövningen av besvär skulle överflyttas från Kungl. Maj:t i statsrådet till bankofullmäktige. Sådan medlem av valutastyrelsen som utsetts av bankofullmäktige skulle vidare äga påkalla, att av styrelsen meddelat beslut underställes fullmäktiges prövning.

Enligt lagrådets mening bör besvärsordningen regleras på sätt eljest i allmänhet gäller om administrativa ärenden. Förslaget kan svårigen anses tillfredsställa kraven på en fristående överprövning. Lagrådet förordar, att den nuvarande ordningen, som av remissuttalandena att döma tillvunnit sig de närmast berörda intressenternas förtroende, bibehålles. Någon erinran synes dock ej vara att framställa mot att medlem av valutastyrelsen som utsetts av bankofullmäktige må påkalla att styrelsens beslut underställes besvärsinstansens prövning.

I 6 § första stycket av det remitterade förslaget föreslås, att riksbanken må meddela närmare föreskrifter rörande tillämpningen av förordnande som av Kungl. Maj:t meddelats angående lagens tillämpning. Av vad lagrådet anfört torde följa, att den nuvarande lydelsen av nämnda stycke — enligt vilken Kungl. Maj:t äger uppdraga åt riksbanken att giva närmare föreskrifter — bör bibehållas. Utan särskilt stadgande lärer vara tydligt, att Kungl. Maj:t själv äger avgränsa tillämpningen av förordnande som nyss nämnts eller meddela därmed jämförliga föreskrifter.

Ur protokollet:
Torsten Johanson

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 22 mars 1957.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, PERSSON, LINDELL, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, NÄSGÅRD, KLING, ELIASSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, lagrådets den 21 mars 1957 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 1 mars 1957 remitterade förslaget till *lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag.*

Efter redogörelse för utlåtandet anför föredraganden följande.

Vid min tidigare anmälan av förslaget för Kungl. Maj:t utvecklade jag de skäl som talar för att handläggningen av valutaregleringsärenden överflyttas till riksbanken och att bankofullmäktige får det yttersta ansvaret för valutaregleringens tillämpning. Jag framhöll även att denna ordning, som utesluter att Kungl. Maj:t utgör besvärsinstans för ifrågavarande ärenden, medför en begränsning av möjligheterna att anordna en mera ordinär förvaltningsmässig prövning av ärendena. Det av 1956 års utredning föreslagna tvåinstanssystemet inom riksbanken syntes mig emellertid kunna tillgodose såväl intresset av en allsidig handläggning av regleringsärendena som skäliga rättssäkerhetskrav och jag fann mig därför kunna godtaga detsamma.

Enligt min mening har lagrådet vid sitt uttalande för att den nuvarande besvärsordningen bibehålles icke tillräckligt beaktat det intima samband som råder mellan förekommande valutaregleringsärenden och riksbankens egen valutavårdande verksamhet. De kompetensproblem som uppkommer främst på valutahandelns område därest valutaregleringsärenden slutgiltigt skall prövas av ett från riksbanken fristående organ synes mig alltjämt böra tillmätas sådan vikt att det föreliggande utredningsförslaget är att föredraga. Jag är följaktligen icke beredd att tillstyrka någon ändring i det remitterade förslaget i anledning av vad lagrådet uttalat.

Föredraganden hemställer härefter, att ovannämnda lagförslag, sedan i detsamma vidtagits några mindre jämkningar av redaktionell natur, måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Kungl. Maj:ts proposition nr 142 år 1957

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställen förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Ingrid Qvarnström