

Nr 578

Av herr **Bohman m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 129, med förslag till lag om ändring i valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350) så ock om fortsatt giltighet av samma lag, m. m.*

I Kungl. Maj:ts proposition nr 129 föreslås att gällande valutalag, vilken från början var av kortfristig natur och vars giltighet sedermera förlängts med ett år i sänder, skall ersättas med ny lagstiftning av beredskapstyp och härigenom få en permanent karaktär. I samband härmed har lagens tillämpningsområde utvidgats i ett viktigt avseende. Enligt propositionen skulle valutalagen kunna bringas i tillämpning inte endast vid krig, krigsfara vari riket befinner sig — vilket bl. a. stipuleras för tillämpningen av nuvarande valutalag — utan även eljest då "så prövas erforderligt för uppnående av det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet eller eljest med hänsyn till rikets betalningsförhållanden med utlandet".

En utvidgning i den riktningen ansågs olämplig vid valutalagens tillkomst på sommaren 1939. Faktiskt innebär den i propositionen föreslagna utvidgningen, att legala möjligheter skapas för att genomföra valutareglering under snart sagt vilka förhållanden som helst. Det stadgas visserligen i propositionen, att en åtgärd av den art, som i den nu tillkomna utvidgningen av lagen förutses, skall äga tillämpning endast under viss tid, högst ett år varje gång. Denna begränsning saknar större praktisk betydelse, eftersom det inte stadgas någonting om de åtgärder som bör vidtagas för att återställa jämvikten och på så vis göra regleringen onödig.

Den föreslagna utvidgningen av regleringen gör ett så mycket mera egenomligt intryck som ju svensk valutapolitik under det förflutna årtiondet ganska klart utvecklats i riktning mot omfattande lättnader i regleringen. Utvecklingen i den riktningen tog sin början i samband med Marshallplanen, alldeles speciellt EPU samt under inflytande av OEEC:s bestämmelser om liberalisering av handeln. På detta vis blev man i allt större utsträckning i stånd att undvara det surrogat för en planmässig penningpolitik som en valutareglering innebär.

Den i slutet av förra året genomförda valutakonvertibiliteten innebar ett viktigt steg på vägen mot en frigörelse av de internationella betalningstransaktionerna. Det säger sig självt att den politik i riktning mot liberalisering av den internationella handeln, som vårt land målmedvetet fullföljt under efterkrigstiden i samarbete med så gott som hela den industriali-

serade världen, i längden inte utan svårigheter låter sig förena med restriktioner på valutaområdet. Med hänsyn till den betydelse, som en omfattande och livlig utrikeshandel har för vårt land, bör det vara en naturlig riktpunkt för vår ekonomiska politik att söka nå och bibehålla samhällsekonomiska förutsättningar för att undvara restriktioner på valutaområdet. Som ett permanent inslag i den ekonomiska politiken kan valutareglering alltför lätt utvecklas till ett hägn för inflatoriska krafter, vilka i form av kostnadsstegringar tenderar att snedvrída valutapariteten och försvåra varuutbytet med utlandet. Ingen torde heller i dag förorda valutaregleringen som ett "naturligt" inslag i den ekonomiska politiken.

När man nu yrkar på bibehållande och till och med utvidgning av valutalagen, sker det tydligen med speciell hänsyn till kapitalrörelserna, det problem som för övrigt har stått i förgrunden under större delen av vår valutareglings historia. Det är givet att det kan tänkas utrikespolitiska situationer som är så hotfulla, att de gör det nödvändigt att reglera kapitalrörelserna. Men det rör sig väl då i de flesta fall om situationer, som innebär mer eller mindre akut krigsfara. Erfarenheten från det senaste årtiondet synes i varje fall snarast peka i den riktningen, att de ansatser till kapitalflykt som vid speciella tillfällen gjort sig gällande i olika länder i Västeuropa i hög grad har stått i samband med *ekonomiska* faktorer, framför allt mistro mot de gällande växelkurserna.

Det förefaller uppenbart att frågan om en successiv lättning i restriktionerna för kapitalrörelserna kommer att få allt större aktualitet i vårt land, särskilt om planerna på ekonomiskt samarbete i Västeuropa eller mellan de nordiska länderna bringas till förverkligande. Det är en synpunkt som också berörs i propositionen:

Enär valutaregleringens utformning i vårt land kan tänkas komma att röna inflytande av utvecklingen av planerna rörande det nordiska och det västeuropeiska ekonomiska samarbetet, har det icke ansetts ändamålsenligt att redan i nu förevarande sammanhang företaga någon mera allmän översyn av valutaförordningens bestämmelser.

Det förefaller som om detta skäl också har sin giltighet, när det är fråga om kapitalrörelserna. I sådana länder som Västtyskland och Schweiz har man redan praktiskt taget uppnått full frihet på detta område, och även England har deklarerat sitt syfte att successivt genomföra ökade lättnader på detta område. Det förefaller att vara all anledning också för oss att söka medverka i den utvecklingen.

Vi skall här nedan utveckla våra synpunkter på det nu framlagda förslaget till beredskapslagstiftning på valutaområdet. Vi kommer därjämte att anföra kritiska anmärkningar på det framlagda förslaget till ny valutaförordning, som underställs riksdagen för yttrande.

Förutsättningarna för förordnande om valutareglering. 1 § valutalagen

Lagförslaget har i propositionen redovisats såsom en teknisk omläggning av valutalagstiftningen, syftande att ge denna en utformning som i fråga om förutsättningarna för dess tillämpning anknyter till moderna fullmaktslagar. Det för utredningen avgörande skälet för en permanentning av valutalagen även för fredsförhållanden synes vara att — eftersom en permanent lagstiftning icke kan undvaras i avseende på krig och krigsfara — man av praktiska, närmast lagtekniska skäl icke bör arbeta med två fullmaktslagar med i många stycken samma materiella innehåll. En närmare granskning av den föreslagna lagtexten visar emellertid, att denna går vida utöver vad som sålunda och i övrigt i propositionen redovisats som lagstiftningens syfte.

Det kan visserligen antagas att under krig eller vid överhängande krigsfara valutareglering icke kan undvaras. Därmed är dock icke sagt, att det hittills tillämpade tillvägagångssättet med årsvis förlängning av lagen skulle innebära någon nämnvärd olägenhet; några bärande skäl har i vart fall icke anförts för att riksdagen skulle från krigets början till dess slut till Kungl. Maj:t avhända sig allt inflytande å området för denna fullmaktslagstiftning. Förhållandena är här *icke* jämförliga med vad som gäller i fråga om allmänna förfogandelagens användning. Så länge riksdagen kan sammanträda, bör den bibehållas vid insyn i den nu föreslagna fullmaktslagstiftningens användning även under krigstid. Vidare kan från beredskapssynpunkt den invändningen riktas mot lagförslaget att det under alla förhållanden är otillräckligt för att möta de problem som uppstår *under krig*. Det lär då bli nödvändigt att under samordning kontrollera all fientlig egendom och reglera allt ekonomiskt samröre med fienden, vare sig det har avseende på främmande valutor, annan egendom eller ekonomiska mellanhavanden i övrigt. Härtill kan den nu föreslagna valutalagen uppenbarligen icke användas. Ett klarläggande av vad som menas med "krigets slut" och särskilt "krigsfara" vore också påkallat, när det icke utan vidare kan förutsättas, att uttrycken ges enahanda tolkning som i allmänna förfogandelagen.

Vad härefter gäller andra situationer än krig eller krigsfara så är nuvarande valutalag begränsad till "utomordentliga, av krig föranledda förhållanden". Det är otillfredsställande att ett dylikt stadgande alltjämt — närmare 15 år efter fientligheternas upphörande i Europa — får utgöra grunden för den nuvarande valutaregleringen. Detta får emellertid inte föranleda, att man nu med en ofullständig utredning såsom enda underlag accepterar en omredigering av lagen, varigenom visserligen en sådan inadvartens försvinner men vi i stället får en ny lag behäftad med brister allvarligare än de nu mest aktuella. Valutalagstiftningen har ju med tiden i detta, liksom i flera andra avseenden, kommit att få en delvis helt annan

användning än man ursprungligen avsåg. När man därför nu står inför en omredigering av valutalagen är det angeläget, att förutsättningarna för regleringens utövande noga angives i lagen så att det formellt och reellt motsvarar åtminstone vad man i motiven säger sig vilja genomföra samt att garantier skapas för att regleringen håller sig inom de sålunda utstakade gränserna.

Enligt uttalande av dåvarande departementschefen statsrådet Wigforss vid valutalagens tillkomst borde lagen få användas endast "för att vinna en eventuell erforderlig komplettering av vad som står att vinna på andra vägar". Valutareglering skulle alltså aldrig få bli ett normalt medel för den ekonomiska politiken utan endast en tillfällighetsåtgärd vars avveckling borde eftersträvas. Denna starkt begränsade målsättning kom även till uttryck i lagens avfattning så till vida att — förutom det att endast extraordinära förhållanden berättigade till regleringsförordnande — sådant icke skulle få förekomma annat än då så vore *oundgängligen nödigt*. I det föreliggande ändringsförslaget heter det blott "då så prövas erforderligt". Det framgår dock icke av utredningens förslag eller av propositionen i övrigt, att en saklig ändring härvidlag skulle ha åsyftats. Lagens nuvarande avfattning på denna punkt bör alltså bibehållas såsom några remissinstanser, bl. a. kommerskollegium, anfört. Eftersträvas åter en saklig ändring på denna punkt, är detta en fråga av så genomgripande betydelse för den ekonomiska politiken, att den kräver en mera djupgående utredning än den som nu framlagts. Det är också svårt att förstå i ett läge, då liberaliserings-tendenserna inom världshandeln och de internationella betalningsrörelserna är starkare än någonsin tidigare, att vi i Sverige utarbetar lagförslag som till synes tillskapar fullmakter för användning av valutareglering som ett mer eller mindre normalt inslag i våra utlandsförbindelser.

De sakliga förutsättningarna för regleringsförordnande under fredstid har i det framlagda ändringsförslaget uttunnats till att förordnande skall vara *erforderligt för uppnående av det mål som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet*. Dylika regleringsbefogenheter är alltför omfattande och obestämda. Någon åtskillnad mellan löpande betalningar och kapitalrörelser och bland de senare mellan kapitalflykt samt normala investeringar och kapitalrörelser har icke gjorts. Vid sin tillkomst avsåg valutalagen dock icke att öppna möjligheter till ingripande i andra fall än kapitalflykt till eller från Sverige eller till en nödvändig ransonering av tillgängliga valutor så att folkförsörjningens behov kunde givas prioritet. Tanken att använda valutalagen såsom medel för reglering av utrikeshandeln avvisades av dåvarande departementschefen bestämt. Senare under efterkrigsåren gick visserligen utvecklingen därhän att även handelsreglerande synpunkter måste läggas på valutaregleringen, men det är att märka att man, såsom inledningsvis redovisats, arbetat sig fram till allt större

frihet i fråga om de löpande betalningarna, så att full frihet nu gäller i fråga om de löpande betalningarna till flertalet länder. Detta är också i samklang med de förpliktelser vi åtagit oss genom medlemskapet i flera internationella organisationer såsom OEEC, EMF och Internationella valutafonden. En av valutafondens viktigare uppgifter enligt fondstadgan är att frigöra världshandeln och avskaffa valutarestriktioner som hindrar denna.

Det är mot bakgrunden härav märkligt, att man med lagförslaget vill permanenta en regleringsmöjlighet även för de situationer, där vi i internationella sammanhang åtagit oss att avskaffa restriktionerna. Utredningen borde väl därför ha närmare undersökt möjligheten att begränsa fullmaktslagstiftningen till kapitalrörelser. Möjligheterna till en differenciering mellan olika typer av kapitalrörelser så att normala kapitalrörelser för produktiva investeringar och mera långsiktiga portföljinvesteringar i Sverige eller utlandet lämnades fria har ej heller utretts. Detta hade varit desto mer naturligt som dylika frågor avhandlats i OEEC:s liberaliseringskod och medlemmarna i sådant hänseende är bundna av vissa internationella förpliktelser gentemot varandra.

Av valutastyrelsens nyssnämnda skrivelse till bankofullmäktige framgår också, att valutakontrollen nu främst avser att övervaka kapitalrörelserna för att minska riskerna för plötsliga förändringar i valutareserven. Denna politik synes dock drivas så strikt, att även nyttiga och nödvändiga kapitalrörelser mellan Sverige och utlandet hämmas. Av redogörelsen framgår slutligen, att det i första rummet anförda skälet mot att tillåta portföljplaceringar från svensk sida i utlandet är knappheten på den svenska kapitalmarknaden. Valutaregleringen synes så till vida användas för att reglera tillgången och efterfrågan på den interna svenska kapitalmarknaden, en verksamhet för vilken icke den nuvarande och såvitt redovisats icke heller den föreslagna valutalagen är avsedd.

Såsom en förutsättning för regleringsförordnande har vidare i ändringsförslaget upptagits "hänsyn till betalningsförhållandena med utlandet". Därmed synes närmast ha åsyftats att ge underlag för den dirigeringsavbetalningsströmmarna som riksbanken under senare år tagit som en av sina uppgifter. Utredningen berör dessa förhållanden med lätt hand. Även om riksbanken på angivet sätt använder valutalagen till dirigeringsavbetalningsströmmarna innebär ett lagfästade härav en avsevärd utvidgning i förhållande till den nuvarande valutalagen. Denna avsåg icke att reglera den bilaterala betalningstrafiken; för sådant ändamål har den s. k. clearinglagen tillkommit. Möjligheterna att överföra den bilaterala betalningstrafiken till clearinglagen så att övriga löpande betalningar kunde lämnas fria förefaller icke ha närmare prövats. Att valutalagen på dylikt sätt användes för uppgifter, som egentligen är den främmande, är icke utan praktiska olägenheter för den betalande gäldenären. Medan en betalning, som sker

i överensstämmelse med clearinglagen, är för gäldenären befriande — han blir enligt svensk rättsuppfattning helt fri från sin skuld genom att betala clearingvägen oavsett vad som må vara avtalat mellan gäldenär och borgenär i fråga om betalningssätt — så medför en betalning som dirigeras med hjälp av valutatalagen i och för sig icke sådan befriande verkan.

Det bör också anmärkas, att möjligheterna för riksbanken att dirigera betalningsströmmarna helt är beroende på de i valutaförordningen intagna förbuden att lämna eller mottaga betalning utan riksbankens tillstånd. Valutakontorets tidigare expert, häradshövdingen Kjell Rosenberg tillika anlitad såsom sakkunnig av utredningen, har emellertid i sin kommentar till valutatalagen och valutaförordningen förklarat, att valutaförordningens generella betalningsförbud går längre än själva bemyndigandet i valutatalagen medger. Skulle denna tolkning vara riktig, fordras för att en sådan valutareglering skall helt överensstämma med lagtexten ändring icke blott av, såsom nu föreslagits, 1 § utan framför allt av fullmaktsbestämmelserna i 2 § valutatalagen. Detta torde i sin tur icke kunna ske utan att föregås av en utredning mera ingående än den som resulterat i det nu framlagda ändringsförslaget.

Även om det förhåller sig så, som från flera håll anförts, att valutareglering icke till alla delar kan omedelbart avskaffas, synes förhållandena i dagens läge väsetligen annorlunda än ännu för några månader sedan, då utredningens betänkande framlades och då flertalet av de i propositionen redovisade remissyttrandena avgavs. Att Sverige icke kunde gå i spetsen för genomförande av konvertibilitet var ju då tämligen klart. Sedan numera konvertibilitet förverkligats i avseende på flertalet löpande betalningar, är läget väsentligen ett annat. Den kvarstående kontrollen av de löpande, konvertibla betalningarna avser numera endast att uppdaga att icke några dolda bilaterala betalningar eller maskerade kapitalöverföringar sker. Men även i senare hänseendet är behovet av en valutareglering för Sveriges del nu mindre än det varit sedan regleringens tillkomst. Frigörelsen av kapitalrörelserna i Tyskland, Schweiz, England och flera andra europeiska länder har nått längre än i Sverige. Det är alltså icke fråga om att Sverige skall leda den internationella utvecklingen, endast i någon mån följa med denna. Vidare torde förutsättningarna för flyktkapitalets rörelser under de senaste åren ha väsentligt förändrats, i det att möjligheterna att sätta kapital i säkerhet för sådana risker som krig och förstörelse numera är mycket begränsade. Eventuella kapitalrörelser mellan Sverige och utlandet torde numera betingas främst av skiljaktigheter i fråga om räntabilitet och lönsamhet. Det är därför erforderligt att behovet av en valutareglering tages under en långt mera ingående prövning än som i samband med det nu föreliggande lagförslaget kunnat ske och med särskilt beaktande av de förändrade förhållanden som inträtt.

Av vad här ovan i olika hänseenden anförts framgår, att — såsom även av ett flertal remissinstanser påpekats — förslaget innebär en avsevärd utvidgning av de faktiska förutsättningarna för en valutareglering i fredstid i förhållande till nu gällande lag. Det bör emellertid fordras att mer kvalificerade och avgränsade situationer är för handen än propositionen anger. I varje fall borde — såsom skedde i samband med införandet av valutalagstiftningen år 1939 — i motiven till utförlig diskussion ha upptagits frågan i vilka typsituationer reglering vore avsedd att tillgripas. Det nu framlagda ändringsförslaget är i detta hänseende alltför obestämt och det ovanstående belyser att förslaget avfattats så att det täcker även knappast avsedda situationer. Det är icke möjligt att här närmare ingå på hur lagen i detta hänseende borde avfattas. För att framhålla valutaregleringens karaktär av extraordinär, tillfällig åtgärd till komplettering av andra stabilitetsbefrämjande åtgärder borde emellertid i lagtexten stadgas skyldighet för valutamyndigheterna att så inrikta sin verksamhet, att valutaregleringen snarast kan avvecklas. För sådant ändamål kunde tilläggas ett stadgande i 2 § valutalagen, att regleringsförordnande — som i första hand ju blott gäller ett år — icke finge förlängas med mindre och i så fall blott i den mån så oundgängligen erfordras för ändamålsenlig avveckling av införd valutareglering.

Regleringsförordnandes innehåll. 2 § valutalagen

Någon saklig ändring i denna paragraf innebär icke lagförslaget. Vi konstaterar med besvikelse att utredningen, i vars uppdrag dock ingått att undersöka möjligheterna att differentiera befogenheterna att meddela förordnande enligt valutalagen i olika lägen, icke härutinnan framlagt annat förslag än att riksdagen beredes tillfälle att årligen pröva fullmakternas omfattning och det bruk Kungl. Maj:t gjort därav. Vi vill i detta sammanhang erinra om att redan vid valutalagens tillkomst 1939 förutsattes en differentiering av regleringsbefogenheterna icke blott med avseende på omfattningen av de i 2 § valutalagen uppräknade möjliga åtgärderna utan även i fråga om förutsättningarna därför: "Förordnanden enligt lagen böra givetvis" — förklarade departementschefen — "avse att förebygga *an-tingen* en utströmning av kapital *eller* en kapitalimport". En dylik differentiering iakttogs ännu till 1944 och synes alltjämt möjlig, men förefaller icke ha närmare prövats av utredningen. Departementschefen uttalade också vid valutalagens tillkomst 1939, att den av naturliga skäl borde användas "endast för att vinna en eventuell erforderlig komplettering av vad som står att vinna på andra vägar och närmast då genom direkta överenskommelser med berörda parter. Förordnanden enligt lagen torde redan på denna grund få förutsättas föregångna av förhandlingar." Även här öppnar sig alltså en möjlighet till differentiering och anpassning nedåt av reg-

leringen. Metoden har också med framgång praktiserats såväl i utlandet som i Sverige före valutaförordningens tillkomst. Även den ordningsföljd i vilken åtgärderna i 1—3 resp. 4—7 punkterna av 2 § uppräknas antyder en tilltagande skärpning av regleringen och ty åtföljande möjlighet till differentiering. Slutligen synes även en differentiering av regleringsbefogenheterna med avseende såväl på olika främmande valutor som på transaktionernas natur av t. ex. löpande betalningar och kapitalöverföringar i vart fall värd att undersöka, särskilt som dylika distinktioner lagts till grund för internationella överenskommelser såsom internationella valutafondens stadga och inom OEEC.

Det har nu visserligen till avvärande av farhågorna att förutsättningarna för regleringsförordnande vore för allmänt avfattade och beträffande bristen på differentiering i fråga om fullmakterna anförts, att med den nu föreslagna ordningen riksdagen dock varje år beredes tillfälle att pröva fullmakternas omfattning och det bruk därav som gjorts, vilket utredningen kallar för "att närma förfarandet att bringa bestämmelserna i tillämpning till en normal lagstiftningsakt". Ur konstitutionell synpunkt måste dock ifrågasättas lämpligheten av att sålunda genom en vittomfattande fullmaktslagstiftning överföra å en av statsmakterna funktioner som rätteligen borde utövas av Konung och riksdag i den ordning § 87 Regeringsformen förutser. Härtill kommer att riksdagens möjligheter att i efterhand granska valutaförvaltningen och sakligt pröva behovet av valutareglering är helt små i betraktande av att riksdagen i varje hänseende för sitt bedömande är beroende av de upplysningar om sakförhållandena som kan erhållas från valutamyndigheterna. Under senare år har dessa visserligen visat sig i allt större utsträckning beredda att öppet redovisa grunderna för valutaförvaltningen men det är dock en väsentlig skillnad mellan den ordningen, att de valutavårdande organen för varje ytterligare ingripande eller bibehållande av en regleringsåtgärd nödgas redovisa sina skäl inför riksdagen, och det motsatta förfarandet, att riksdagen måste inskaffa upplysningar för att kunna pröva regleringens omfattning och behov. I det hänseendet erbjuder det nu framlagda ändringsförslaget väl vissa fördelar i jämförelse med nu gällande ordning, men tillgodoser dock icke på ett tillfredsställande sätt riksdagens behov av verklig insyn i valutaförvaltningen. Och medan riksdagen förut visserligen icke hade närmare insyn i valutaförvaltningen, kunde den å andra sidan heller icke påbördas något ansvar för valutaregleringens utformning. Med det nu framlagda ändringsförslaget synes på något sätt avses, att de valutavårdande myndigheterna genom att formellt underställa riksdagen förordnandenas innehåll skall få riksdagen att dela ansvaret för regleringens utövande utan att riksdagen samtidigt har reell möjlighet att granska regleringens innebörd och räckvidd.

Vi avstyrker därför att under föreliggande förhållanden ändringsförslaget antages och vill i stället förorda en skyndsam utredning — under medverkan jämväl av representanter för näringslivet — angående förut-sättningarna för valutareglering och möjligheterna till en skyndsam av-veckling av den nuvarande regleringen.

Valutaförordningen

Det inom finansdepartementet upprättade förslaget till valutaförordning synes icke ha varit föremål för remissförfarande i vidare mån än att vissa av de nu föreslagna ändringarna i valutaförordningen föregripes i bankofullmäktiges skrivelse av den 5 februari 1959. Det hade enligt vår mening varit värdefullt att riksdagen — då dess yttrande begäres — härvid kunnat få draga fördelen av ett remissförfarande av åtminstone samma omfattning som kommit utredningens förslag till del. Vi har därför ansett det vara påkallat att i detta sammanhang till granskning upptaga åtskil-liga av valutaförordningens föreskrifter.

Beträffande valutaförordningens allmänna utformning vill vi först understryka den förändrade situation, som inträtt i och med konvertibilitetens genomförande. Enligt bankofullmäktiges förenämnda skrivelse skulle ju omläggningen av valutaregleringen åsyfta bl. a. att genom återkommande ändringar i valutaförordningen låta denna anpassa sig efter ett skiftande valutaläge. I överensstämmelse härmed har ju också valutaförordningens bestämmelser om hembud utmönstrats i och med att hembudsskyldigheten upphört.

I andra hänseenden har emellertid i förslaget till valutaförordning dylik hänsyn till det förbättrade valutaläget icke tagits. Väl konstaterar valuta-styrelsen i sin skrivelse, att läget under året kan sägas ha varit karakteri-serat av en i det närmaste fullständig frihet, såvitt beror på valutaregle-ringen, att till utlandet verkställa och från utlandet mottaga betalningar avseende transaktioner av löpande natur. Efter den 27 december 1958 be-står ju vissa inskränkningar endast i fråga om de s. k. bilaterala länderna. Men mot bakgrunden härav hade varit önskvärt, att valutaförordningens bestämmelser — såsom skett beträffande hembudsskyldigheten — även här jämkats så att de bättre motsvarat det aktuella faktiska behovet av valutareglering. Den administrativa kontrollen och omgången borde kunna underlättas beträffande löpande, konvertibla betalningar, vilka ju ändå undantagslöst tillåtes passera. I nuvarande valutaläge leder valutaförord-ningens bestämmelser med förbud mot mottagande och verkställande av sådana betalningar blott till en koncentration av betalningstransaktioner-na till en begränsad krets av penninginstitut, nämligen valutabankerna. I princip är — såsom särskilt Sveriges grossistförbund framhållit i sitt ytt-rande — en sådan koncentration diskutabel under andra förhållanden än

sådana som präglas av en påtaglig valutabrist. Härtill kommer att den kontroll i form av blankettifyllning, annat uppgiftslämnande m. m. beträffande dessa betalningar varmed affärsbankerna belastas för dem är synnerligen arbetskrävande och effektivitetshämmande. En månads skörd av valutablanketter från en affärsbank lär uppgå till ca 2½ hyllmeter, och i bara ett huvudkontor i Stockholm kan omkring fyra personer ständigt och uteslutande vara sysselsatta med dylikt blankettarbete — och då har ändå icke räknats alla de arbetsmoment som krävs av banktjänstemännen vid diskarna och ute på avdelningskontoren. Även för de enskilda importörerna och exportörerna, särskilt de mindre företagen, som saknar rutin i dylika ärenden, är uppgiftsskyldigheten väl besvärande. Och det har icke ådagalagts, att detta blankettväsende och de uppgifter som framkommer är, i den mån de nu alls utnyttjas av riksbanken, av den betydelse för dess verksamhet att de motiverar det arbete som de drar med sig. Från riksbankens sida torde invändas, att blankettuppgifterna möjliggör, om behov därav skulle uppstå, en kontroll i efterhand att betalningen verkligen är av löpande natur och icke en dold kapitalöverföring. Meningen är tydligen att säkra bevismaterial till ett åtal gentemot bankkunden. Detta är en överskattning av svårigheterna att domstolsvägen beivra olaga valutatransaktioner. Huru därmed än må förhålla sig, synes det oförsvarligt med en sådan överadministrering som främst belastar de fullt lojala, nödvändiga och nyttiga betalningstransaktionerna med ett tyngande kontrollförfarande blott för att få utrönt, om en eller annan olaglig transaktion smugit sig med bland de tillåtna.

Ur valutaförordningen bör därför utrensas de inskränkningar som träffar löpande betalningar till och från konvertibla länder. De bestämmelser som närmast beröres härav synes vara 4 §, 5 §, 6 § samt 9 § första stycket.

I § sista stycket I förslaget har här den tidpunkt från vilken en utlänning skall ha haft fast bostad i Sverige för att enligt förordningen räknas såsom bosatt här i riket framflyttats från den 1 januari 1953 till den 1 januari 1957. För de i Sverige varande utlänningar, som härigenom skulle bli att anse som valutainlänningar är författningsändringen av ingripande betydelse och innebär, att de icke längre skulle äga förfoga över sina i hemlandet befintliga tillgångar. Det synes till undvikande av dylika stötande konsekvenser rimligt att vederbörande, då vistelsen i Sverige icke varat längre tid, bereds en viss valfrihet, huruvida han skall anses som valutainlänning eller ej.

5 § Denna paragraf innehåller i 1) och 2) punkterna förbud mot att till konto eller räkning i utlandet överföra tillgodohavande här i riket och förbud för valutainlänning mot att överlåta värdepapper och valutor å valuta-utlänning. Bestämmelserna i 5 § ansluter sig till det i 4 § upptagna förbudet mot valutautförsel. Det är antagligt att man med nämnda bestäm-

melser liksom med det följande i 3) upptagna förbudet för valutainlämning att verkställa betalning å eller överföring till konto eller räkning som i Sverige föres för valutautlämning velat förhindra kapitalflyktstransaktioner. Bestämmelserna i 3) drabbar emellertid alla kontotransaktioner. Vid skärpningen av valutaförordningen 1944 tillkom jämväl stadgandet under 3) med förbud för valutainlämning att "eljest verkställa betalning till eller till förmån för i utlandet bosatt person". Ett dylikt generellt förbud att verkställa betalning oavsett betalningens natur och det myntslag vari betalningen verkställles synes icke kunna inordnas under någon av de i 2 § valutalagen upptagna fullmaktstadgandena. Rosenberg har i sin förenämnda kommentar utförligt uppehållit sig vid frågan om valutaförordningens betalningsförbud och deras förenlighet med valutalagens fullmaktstadganden. Han anför:

Ett betalningsförbud är ett ingripande i av vår civilrätt bestämda förhållanden av väsentligaste slag. Det torde kunna uteslutas att lagstiftaren med förbigående av problemen i tystnad avsett att införa en lag, som skulle ge möjlighet till ingripanden, medförande exempelvis att en resande från utlandet inte skulle kunna skaffa vare sig kost eller logi utan riksbankens tillstånd, att en svensk på resa i utlandet skulle ha riksbankens tillstånd för varje betalning han verkställer eller att en svensk, som har en utlämning anställd i sin tjänst, skulle ha riksbankens tillstånd för att få betala utlämningen för utfört arbete, etc.

Slutsatsen torde bli, säger Rosenberg, att bemyndigandet i 2 § valutalagen icke kan användas till generella ingripanden i fråga om betalningar i och för sig.

Aterstår då möjligheten att nämnda betalningsförbud i valutaförordningen skulle kunna grundas på det Kungl. Maj:t i 5 § valutalagen lämnade bemyndigandet att utfärda föreskrifter till förhindrande av åtgärder, som är ägnade att uppenbart motverka vinnandet av det med ett enligt 2 § meddelat förordnande avsedda ändamålet. Rosenberg finner emellertid icke heller 5 § giva stöd för ett dylikt generellt betalningsförbud. Hans slutsats blir därför, att valutaförordningens generella betalningsförbud går längre än bemyndigandet i valutalagen medgiver. Beträffande räckvidden av det berörda bemyndigandet i 5 § må här blott återgivas dåvarande finansminister Wigforss' uttalande vid stadgandets tillkomst:

Det förutsattes, att den Konungen sålunda tillagda befogenheten utnyttjas med yttersta försiktighet och endast i den omfattning som finnes vara oundgängligen erforderlig för valutaregleringens upprätthållande. Detta torde framgå såväl av stadgandets avfattning som ock av dess egenskap av allenast en i 5 § införd tillämpningsföreskrift till 2 §.

Vi vill här särskilt fästa uppmärksamheten vid det förhållandet, att

nämnda betalningsförbud i den avfattning det nu har icke tidigare underställts riksdagens prövning eller varit föremål för dess godkännande. Enligt vår mening är frågan huruvida generella betalningsförbud må meddelas med stöd av valutalagen av den vikt att den av riksdagen för dess del icke bör avgöras genom en tolkning av valutalagen. En sådan torde hur den än utfaller icke förbli obestridd, utan frågan bör lösas i den ena eller andra riktningen genom uttryckliga stadganden i 2 § valutalagen. Man har också svårt att värja sig för intrycket att, då valutaförordningens innehåll nu för första gången i dess helhet underställes riksdagen för yttrande, en bidragande orsak härtill är, att man härigenom i efterhand vill skaffa sig riksdagens sanktion av ett förfarande om vars överensstämmelse med valutalagen man med tiden blivit alltmera tveksam. Då det är ogörligt för riksdagen att i detta sammanhang ingå på en realprövning av innehållet i valutaförordningen och frågan om dess överensstämmelse med valutalagen, bör även detta problemkomplex lämpligen anförtros den utredning som vi i det föregående förordat.

6 § Denna paragraf innehåller i andra stycket 1) ett generellt förbud att direkt eller genom annans förmedling mottaga betalning från valutautlämning. Vad i det föregående anförts beträffande förbudet att verkställa betalning har på motsvarande sätt avseende även å förbudet att mottaga betalning. Bestämmelsen har tidigare tillämpats samt straff och konfiskationspåföljd utkrävts t. ex. i sådant fall, att en utländsk medborgare som, utan att vara valutainlämning, dock är bosatt här i Sverige sålt sin bil eller andra lösören till en svensk och härför mottagit betalning. Först genom en generell dispens den 23 maj 1958 har riksbanken förklarat sig tillåta betalning här i riket i svenskt mynt avseende inköp av valutautlämning tillhörigt personligt lösöre. Förbudet att mottaga betalning tillkom 1944 för att möta en befarad kapitalinströmning. Bidragande orsak härtill torde även ha varit att genom en skärpning av valutaregleringen vinna kontroll över tyskt flykttkapital i Sverige för att därmed kunna tillmötesgå eventuella anspråk från de allierade (Kungl. Maj:ts proposition 367/1946 s. 4). Någon skadlig kapitalflykt till Sverige är i dagens läge icke att förvänta, i vart fall icke i den omfattning att det kan motivera upprätthållande av ett generellt förbud att mottaga betalningar. Då såväl för bankerna som allmänheten fullgörandet av anmälningsskyldigheten, d. v. s. ifyllandet och behandlingen av de s. k. försäljningsanmälningarna, är synnerligen betungande och tidskrävande, bör förbudet att mottaga betalning kunna utmönstras ur valutaförordningen. Det må här även framhållas, att i den mån ett dylikt mottagandeförbud anses erforderligt för att leda betalningar från bilaterala länder i de bilaterala betalningskanalerna, detta icke kan sägas vara ett svenskt utan närmast är ett utländskt regleringsintresse, för vilket valutalagen icke borde användas.

I 6 § andra stycket 2) har stadgats förbud mot att lämna försträckning mot säkerhet av borgen av någon som är bosatt i utlandet. Nämnda stadgande tillkom vid valutaförordningens skärpning 1949 och avsåg enligt uttalandena vid stadgandets tillkomst exempelvis fall, då ett utländskt bolag ville finansiera en investering i Sverige genom att ett svenskt dotterbolag upptog kredit mot moderbolagets borgen i stället för genom transferering av medel från utlandet. Tillämpad å ett sådant fall saknar bestämmelsen stöd i valutalagen; med stöd av valutalagen kan icke lagligen förhindras att ett svenskt bolag upptager lån i svenska kronor på den svenska kapitalmarknaden, och tecknande av borgen kan icke med stöd av valutalagen förbjudas. Först när fråga uppkommer att den utländske borgensmannen skall infria borgensåtagandet kan en därvid ifrågasatt kapitalöverföring regleras med stöd av valutalagen. Väl i ett sådant läge lär emellertid riksbanken icke underlåta att ge tillstånd till kapitalöverföringen. Avsikten med stadgandet är uppenbarligen att genom att före det svenska bolagets upplåning vägra tillstånd till borgen, därmed omintetgöra upplåningen och sålunda från utlandet tilltvinga sig ett tillskott till valutareserven. Sådana metoder borde — oavsett om förfarandet har formellt stöd i valutalagen eller ej — icke användas i den svenska valutaregleringen. Är det åter så att tillstånd genomgående av riksbanken lämnas till tecknande av dylika borgensförbindelser, är bestämmelsen obehövlig och kan även på den grunden utgå.

6 § andra stycket 3) innehåller förbud för valutainlämning att ikläda sig gäld till någon som är bosatt i utlandet där ej fråga är om ingående av köpeavtal på inom branschen allmänt tillämpade köpevillkor eller om vidtagande av därmed jämförliga åtgärder. Bestämmelsen kvarstår oförändrad sedan valutaförordningens tillkomst. I det vid 1939 års proposition till valutalag fogade utkastet till valutaförordning (alternativ I fall av kapitalinströmning) — som sades ha "utarbetats för att belysa valutalagens tillämpning vid *fullständigt* utnyttjande av de möjligheter den ger till ingripande i den ena eller andra riktningen" — hade stadgandet i stället följande mera begränsade avfattning: "Den som är här i riket bosatt må ej, i syfte att utnyttja väntad förändring i utländsk myntkurs, utan riksbankens tillstånd ikläda sig gäld i utlandet." Sistnämnda avfattning ger en riktigare föreställning om vad sorts förfarande man med bestämmelsen velat stävja. Den nu gällande avfattningen är för vidsträckt och omfattar, om stadgandet skulle tolkas endast efter ordalagen, sådana förfaranden som rimligen måste falla utanför varje regleringsintresse. Bestämmelsen i 6 § andra stycket 3) bör därför erhålla en snävare och tydligare avfattning, så att den bättre motsvarar det med stadgandet avsedda syftet.

7 och 8 §§ Av vad valutastyrelsen anfört i sin redogörelse framgår icke, att de i 7 och 8 §§ upptagna restriktionerna beträffande värdepappersinför-

seln f. n. skulle vara erforderliga i föreslagen omfattning, exempelvis på införseln och försäljningen här i landet av svenska värdepapper.

9 och 10 §§ Bestämmelserna i dessa paragrafer har tidigare anslutit sig till de numera avskaffade bestämmelserna om hembud. Det har icke ådagalagts att de, sedan hembudsskyldigheten upphört, skulle vara erforderliga i samma omfattning som tidigare och varför t. ex. inte enskilda skulle kunna få utan riksbankens särskilda tillstånd disponera sina utländska tillgångar för sådana löpande betalningar som i och för sig ändå utan vidare kommer att tillåtas. Bestämmelserna i deras nuvarande omfattning förefaller alltför vidsträckta.

Förbud för valutainlåningar att sinsemellan överlåta utländska värdepapper (9 § *andra stycket*) infördes 1949 i uppgivet syfte att hindra eventuella svenska emigranter från att skaffa sig tillgångar i utlandet. Det avstyrktes bl. a. av Bankföreningen. Med de stående tilldelningar i fråga om emigrationsvaluta som riksbanken numera tillämpar (50 000—75 000 kr.) kan knappast i sådant hänseende eller i övrigt något valutaregleringsintresse längre anföras för bestämmelsens bibehållande. Den är formellt en belastning, t. ex. för värdepappershandel i Sverige eller i det fall att en svensk koncern tillhöriga aktier i ett utländskt dotterbolag skall överföras från ett till ett annat koncernbolag.

I 10 § *andra stycket* stadgas vid försäljning mellan ekonomiskt närstående förbud mot sådan prissättning som avviker från den i allmänhet gällande. Förbudet faller helt vid sidan av 2 § valutalagen, och det är diskutabelt huruvida sådant förbud kan stödjas ens på 5 § nämnda lag. Bestämelsen torde närmast ta sikte på över- och underfakturering, d. v. s. renaskenstransaktioner. Sådana tillvägagångssätt synes emellertid, såsom Rosenberg närmare utvecklat i sin förutberörda kommentar likaväl kunna beivras med stöd av andra bestämmelser i valutaförordningen eller i införsel- och utförsel-författningarna. För fakturering av halvfabrikat inom en koncern är det svårt att tala om några i allmänhet gällande priser, och vissa priser kan ibland uppnås på en exportmarknad utan att fördenskill kunna uttagas vid export till ett annat land. Stadgandets avfattning är i sådana sammanhang missvisande och kan därigenom vålla osäkerhet.

Slutligen skall här något beröras *riksbankens villkor för investeringar i utlandet*. Expansion på exportmarknaderna är nödvändig för den svenska industriens vidare utveckling. Enligt valutastyrelsens förutnämnda redogörelse medger riksbanken "direkta investeringar i utlandet i seriösa fall . . . undantagslöst när fråga är om bildandet av bolag för försäljning av svenska produkter eller när en på svenska halvfabrikat baserad tillverknings visat sig vara erforderlig på grund av tullhinder eller importrestriktioner i utlandet, som försvåra avsättning av de färdiga produkterna". Om-

nämnda är icke de villkor som riksbanken därvid brukar ställa och som för berörda företag är besvärande och utvecklingshämmande. Dessa villkor brukar innehålla 1) att aktiemajoriteten i det utländska dotterbolaget bibehålles av det svenska moderbolaget, 2) att balans- samt vinst- och förlusträkning för det utländska bolaget årligen tillställs riksbanken samt 3) att det utländska bolaget skötes med hänsyn jämväl till svenska intressen med avseende på tillförseln till Sverige av främmande valutor, vilket innebär bl. a. dels att vinstmedel ej får användas till annat än hemtagning till Sverige, alltså ej till fondering utöver vad som är nödvändigt för rörelsens drivande samt dels att full valuta skall hemtagas för varor som från Sverige säljes till eller genom det utländska dotterbolaget. — Med andra ord svenskägda dotterbolag i utlandet skall inrikta sin verksamhet på att skaffa valutor till riksbanken. Förutom det principiellt betänkliga i att riksbanken försöker driva valutareglering utom Sverige genom ombud blir det genom dylika åtgärder svårare för de nybildade bolagen att vinna förtroende på den utländska marknaden. Samarbete i bolagsform med utländska företag försvårar liksom förbudet mot fondbildning lätt utestänger ett sådant valutakontrollerat bolag från krediter och andra affärsförbindelser. Det förefaller oklart vilken bestämmelse i valutaförordningen som kan åberopas till stöd för dylika villkor. I 3 § stadgas visserligen i anslutning till bestämmelserna om handeln i Sverige med utländska valutor, att riksbanken äger närmare bestämma i vilken omfattning och på vilka villkor utländska valutor må mot vederlag i svenskt mynt förvärvas eller föryttras, men nämnda lagrum förefaller trots detta knappast tillämpligt. Även om riksbanken med stöd av denna bestämmelse äger föreskriva, att inköpt valuta icke får användas annat än för uppgivet ändamål, t. ex. till aktie-teckning eller viss aktielikvid, är nämligen villkoret uppfyllt i och med att aktierna likviderats. Och det kan knappast vara avsett, att riksbanken genom ytterligare villkor därefter skulle äga på här angivet sätt ingripa i verksamheten i ett i utlandet arbetande utländskt bolag, låt vara att vissa aktier i bolaget innehas av svenskar.

Vi har med det ovanstående endast velat fästa uppmärksamheten på några av de mera iögonfallande oklarheter och oegentligheter som vidlåder valutaförordningen. Då nu för första gången valutaförordningen i dess helhet underställes riksdagen, förutsätter en reell prövning från riksdagens sida i varje fall en fullständigare redovisning av bakomliggande motiv och behov för de olika författningsbestämmelserna. Vi vill i detta sammanhang även erinra om att valutaförordningens stadganden läggs till grund för en omfattande och tämligen drakonisk straffrättskipning där, förutom vanliga bötes- och fängelsestraff, konfiskationsstraff på 100 000-tals kronor förekommer. Det är otillfredsställande, att en författning av sådan be-

tydelse tillkommer i annan ordning än som stadgas i § 87 regeringsformen. Vi syftar därvid på icke endast lagrådets medverkan utan även den omsorgsfulla genomarbetning och det omfattande remissförfarande som brukar föregå sådan lagstiftning.

Under åberopande av vad som ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen måtte, med avslag å Kungl. Maj:ts förvarande proposition nr 129,

1) antaga följande

Förslag

till

Lag om fortsatt giltighet av valutalagen den 22 juni 1939 (nr 350)

Härigenom förordnas, att valutalagen den 22 juni 1939, vilken jämlikt lag den 25 april 1958 (nr 210) gäller till och med den 30 juni 1959, skall äga fortsatt giltighet till och med den 30 juni 1960.

2) i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte med beaktande av vad ovan anförts låta verkställa utredning — under medverkan av representanter för näringslivet — angående *dels* skyndsamt avveckling av nuvarande valutareglering, *dels* utformningen av beredskapslagstiftning i fråga om valutareglering, varvid förutsättes att förslag i förstnämnda hänseende skall kunna framläggas till nästa års riksdag,

3) uttala att riksbanken utan dröjsmål måtte med beaktande av vad ovan anförts och efter förhandlingar med berörda parter vidtaga lättnader genom generella dispenser samt i avseende å uppgiftsskyldigheten m. m. så att valutabanker samt enskilda personer och företag icke betungas i vidare mån än som är oundgängligen nödvändigt för upprätthållande av en vid varje tillfälle erforderlig valutareglering.

Stockholm den 28 april 1959

Gösta Bohman

N. Stenberg

Erik Grebäck