

Nr 36

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till viss för krigsförhållanden avsedd beredskapslagstiftning inom finansdepartementets verksamhetsområde, såvitt propositionen hänvisats till bankoutskottet.

I en den 29 mars 1957 dagtecknad proposition, nr 176, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till

- 1) lag om betalningsväsendet under krigsförhållanden;
- 2) lag angående utövande av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter under krigsförhållanden; samt
- 3) förordning om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m. m.

Propositionen har hänvisats till bankoutskottets förberedande handläggning såvitt avser de under 1) och 2) ovan intagna författningsförslagen och i övrigt till bevillningsutskottet.

Riksdagen har vid vårsessionen beslutat att till höstsessionen uppskjuta behandlingen av förevarande proposition.

Beträffande *propositionens huvudsakliga innehåll* må här anföras följande.

Under andra världskriget gällde en särskild fullmaktslag, enligt vilken Kungl. Maj:t vid krig eller krigsfara kunde meddela särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse m. m. I propositionen föreslås en permanent beredskapslagstiftning, enligt vilken Kungl. Maj:t, i fråga om bl. a. riksbankens sedelutgivning och bankrörelse, erhåller i huvudsak samma befogenheter som enligt nyssnämnda lag. Propositionen innehåller även förslag att Kungl. Maj:t under krigsförhållanden skall äga rätt att meddela de från myntlagen avvikande bestämmelser som kan bli påkallade.

I syfte att förenkla det statliga kassaväsendet och att om möjligt minska behovet av sedlar och mynt föreslås vidare i propositionen att Kungl. Maj:t under krigsförhållanden skall kunna föreskriva skyldighet för riksbanken att inlösa vissa postala utbetalningshandlingar och skyldighet för statlig myndighet att mottaga sådana handlingar som likvid vid inbetalningar.

I beredskapssyfte föreslås en lag motsvarande den under andra världskriget utfärdade tidsbegränsade lagen angående utövande under vissa utomordentliga förhållanden av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter.

De till bankoutskottet hänvisade *författningsförslagen* är av följande lydelse.

Förslag

till

Lag

om betalningsväsendet under krigsförhållanden

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommer riket i krig, skola bestämmelserna i 2—5 §§ träda i tillämpning. Då kriget upphört, förordnar Konungen senast före avslutandet av den riksdagssession, som börjar näst efter krigets slut, att bestämmelserna icke vidare skola tillämpas; dock att vad nu sagts ej skall gälla, i den mån bestämmelserna alltjämt skola äga tillämpning på grund av förordnande enligt andra eller tredje stycket.

Vid krigsfara, vari riket befinner sig, äger Konungen förordna, att nämnda bestämmelser skola tillämpas. Sådant förordnande skall, vid äventyr att det eljest förfaller, inom en månad underställas riksdagen för dess prövning av frågan huruvida förordnandet skall bestå. Blir förordnandet icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillat, skall det samma vara förfallet. Upphör krigsfaran, skall förordnandet av Konungen upphävas.

Under utomordentliga förhållanden, som föranletts av krig eller krigsfara, vari riket befunnit sig, äger Konungen förordna att vad i 2—5 §§ stadgas skall under viss tid, högst ett år varje gång, äga tillämpning. Förordnandet skall inom en månad eller, om riksdagssession icke pågår, inom en månad från början av nästkommande session underställas riksdagen. Vad i andra stycket sägs om påföljden, därest underställning ej sker eller riksdagen ej inom två månader gillar förordnandet, skall äga motsvarande tillämpning i fall som nu avses.

Under tid, då bestämmelserna i 2—5 §§ äga tillämpning, gälla icke i lag eller författning meddelade stadganden i den mån de strida mot samma bestämmelser eller vad med stöd av dem blivit föreskrivet.

2 §.

Befinner sig riket i krig, äger Konungen, efter hörande där så är möjligt av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret, i fråga om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse samt offentliggörande av riksbankens räkenskaper meddela av förhållandena påkallade bestämmelser att gälla i stället för vad i 8—14, 16, 17, 21, 24 och 27 §§ lagen den 30 juni 1934 (nr 437) för Sveriges riksbank samt i annan lag därutinnan finnes stadgat.

Vid krigsfara, vari riket befinner sig, så ock eljest under utomordentliga förhållanden, föranledda av krig eller krigsfara, vari riket befunnit sig, äger Konungen, på framställning av fullmäktige i riksbanken och efter hörande av fullmäktige i riksgäldskontoret, meddela bestämmelser som i första stycket avses.

3 §.

Befinner sig riket i krig, äger Konungen, efter hörande där så är möjligt av fullmäktige i riksbanken, meddela av förhållandena påkallade bestämmelser att gälla i stället för vad som finnes stadgat i 5—7, 9 och 11 §§ lagen den 30 maj 1873 (nr 31) om rikets mynt.

Vid krigsfara, vari riket befinner sig, så ock eljest under utomordentliga förhållanden, föranledda av krig eller krigsfara, vari riket befunnit sig, äger Konungen, efter hörande av fullmäktige i riksbanken, meddela bestämmelser som i första stycket avses.

4 §.

Befinner sig riket i krig, äger Konungen, efter hörande där så är möjligt av fullmäktige i riksbanken, förordna

att riksbanken skall vara skyldig inlösa sådant av statsmyndighet utfärdat utbetalningskort och direktutbetalningskort, som är avsett att användas i postgirorörelsen, samt

att kort som här avses skall mottagas såsom likvid vid betalning till statlig myndighet.

Vid krigsfara, vari riket befinner sig, så ock eljest under utomordentliga förhållanden, föranledda av krig eller krigsfara, vari riket befunnit sig, äger Konungen, efter hörande av fullmäktige i riksbanken, meddela förordnande som i första stycket avses.

5 §.

Kan under krig förbindelsen mellan någon del av riket och riksstyrelsen icke eller allenast med avsevärd svårighet upprätthållas eller föreligger eljest under krig trängande behov av omedelbara åtgärder, äger länsstyrelse i tillämpliga delar utöva befogenhet som enligt denna lag tillkommer Konungen.

6 §.

Konungen meddelar de närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpningen av denna lag.

Konungen äger ock uppdraga åt riksbanken samt åt Konungen underordnad myndighet att meddela de föreskrifter, som erfordras för tillämpningen av denna lag eller med stöd av lagen meddelat förordnande.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Förslag

till

Lag

angående utövande av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter under krigsförhållanden

Härigenom förordnas som följer.

Har riket eller del därav besatts av fientlig makt, må fullmäktige i riksbanken tillkommande befogenheter utövas allenast vid sammanträde inom av fienden obesatt område inom eller utom riket å ort, där fullmäktige

kunna med av Konungen utsett ombud överlägga. Vid sådant sammanträde skola minst tre fullmäktige vara tillstädes. Kan icke nyssnämnda antal fullmäktige komma tillstädes, förordnar Konungen erforderligt antal personer att, intill dess nämnda hinder upphör, med fullmäktigs rätt och ansvar träda i fullmäktigs ställe.

Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning beträffande fullmäktige i riksgäldskontoret och utövan det av dem tillkommande befogenheter.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I. Inledning

Under andra världskriget tillkom ett flertal fullmaktslagar, som gav Kungl. Maj:t befogenhet att under i lagarna närmare angivna förutsättningar — krig, krigsfara eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden — i mån av behov vidtaga åtgärder i syfte att möjliggöra förenklingar inom det administrativa förfarandet. Även inom riksbankens verksamhetsområde tillskapades viss beredskapslagstiftning. En del av dessa lagar var tidsbegränsade. På motsvarande sätt tillkom tidsbegränsade fullmaktslagar, som syftade till att genom olika ingripanden säkerställa tillgången på förnödenheter för befolkningen och krigsmakten.

Såsom ett led i det alltsedan andra världskrigets slut bedrivna arbetet att överse vad som kan kallas den administrativa försvarsberedskapen, har verkställts en översyn av planläggningen av utbetalningsväsendet och penningförsörjningen under krigsförhållanden. Vidare har arbetet inriktats på en genomgång av tidigare gällande föreskrifter rörande mantalsskrivningen samt taxerings- och uppbördsväsendet i händelse av krig. Dessa föreskrifter, som utfärdades under andra världskriget, är nämligen numera i viss mån föråldrade. Vidare har beaktats, att särskilda beredskapsföreskrifter är erforderliga även inom tullväsendets område. Avsaknaden av vägledande föreskrifter har visat sig försvåra det planlägningsarbete, som i nu nämnda hänseenden bedrivs hos de under finansdepartementet lydande myndigheterna samt hos, bland andra, riksbanken, postverket och länsstyrelserna.

Genom beslut den 12 november 1954 uppdrog dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, åt assessorn i kammarrätten S. F. von Otter att utreda vissa frågor rörande beredskapsorganisationen inom finansdepartementets verksamhetsområde. Utredningsmannen överlämnade den 20 juni 1955 en *promemoria med förslag till allmänna riktlinjer för underlåtande av utbetalningsväsendet m. m. under krig* (stencilerad). Förslaget är utarbetat på grundval av tidigare utfärdade planlägningsföreskrifter. Vid uppdragets fullgörande har utredningsmannen bl. a. haft att beakta ett flertal skrivelser med begäran om vägledande beredskapsföreskrifter.

I utredningsmannens förslag har i en första avdelning upptagits frågor rörande betalningsväsende, penningmedelsförsörjning och medelsförvaltning. Till promemorian har fogats förslag till kungörelse med särskilda bestämmelser för underlättande av utbetalningsväsendet, penningmedelsförsörjningen och medelsredovisningen vid krig eller krigsfara m. m.

I en andra avdelning har behandlats frågan om taxerings-, uppbörds-, folkbokförings- och tullmyndigheterna samt deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. I anslutning därtill har utarbetats ett författningsförslag angående befogenhet för Kungl. Maj:t att i händelse av krig meddela de föreskrifter, som erfordras för att förenklingar skall kunna genomföras inom nämnda förvaltningsområden.

Över utredningsmannens promemoria har *yttranden* avgivits av fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, pensionsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, generalpoststyrelsen, järnvägsstyrelsen, statskontoret, mynt- och justeringsverket, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen, riksräkenskapsverket, kontrollstyrelsen, riksskattenämnden, skolöverstyrelsen, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, kommerskollegium, statens pensionsanstalt, statens avtalsnämnd, medicinalstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Jämtlands samt Norrbottens län, civilbefälhavaren i första civilområdet, domkapitlet i Västerås stift, Svenska jordbrukskreditkassan, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen.

Vid överståthållarämbetets yttrande har fogats utlåtanden från Stockholms stadskollegium samt från mantals-, uppbörds- och exekutionsdirektörerna i Stockholm.

Utredningsmannen förutsätter i sitt förslag, i vad detta avser betalningsväsendet m. m., att Kungl. Maj:t i händelse av krig har erforderliga fullmakter att reglera förhållandena inom detta område. Framläggandet av förslag till författningar, motsvarande de under andra världskriget gällande fullmaktslagarna har utredningsmannen dock inte ansett inrymmas i hans utredningsuppdrag.

Med ledning av de avgivna yttrandena har inom finansdepartementet företagits en överarbetning av utredningsmannens förslag. I anslutning därtill har en genomgång skett av de fullmaktslagar, vilka gällde under andra världskriget och tiden närmast därefter, för att få klarlagt huruvida i beredskapssyfte en motsvarande lagstiftning bör genomföras redan i fredstid. Under överarbetningen har vidare beaktats synpunkter, som framkommit vid behandlingen av andra frågor rörande beredskapsplanläggningen.

Beträffande fullmaktslagar och planläggningsföreskrifter under andra världskriget torde få hänvisas till den i propositionen meddelade redogörelsen (s. 10—18).

II. Förslaget till lag om betalningsväsendet under krigsförhållanden

A. Ordningen beträffande lagstiftningens tillämplighet

Bestämmelserna i 1 § rörande den föreslagna lagens tillämpning har utformats i anknytning till den övriga beredskapslagstiftningen. Ur *departementschefens* uttalande härom må följande återges:

De inledande bestämmelserna har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med 1 § allmänna prisregleringslagen. Den föreslagna lagen skall sålunda automatiskt träda i tillämpning i krig. Vid krigsfara äger Konungen förordna om tillämpning av lagens bestämmelser och förordnandet skall, för att bli bestående efter underställning gillas av riksdagen.

Bestämmelsen i 1 § tredje stycket i förslaget skiljer sig i viss mån från motsvarande stadgande i allmänna prisregleringslagen. Stadgandet i sistnämnda lag kan tillämpas i en krissituation även om denna inte är beroende av krig eller krigsfara. När det gäller vidtagandet av åtgärder för att underlätta betalningsväsendet finnes det ingen anledning att tillerkänna Kungl. Maj:t lika långt gående befogenheter; dessa bör inskränka sig till en befogenhet att meddela de särskilda föreskrifter som kan erfordras efter ett krig eller sedan krigsfaran är överstånden. Lagförslaget har utformats i överensstämmelse härmed.

B. Särskilda bestämmelser angående riksbankens sedelutgivning och bankrörelse m. m.

De i lagförslagets 2 § upptagna bestämmelserna om rätt för Konungen att meddela särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse samt offentliggörande av riksbankens räkenskaper motsvarar i huvudsak vad som meddelades i 1939 års lag i samma ämne (SFS 895/1939). I ett par hänseenden skiljer sig dock det föreliggande förslaget från 1939 års lag. *Departementschefen* anför härom följande:

Enligt sistnämnda lag förutsattes för att Kungl. Maj:t skulle få meddela från riksbankslagen avvikande föreskrifter att — även för det fall att riket kommit i krig — framställning därom skulle göras av bankofullmäktige och att riksgäldsfullmäktige skulle höras över framställningen. Eftersom syftet med den här ifrågavarande beredskapslagstiftningen är att Kungl. Maj:t skall kunna utan tidsutdräkt utfärda de bestämmelser, som erfordras för att underlätta betalningsväsendet, synes det opraktiskt att Kungl. Maj:t i ett läge, då riket befinner sig i krig, skall invänta framställning från bankofullmäktige. Enligt förslaget skall Kungl. Maj:t därför, i det läge som här avses, höra bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige endast om förhållandena det medger. Vid krigsfara däremot liksom i ett läge, där riket har befunnit sig i krig eller krigsfara, skall enligt förslaget bankofullmäktige göra framställning om att lagen skall träda i tillämpning. Förordnande därom får meddelas först efter hörande av riksgäldsfullmäktige.

Förslaget skiljer sig från 1939 års lag även därutinnan att, enligt förslaget, Kungl. Maj:t skall äga meddela bestämmelser att gälla i stället för vad som stadgas i 8 § riksbankslagen. Det synes nämligen motiverat att Kungl. Maj:t har möjlighet förordna om utgivande av sedlar lydande å andra belopp än som anges i riksbankslagen.

C. Särskilda bestämmelser om rikets mynt m. m.

I tidigare beredskapslagstiftning saknades rätt för Konungen att meddela från myntlagen avvikande bestämmelser. I föreliggande förslag har i 3 § sådana bestämmelser meddelats med hänvisning till sannolikheten att efterfrågan på skiljemynt kan komma att öka avsevärt vid ett eventuellt krigsutbrott. *Departementschefen* uttalar i detta sammanhang följande:

Mynt- och justeringsverkets möjligheter att tillgodose en ökad efterfrågan på mynt av de slag, som användes i fredstid, kan emellertid beräknas bli beskurna av bl. a. den anledningen att vissa av de för mynttillverkningen erforderliga maskinerna svårigen kan bortföras från den plats, där de i fredstid är uppställda. Det kan därför bli nödvändigt att tillverka mynt av ett sådant utförande, som inte förutsätter tillgång till dessa specialmaskiner. Man torde också få räkna med att vid myntframställningen använda andra metaller än som föreskrives i myntlagen. Jag finner det angeläget, att Kungl. Maj:t har befogenhet att förordna om de avvikelser från bestämmelserna i myntlagen, vilka kan bli erforderliga under krigsförhållanden.

Utredningsmannen har föreslagit, att huvudansvaret för att tillgången på sedlar och mynt blir tryggad skall vila på riksbanken och postverket. Denna uppfattning, som inte föranlett någon erinran från remissinstansernas sida, delas av mig. En följd av detta ställningstagande bör bli, att riksbanken i krig övertager de uppgifter, som i fred åligger mynt- och justeringsverket med avseende å distribution av skiljemynt. Det planläggningsarbete, som ankommer på mynt- och justeringsverket, bör därför utföras i nära samråd med riksbanksledningen.

D. Det statliga kassaväsendet under krigsförhållanden

1. Utredningsmannen

Utredningsmannen framhåller inledningsvis att ett framtida krig måste förutsättas medföra stora påfrestningar på kommunikationsmedlen. Avbrött i förbindelserna kan, särskilt om de blir långvariga, försvåra möjligheterna att verkställa betalningsuppdrag, att betala ut löner o. s. v. Belastningen på de förbindelser, som kan hållas öppna, kan beräknas bli mycket stor. Ur psykologisk synpunkt är det betydelsefullt att brist på pengar inte uppstår och att löner och pensioner m. m. kan utbetalas. En förenkling av förfarandet vid medelsförvaltningen måste komma till stånd bl. a. för att så stor del som möjligt av den personal, som sysslar med bokföring, kontroll och redovisning, skall kunna frigöras för andra, mera krigsviktiga arbetsuppgifter.

De hithörande frågorna berör såväl samtliga statsmyndigheter som kommunerna och det enskilda näringslivet. Avsaknaden av klara linjer efter vilka betalningsväsendet, penningmedelsförsörjningen och medelsförvaltningen skall fungera, medför att det inte är möjligt för de olika myndigheterna att genomföra erforderlig krigsplanläggning.

I fråga om de planläggningsföreskrifter, som kan vara erforderliga, ut-

talas i promemorian, att planläggningen av de statliga myndigheternas verksamhet under krig bör ha till syfte att genomföra en sådan organisation av den statliga förvaltningen, att denna kan fungera vid ett krigsutbrott och under tiden närmast därefter.

Inom statlig, kommunal och privat verksamhet utnyttjas postgirorörelsen i allt större utsträckning vid betalningstransaktioner av olika slag. Affärs- och sparbanker utnyttjar postgirot i betydande omfattning vid överföring av medel från riksbanken till de egna kontoren. För flertalet s. k. huvudförvaltningar finnes särskilda postgirokonton för in- och utbetalningar upplagda. I fall, där särskilt postgirokonto för inbetalningar finnes, tömmes detta konto automatiskt genom girering till riksbankens postgirokonto nr 4, i regel en gång per vecka. De affärsdrivande verken och vissa andra institutioner har hos riksbanken öppnat egna checkräkningar.

Bokföringen inom postgirorörelsen är i fred centraliserad till postgirokontoret i Stockholm. Särskilda postgiroavdelningar är dock inrättade i Göteborg, Malmö, Boden och Visby.

Betalningsväsendet bör, anser utredningsmannen, fungera enligt i möjligaste mån samma principer under krig som under fred. Med hänsyn till postgirorörelsens stora betydelse för det ekonomiska livet räknar man med att postgirorörelsen måste fungera även under ett krig. Ett utnyttjande av postgirorörelsen under krig synes också kunna medföra att vissa förenklingar i det statliga betalningsväsendet kan genomföras.

Enligt utredningsmannens förslag skall det statliga kassaväsendet baseras på postgirorörelsen. Därigenom vinnes att för det statliga betalningsväsendet tillskapas ett system, som är enkelt, kräver ett minimum av personal och kan tillämpas av samtliga statsmyndigheter, oberoende av deras karaktär och oberoende av huruvida de befinner sig inom avspärrat område eller inte.

Huvudlinjerna för det statliga betalningsväsendet under krig blir enligt utredningsmannens förslag följande. För varje huvudförvaltning upplägges — i den mån så inte redan skett — ett postgirokonto för inbetalningar och ett för utbetalningar. Inbetalning till statsverket för huvudförvaltningsräkning skall som regel ske på myndighetens postgirokonto för inbetalningar eller genom girering till detta konto. Till kontot inbetalade medel överföres automatiskt, genom postgirokontorets försorg, till ett riksbankens postgirokonto.

Inbetalning genom insättning på statsverkets checkräkning i riksbanken bör ske endast undantagsvis, om detta betalningssätt är enklare för den, som gör inbetalningen.

Även utbetalningar skall i största möjliga utsträckning göras över postgiro. Utbetalning skall därvid ske över myndighetens utbetalningskonto antingen genom girering till annat postgirokonto eller medelst utbetalningskort, som i vanlig ordning tillställles betalningsmottagaren efter verkställd bokföring eller medelst direktutbetalningskort, som antingen med posten översändes till betalningsmottagaren eller direkt överlämnas till denne.

Vanligt utbetalningskort och direktutbetalningskort skall vara inlösbart i första hand vid varje postanstalt samt hos riksbanken och dess avdelningskontor.

I anslutning därtill har i det av utredningsmannen upprättade författningsförslaget införts ett stadgande att av statlig myndighet utfärdat utbetalningskort och direktutbetalningskort skall vara inlösbart å varje postanstalt samt hos riksbanken och dess avdelningskontor ävensom att vissa angivna penninginrättningar skall — i enlighet med av Kungl. Maj:t därom träffat avtal — vara skyldiga inlösa dylika kort. Myndighet, som verkställt utbetalningar över sitt utbetalningskonto, skall likvidera dessa genom att från ett riksbankens postgirokonto till sitt eget utbetalningskonto girera motsvarande belopp.

Under krig är det, anser utredningsmannen, mera betydelsefullt än eljest, att såvitt avser bl. a. de regionala och lokala statsmyndigheterna, minsta möjliga personal sysselsätts med administrativa uppgifter, som saknar direkt betydelse för krigföring och folkförsörjning. Sålunda bör länsstyrelse helst inte tagas i anspråk för handläggning av frågor rörande medelstilldelning till statliga myndigheter inom området. Enligt förslaget skall lokal statsmyndighet, som har eget postgirokonto, i största möjliga utsträckning använda detta för in- och utbetalningar. Om myndigheten blivit avstängd från förbindelse med den centralförvaltning, under vilken den lyder, skall lokalförvaltningen, ändock att den saknar tillgodohavande på sitt postgirokonto, få använda detta för utbetalningar. Härför skall dock krävas, att lokalmyndigheten, samtidigt som den till postgirokontoret (-avdelningen) insänder utbetalningskort eller girokort, insänder girokort varmed motsvarande belopp av myndigheten överföres från centralförvaltningens till lokalmyndighetens postgirokonto. Lokalmyndigheten skall även kunna utfärda på sig själv ställt och på eget postgirokonto draget utbetalningskort, varvid dock likvid skall ske medelst ett på centralförvaltningens postgirokonto draget girokort.

Lokalmyndighet, som icke har eget postgirokonto och som ej heller eljest kan få medel från vederbörlig centralförvaltning, skall vara hänvisad till länsstyrelsen för att få rörelsemedel.

Vad här sagts skall i tillämpliga delar gälla sådan central statsmyndighet, som ej är huvudförvaltning.

Utredningsmannen framhåller att enligt det föreslagna systemet kommer utbetalningskort och direktutbetalningskort att få karaktär av betalningsmedel, jämförbara med sedlar och checkar. För att försvåra tillverkningen av falska postgirokort och för att öka möjligheterna att lätt upptäcka eventuella förfalskningar skall särskilda säkerhetsåtgärder vidtagas.

Enligt utredningsmannen kan mot förslaget att i princip helt basera det statliga betalningsväsendet på postgirorelsen riktas den invändningen, att avbrott i kommunikationer och kraftförsörjning kan omöjliggöra postgirokontorets (-avdelningarnas) verksamhet. Av förslagets utformning följer emellertid, att systemet kan fungera även om förbindelserna är brutna och

om bokföring inte kan ske på grund av avbrott i kraftförsörjningen eller av annan anledning. Bokföring får ske i efterhand om så behövs.

Utbetalningsväsendet bygger på att huvudförvaltningarna skall äga rätt att uttaga medel från ett särskilt riksbankens postgirokonton. En följd härav blir att postverket vid behov skall äga överdraga sådant hos riksbanken öppnat checkräkningskonto, från vilket genom postverkets försorg medel skall överföras till nämnda särskilda postgirokonton. Utredningsmannens författningsförslag innehåller en allmän bestämmelse om rätt för statlig myndighet att överdraga postgirokonton och checkräkning hos riksbanken.

Utredningsmannen anser också, att det från statens sida måste vidtagas sådana åtgärder, att det enskilda näringslivet äger möjlighet disponera erforderligt rörelsekapital. Denna fråga borde närmare utredas i samverkan med representanter för riksbanksledningen, generalpoststyrelsen och näringslivets organisationer.

2. Remissyttrandena

Att det föreligger stort behov av planlägningsföreskrifter understryks av *överbefälhavaren*, som framhåller angelägenheten av att erforderliga bestämmelser snarast utfärdas, så att en grund för fortsatt planlägningsarbete erhålles.

Gentemot de av utredningsmannen uppdragna allmänna riktlinjerna riktas i allmänhet ingen erinran. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller dock att förslaget i alltför hög grad bygger på att den för utbetalningssystemets fungerande nödvändiga tekniska apparaturen kommer att vara intakt. I detta avseende torde det i stället vara realistiskt att räkna med mycket komplicerade störningar, vilka måste neutraliseras med improviserade åtgärder.

Flertalet övriga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Behovet av ytterligare utredning betonas av *bank- och fondinspektionen*, som föreslår, att de i promemorian framlagda förslagen inte förverkligas förrän den däri berörda utredningen om hur näringslivet skall kunna förses med likvida medel blivit verkställd.

Liknande synpunkter anföres av *Svenska bankföreningen* och *Svenska sparbanksföreningen*.

Svenska jordbrukskreditkassan framhåller att det måste tillses, att en senare samordning med det privata betalningssystemet inte försvåras genom att riktlinjer utfärdas angående det statliga betalningsväsendet under krig.

Mot förslaget att betalningsväsendet i krig skall baseras på postgirorelsen har i allmänhet inte riktats några principiella invändningar från remissinstansernas sida.

Överbefälhavaren framhåller dock att frågan hur ett betalningsväsende i enlighet med det framlagda förslaget kan komma att fungera under krig

inte låter sig i detalj bedöma enbart med ledning av i promemorian framlagda förslag och motiv. Slutligt ställningstagande kan tagas först när tillämpningsföreskrifter föreligger.

Liknande synpunkter anföres av *arbetsmarknadsstyrelsen*.

Försvarets civilförvaltning anför att principen att så långt som möjligt basera betalningsväsendet på postgiroverörden överensstämmer med den planläggning, som utföres av civilförvaltningen. I vad avser postgirotjänsten inom krigsmakten planeras vissa omläggningar, vilka kommer att väsentligt underlätta betalningsväsendet. Genom omläggningarna kommer inlösningbara utbetalnings- eller direktutbetalningskort alltid att kunna tillställas vederbörande betalningsmottagare. Civilförvaltningen anser det emellertid önskvärt att endast ett system tillämpas beträffande inbetalningar respektive uttag av medel för huvudförvaltnings räkning. Alternativet att göra inbetalningar till eller utbetalningar från statsverkets checkräkning medelst check bör fördenskull inte bibehållas.

Generalpoststyrelsen har intet att erinra mot de riktlinjer, som uppdragits i förslaget. Efter att ha övervägt även andra tänkbara lösningar, framhåller styrelsen som sin åsikt att den förordade lösningen synes lämplig och att något bättre alternativ knappast står att finna.

Beträffande den i förslaget förutsatta medverkan från andra penninginrättningar än riksbanken uttalar å ena sidan *Svenska bankföreningen*, att i den mån statens utbetalningar skall ske med användande av postgirot har bankföreningen intet att erinra mot förslaget, att avtal skall träffas, som gör det möjligt att få utbetalningskort och direktutbetalningskort inlösta i bank, medan å andra sidan *sparbanksinspektionen* förordar att penninginrättningarna direkt åläggas ifrågavarande inlösningsskyldighet. Vad gäller bankernas medverkan i det föreslagna systemet anför *Svenska bankföreningen* att bankerna borde kunna anlitas i högre grad än utredningsmannen föreslagit. Bankföreningen anför härom:

Förslaget innebär bl. a. att det statliga kassa- och utbetalningsväsendet under krig skall omläggas så, att inbetalningar till och utbetalningar från de särskilda myndigheterna i största möjliga utsträckning sker över postgiro. Den sakkunnige är medveten om, att ett sådant system icke kommer att kunna fungera tillfredsställande inom s. k. avspärrat område, om postgirots bokföring förblir centraliserad till postgirokontoret. Han utgår därför från, att inom avspärrat område skall inrättas särskild postgiroavdelning. Att snabbt bygga upp en sådan torde emellertid i praktiken bli förenat med avsevärda svårigheter. Man lär icke få möjlighet att rutinmässigt anknyta till och föra vidare de kontoanteckningar, som skett hos postgirokontoret, utan får sannolikt räkna med en total nyuppläggning av bokföringen ända från grunden. För att organisera och leda detta arbete erfordras personal med goda kvalifikationer och praktisk erfarenhet på området. Och även för de mera underordnade uppgifterna krävs det åtminstone en kärna av utbildade och rutinerade befattningshavare. Att skaffa den sålunda behövliga arbetskraften torde icke bli något lättlost problem. Personal med postgiroteknisk utbildning finns ju i fredstid så gott som endast vid postgirokontoret, och någon utflyttning därifrån kommer på grund av avspärrningen ej att kunna genomföras. Även anskaffningen av erforderlig utrustning, såsom

enklare kontorsmaskiner och blanketter, kan bli besvärlig. En viss förhandsplanering i detta avseende är väl visserligen tänkbar, men möjligheterna därtill måste dock bli ganska begränsade på grund av svårigheten att förutse, vilka och hur stora områden som eventuellt kommer att drabbas av avspärrning.

Med hänsyn till det nu sagda är det uppenbarligen önskvärt att man för det statliga kassa- och utbetalningsväsendet inom avspärrat område kan utnyttja något redan befintligt organ. Närmast till hands ligger då att anlita bankerna. Bankverksamheten behöver icke alls i samma grad som postgiroörelsen påverkas av avspärrningsåtgärder. Dels finns det ju ett icke ringa antal provinsbanker och dels är även de flesta av de större bankerna administrativt, personellt och arbetstekniskt högradigt decentraliserade. Här finns alltså att tillgå en redan i fredstid väl inarbetad lokal organisation för betalningsförmedling som i händelse av avspärrning omedelbart kan stå även de statliga myndigheterna till tjänst. Enligt bankföreningens mening bör man icke försumma att söka taga vara på den möjlighet som sålunda erbjuder sig. Innan man binder sig för den sakkunniges förslag i denna del bör därför en utredning göras, om och på vad sätt ett system med betalning över bank kan tekniskt genomföras. En tänkbar utväg synes vara, att myndigheterna får öppna checkräkningskonton, på vilka inbetalningar kan ske och som får disponeras för utbetalningar, eventuellt med rätt till övertrassering i närmare reglerad omfattning. För »påfyllning» av dessa checkräkningar torde då böra uppläggas en riksbankens checkräkning, på vilken debiteringar kan göras i erforderlig utsträckning.

Fullmäktige i riksgäldskontoret ger uttryck för delvis likartade synpunkter i sitt yttrande. Fullmäktige ifrågasätter om icke alltför omfattande uppgifter pålagts postverket, vilket skulle kunna innebära vissa risker för överbelastning. I anslutning härtill anför fullmäktige.

Delvis skulle en sådan utveckling kunna motverkas genom att de enskilda kreditinrättningarna engagerades i större omfattning för det statliga betalningsväsendet under krig än utredningsmannen synes ha tänkt sig. En ökad användning av checken som betalningsmedel jämsides med postgirolikvider synes jämväl böra uppmuntras för att lätta arbetsbelastningen för postverket och minska anspråken på kontanta medel. Ur sistnämnda synpunkt synes jämväl de föreslagna direktutbetalningskorterna innebära en ändamålsenlig anordning.

Liknande synpunkter anlägges av *Svenska jordbrukskreditkassan*.

Beträffande vad remissinstanserna i övrigt anfört torde få hänvisas till den i propositionen intagna redogörelsen (s. 24—28).

3. Departementschefen

Beredskapslagstiftningen under andra världskriget syftade bl. a. till att säkerställa, att den offentliga förvaltningen skulle under krig kunna fungera med största möjliga effekt till stöd för de samlade krigsansträngningarna. Fullmaktslagarna gav bl. a. Kungl. Maj:t befogenhet att till underordnade myndigheter delegera rätten att meddela vissa föreskrifter. Fullmaktslagstiftningen hade betydelse för det rent administrativa planlägningsarbetet. Fullmaktslagarna utgjorde sålunda i vissa fall den nödvändiga grundvalen för genomförande av erforderliga administrativa föreskrifter av beredskapskaraktär.

Sedan andra världskrigets slut pågår en översyn av hela det område, som beröres av beredskapslagstiftningen. En del av de under kriget utfärdade tidsbegänsade fullmaktslagarna har därvid ersatts av icke tidsbegränsade sådana. Den administrativa fullmaktslagen har reviderats bl. a. med hänsyn till att det ansetts erforderligt att genomföra vissa ändringar beträffande förutsättningarna och ordningen för lagens tillämplighet. När förslaget till dessa ändringar förelades 1953 års riksdag, uttalade chefen för justitiedepartementet, att han — med hänsyn till att det inom de olika departementen påginge undersökningar rörande vilka materiella lagbestämmelser som kunde behöva ändras — inte var beredd att framlägga förslag till ett generellt stadgande om dispens från olika lagbestämmelser av materiell karaktär.

Under förberedelserna till en beredskapslagstiftning inom finansdepartementets verksamhetsområde har det framstått såsom uppenbart att, om landet skulle bli indraget i krig eller krigsfara skulle uppstå, bestämmelser måste finnas vilka ger Kungl. Maj:t möjlighet att meddela från riksbankslagen avvikande bestämmelser. Inom departementet verkställd utredning visar också att det kan bli erforderligt att Kungl. Maj:t har möjlighet att dispensera från vissa bestämmelser i myntlagen liksom att meddela särskilda föreskrifter rörande skyldighet för statliga myndigheter att inlösa eller såsom likvid mottaga vissa postala utbetalningshandlingar. Inom finansdepartementet har under beaktande av dessa synpunkter upprättats förslag till lagstiftning om rätt för Konungen att meddela särskilda bestämmelser rörande betalningsväsendet under krigsförhållanden.

Innan jag går in på detaljerna i förslaget vill jag med några ord beröra frågan om behovet av att redan i fredstid genomföra den fullmaktslagstiftning varom här är fråga. Såsom jag förut nämnt, har utredningsmannen framhållit, att avsaknaden av lämpliga planläggningsföreskrifter visat sig försvåra, i vissa fall omöjliggöra det planläggningsarbete som måste bedrivas av de under departementet lydande myndigheterna samt av, bl. a., riksbanken, generalpoststyrelsen och länsstyrelserna. Av de yttranden, som avgivits över promemorian, framgår också otvetydigt att man inom olika delar av statsförvaltningen ansett nödvändigt att avvakta föreskrifter av den art, varom här är fråga, innan planläggningsarbetet kan föras vidare.

De av utredningsmannen uppdragna allmänna riktlinjerna har i allmänhet godtagits och synes i huvudsak lämpliga. Om riksdagen ger Kungl. Maj:t de här ifrågasatta fullmakterna är det min avsikt att iordningställa tillämpningsföreskrifter i huvudsaklig överensstämmelse med utredningsmannens vid detta protokoll fogade förslag.¹ Detta bör enligt min mening redan nu kunna ligga till grund för myndigheternas fortsatta planläggningsarbete.

Den fullmaktslagstiftning, som jag här föreslår, är delvis av annan karaktär än den som förekommer inom det område som beröres av vad man i allmänhet menar med den ekonomiska försvarsberedskapen. Till skillnad mot exempelvis förfogandelagen, ransoneringslagen och prisregleringslagen, medför sålunda inte den här aktuella fullmaktslagstiftningen i egentlig mening något ingrepp i den enskilde medborgarens handlingsfrihet.

I en del remissyttranden har ifrågasatts huruvida inte de hithörande problemen borde ytterligare utredas, främst då för att man skall vinna klarhet i frågan hur det enskilda näringslivet skall kunna förses med lik-

¹ Beträffande utredningsmannens förslag till tillämpningsföreskrifter må hänvisas till propositionen s. 52—55.

vida medel. Det föreligger emellertid enligt min mening inte anledning att avvakta resultatet av en sådan utredning innan man tar ställning till den föreslagna fullmaktslagstiftningen.

Gentemot de farhågor som kommit till uttryck i en del remissyttranden när det gäller frågan om att basera det statliga betalningsväsendet på *postgiro rörelsen*, vill jag framhålla, att jag i likhet med utredningsmannen och flertalet remissinstanser anser det vara en avgjord fördel att under krigsförhållanden ha ett system som så nära som möjligt anknyter till det system, vilket användes under fredstid. En styrka i utredningsmannens förslag ligger just däri, att systemet icke är beroende av att postgirokontorets tekniska utrustning kan fungera liksom att man kan förutsätta att ett användande av postgirots utbetalningskort skall kunna i någon mån medföra en minskning av sedelbehovet.

Utredningsmannen har föreslagit, att statlig myndighet skall ha rätt att överdraga postgirokonto och checkräkning hos riksbanken. En sådan rätt bör få utnyttjas endast under pågående krig och om myndigheten då, till följd av förbindelseavbrott, inte kan avvakta att medel i vederbörlig ordning blir insatta på kontot eller checkräkningen. Överdragningsrätten bör få begagnas allenast vid utbetalningar, som är av väsentlig betydelse för försvaret eller folkförsörjningen. Det bör ankomma på riksbanken respektive generalpoststyrelsen att meddela de ytterligare föreskrifter beträffande överdragningsrätten, som kan bli erforderliga.

Enligt utredningsmannens förslag borde uttag från statsverkets checkräkning i riksbanken medelst check ske endast undantagsvis. Försvarets civilförvaltning har däremot ansett att uttag från statsverkets checkräkning medelst check inte alls bör förekomma. För egen del anser jag att man bör hålla möjligheten öppen att göra utbetalningar med check. Såväl utredningsmannen som åtskilliga remissinstanser har ansett det lämpligt att redan i fredstid införa ett system, enligt vilket inbetalningar till och uttag från statsverkets checkräkning skall ske över ett riksbankens postgirokonto. På denna punkt föreligger emellertid ännu inte erforderlig utredning.

Vad slutligen beträffar frågan om införandet av skyldighet för penninginrättningar m. fl. att inlösa vissa postala utbetalningshandlingar vill jag i detta sammanhang blott framhålla, att jag anser det tillräckligt att lagfästa skyldighet för riksbanken att inlösa sådana handlingar och skyldighet för statliga myndigheter att mottaga dylika handlingar såsom likvid vid inbetalningar. Det torde ligga i sakens natur att, om riksbanken har skyldighet inlösa vissa postala utbetalningshandlingar, övriga banker kommer att, i den mån deras kassatillgångar gör det möjligt, lämna sin medverkan för att det föreslagna systemet skall fungera på bästa tänkbara sätt. Jag får dessutom erinra om att bankerna numera, enligt en under år 1956 mellan generalpoststyrelsen och Svenska bankförbundet träffad överenskommelse, inlöser vissa postala utbetalningshandlingar. Det torde också vara att förvänta att myndigheterna så långt detta är möjligt och lämpligt kommer att begagna sig av bankernas tjänster.

III. Förslaget till lag angående utövande av fullmäktigeinstitutionernas befogenheter under krigsförhållanden

Departementschefen anför följande:

Jag har tidigare redogjort för de lagstiftningsåtgärder som vidtogs under andra världskriget i syfte att trygga fullmäktiges i riksbanken och fullmäk-

tiges i riksgäldskontoret befogenheter. Det är enligt min mening uppenbart att bestämmelser motsvarande dem som gavs i lagen den 7 december 1940 (nr 437) angående utövande under vissa utomordentliga förhållanden av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter måste finnas, om landet skulle råka i krig. Vid sådant förhållande anser jag det lämpligt att erforderlig beredskapslagstiftning nu genomföres. Därigenom erhålles den behövlige grunden för fortsatt planläggningsarbete.

I anslutning till att riksdagen antog den nyssnämnda fullmaktslagen liksom de lagar enligt vilka fullmaktslagen erhöll förlängd giltighet bemyndigades Kungl. Maj:t att upptaga utländska lån. Ehuru det visserligen är sannolikt att ett liknande bemyndigande bör lämnas även i händelse av ett framtida krig, anser jag att det inte finnes anledning att redan nu genomföra en sådan beredskapslagstiftning. Något behov av ett bemyndigande av här avsett slag torde nämligen knappast uppkomma i så omedelbar anslutning till ett krigsutbrott att icke ett riksdagens beslut i frågan kan avvaktas.

Den av mig föreslagna lagen angående utövande under vissa utomordentliga förhållanden av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter är i motsats till 1940 års lag inte tidsbegränsad.

Utskottet

I förevarande proposition föreslås viss för krigsförhållanden avsedd beredskapslagstiftning inom finansdepartementets verksamhetsområde. De delar av propositionen, som hänvisats till bankoutskottets förberedande handläggning, avser för det första betalningsväsendet och penningmedelsförsörjningen under krigsförhållanden och för det andra utövanheten av banko- och riksgäldsfullmäktige tillkommande befogenheter under krigsförhållanden. Lagförslagen utgör ett led i den allmänna översyn av beredskapslagstiftningen som pågått sedan andra världskrigets slut.

Behovet av att redan i fredstid genomföra den beredskapslagstiftning, varom här är fråga, har vitsordats av berörda myndigheter inom olika delar av statsförvaltningen. Avsaknaden av allmänna planläggningsföreskrifter har nämligen visat sig försvåra och i vissa fall omöjliggöra det planläggningsarbete som ankommer på i första hand riksbanken, generalpoststyrelsen och länsstyrelserna. Utskottet delar denna uppfattning och tillstyrker därför att Kungl. Maj:t ges sådana fullmakter att förutsättningar skapas för att detta viktiga planläggningsarbete kan utföras.

Det föreliggande förslaget till beredskapslagstiftning rörande betalningsväsendet tar sikte på formerna för de statliga betalningarna, medan frågan om näringslivets försörjning under krigsförhållanden med likvida medel förutsättes bli föremål för senare utredning. En del remissinstanser har uttalat, att resultaten av en dylik utredning borde avvaktas, innan ställning togs till förslagen rörande de statliga betalningarna. Utan att därmed ifrågasätta uppskov med ställningstagandet till den nu föreslagna lagstiftningen vill utskottet i detta sammanhang understryka vikten av att en sådan utredning verkställs.

Förslaget i 4 § att basera det statliga betalningsväsendet på postgiroörelsen synes erbjuda väsentliga fördelar genom att en nära anknytning därmed sker till förhållandena under fredstid. Såsom systemet utformats kommer utbetalningskort och direktutbetalningskort att delvis få karaktär av betalningsmedel jämförbara med sedlar och checkar, och systemet kan fungera även i de fall då avbrott i förbindelserna medför att bokföring icke kan ske vid postgirokontoret (postgiroavdelningarna). Enligt propositionens förslag ålägges riksbanken att inlösa nämnda postala utbetalningshandlingar och likaså ålägges de statliga myndigheterna att mottaga sådana handlingar som likvid vid inbetalningar. I propositionen förutsättes härvid att övriga banker — utan att någon lagfäst skyldighet härtill föreligger — kommer att lämna sin medverkan till att systemet fungerar på bästa möjliga sätt. Utskottet förutsätter, att det vid det fortsatta planläggningsarbetet kommer att tagas under övervägande, huruvida detta samarbete bör utformas så, att myndighet även ges rätt att öppna checkräkningskonto i bank, varom förslag framkommit under remissbehandlingen.

Lagförslagens stadganden i 2 § om rätt för Kungl. Maj:t att meddela särskilda, av krigsförhållanden påkallade bestämmelser om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse m. m. ansluter sig i allt väsentligt till 1939 års lag i samma ämne (nr 895) och har icke gett utskottet anledning till erinran. De i 3 § intagna bestämmelserna om rikets mynt m. m. saknar motsvarighet i tidigare beredskapslagstiftning och innebär enligt utskottet en värdefull förstärkning av beredskapen på betalningsväsendets område. Utskottet tillstyrker sålunda propositionens förslag även i denna del.

Lagförslagens 5 § innehåller bestämmelser om rätt för länsstyrelse att under vissa förhållanden utöva de befogenheter som enligt lagen tillkommer Kungl. Maj:t. Utskottet vill i detta sammanhang uttala, att denna rätt givetvis endast kan utövas på icke ockuperat område. Då detta torde följa av allmänna grunder, synes någon ändring av författningstexten på denna punkt icke erforderlig.

Vad i övrigt anförts och föreslagits i propositionen angående betalningsväsendet under krigsförhållanden har icke givit anledning till uttalande från utskottets sida.

Vad slutligen beträffar förslaget till lag angående utövande av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter under krigsförhållanden, motsvarar förslaget tidigare fullmaktslagstiftning i samma ämne (nr 437/1940) med den skillnaden, att den föreslagna lagen i motsats till tidigare lagstiftning icke är tidsbegränsad. Utskottet har ingen erinran mot det föreliggande förslaget och tillstyrker detsamma.

Åberopande det anförda hemställer alltså utskottet,

att riksdagen måtte bifalla de genom förevarande proposition framlagda förslagen till

1) lag om betalningsväsendet under krigsförhållanden;
samt

2) lag angående utövande av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret tillkommande befogenheter under krigsförhållanden.

Stockholm den 28 november 1957

På bankoutskottets vägnar:

K. G. EWERLÖF

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ewerlöf, Boo*, Mogård, Strandler, Aspling*, Eliasson* och Danmans;

från andra kammaren: herrar Sköldin, Svensson i Stenkyrka, Persson i Appuna, Carlsson i Tibro*, Regnéll*, Rask och Gustafson i Göteborg.

* Ej närvarande vid justeringen.