

Till riksdagen

I enlighet med föreskrift i 5 § bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen (RFS 1968: 8) får riksdagens revisorer härmed avge berättelse över verkställd granskning av riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning under år 1969.

Liksom föregående år har granskningen för revisorernas räkning utförts av auktoriserade revisorn Bruno Svensson i Bohlins Revisionsbyrå AB. Denne och hans medhjälpare har därvid haft att följa dels nyssnämnda bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen, dels vissa riktlinjer rörande revisionens konkreta inriktning om vilka överenskommelse har träffats vid överläggningar mellan vederbörande representanter för Bohlins revisionsbyrå och revisorernas kansli.

Såsom framgår av den till revisorerna överlämnade och här närslutna granskningsrapporten har granskningen, som har omfattat riksbanken och dess industriföretag, inte föranlett någon anmärkning. I sammanhanget bör erinras om att en påbörjad detaljgenomgång av den interna kontrollen i samband med riksbankens utlåningsverksamhet ännu inte har hunnit slutföras. Revisorerna torde få anledning att senare återkomma till denna fråga.

Med hänsyn till räckvidden av de kreditreglerande åtgärder som riksbanken har vidtagit i anslutning till fullmäktiges beslut sommaren 1969 om en direkt begränsning av affärsbankernas upplåningsmöjligheter i riksbanken har revisorerna funnit det vara av intresse att förberedande undersöka frågan om den rättsliga grunden för nämnda åtgärder. Uppdrag att utföra en sådan undersökning har lämnats ställföreträdande justitieombudsmannen Bertil Wennergren, som i en den 12 februari 1970 dagtecknad skrivelse redovisat resultatet av verkställd utredning.

Av skrivelsen framgår att utredningsmannen inte kunnat finna att riksbanken har överskridit sina befogenheter genom att betinga sig s. k. straffränta vid affärsbanks upplåning i riksbanken utöver fastställd limit. Han har dock lämnat öppet i vad mån den enligt hans mening mycket höga straffränta som har tagits ut skulle stå sig eller jämkas vid en domstolsprövning eller vid en eventuell, av riksbanken själv gjord billighetsprövning i efterhand. Inte heller har han ansett det ingå i sitt uppdrag att diskutera frågan, om exempelvis av rättssäkerhetsskäl någon form av bindning — genom lagstiftning, riksdagsdirektiv eller i annan ordning — kan vara önskvärd be-

träffande riksbankens tillämpning av upplåningsbegränsning som kreditpolitiskt instrument.

Revisorerna, som har noterat de slutsatser till vilka utredningsmannen har kommit, vill för egen del framhålla följande.

Med hänsyn till de uppgifter som har fastställts för revisorerna genom särskilda riksdagens beslut och föreskrifter har revisorerna lika litet som utredningsmannen funnit anledning att gå in på frågan, huruvida riksbankens handhavande av det kreditpolitiska instrument som står till dess förfogande i form av upplåningsbegränsning bör närmare regleras i något avseende. Denna fråga torde få bedömas i ett större sammanhang och då lämpligen i anslutning till den på bankoutskottet ankommande granskningen av penning- och valutapolitiken. Revisorerna har därför ansett skäl tala för att den till revisorerna överlämnade skrivelsen med däri redovisade utredning bifogas denna skrivelse för att på så sätt göras tillgänglig vid den ifrågavarande granskningen.

Under återopande av den i ärendet avgivna granskningsrapporten får revisorerna tillstyrka att ansvarsfrihet för riksbankens förvaltning under år 1969 beviljas fullmäktige.

Stockholm den 26 februari 1970.

BERTIL VON FRIESEN

STURE PALM

GUNNAR LARSSON

NILS ODHE

ERIK JANSSON

GUNNAR ENGKVIST

NANCY ERIKSSON

KARIN WETTERSTRÖM

BIRGER LUNDSTRÖM

GILLIS AUGUSTSSON

/ Per Dahlberg

BOHLINS REVISIONSBYRÅ AB

*Till Riksdagens revisorer**Granskningsrapport för riksbanken 1969*

Riksdagens revisorer har utsett mig att såsom utomstående sakkunnig på externrevisionens område biträda vid granskningen av riksdagsförvaltningen i enlighet med bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 63 år 1967. Jag får härmed avgiva följande rapport över min granskning av riksbankens förvaltning under år 1969.

I överensstämmelse med bankoutskottets ovannämnda utlåtande, har i likhet med föregående år speciell uppmärksamhet ägnats åt frågan, huruvida riksbankens organisation av och kontroll över bokföringen och medelsförvaltningen är tillfredsställande. Behjälplig i mitt arbete har varit medarbetare från Bohlins Revisionsbyrå Aktiebolag.

Jag har tagit del av riksbankens förvaltningsberättelse, bankofullmäktiges, direktionens och industristyrelsens protokoll.

Den under föregående år påbörjade genomgången av den interna kontrollen har fortsatt. Därvid har speciell uppmärksamhet ägnats åt sedeltryckeriet samt pappersbruket i Tumba, såväl beträffande redovisningen som beträffande säkerhetsföreskrifterna i samband med framställningen av sedlar och sedelpapper.

En detaljerad genomgång av den interna kontrollen i samband med riksbankens utlåningsverksamhet har påbörjats och kommer att slutföras under första delen av 1970. Genomgången avser i första hand de lånerutiner, som blir föremål för datamässig behandling.

Jag har tagit del av revisionsavdelningens granskningsrapporter till fullmäktige rörande bokslutet 1969 och de under 1969 förrättade inventeringarna vid huvudkontoret och avdelningskontoren samt i övrigt sökt bilda mig en uppfattning om de av internrevisionen vidtagna granskningsåtgärderna.

Jag har tagit del av riksbankens bokslut per 31 december 1969 och genomgått principerna för dess upprättande.

Den av mig och mina medarbetare hittills verkställda granskningen av riksbankens organisation och förvaltning har icke givit någon anledning till anmärkning. Vissa iakttagelser av mera begränsad räckvidd kommer att framföras till cheferna för de berörda organisationsenheterna.

Stockholm den 6 februari 1970

Bruno Svensson
Auktoriserad revisor

Till riksdagens revisorer

Vid sammanträde den 15 januari 1970 beslöt riksdagens revisorer att förberedande undersöka frågan om den rättsliga grunden för de kreditreglerande åtgärder som riksbanken vidtagit i anslutning till beslutet sommaren 1969 om en direkt begränsning av affärsbankernas upplåningsmöjligheter i riksbanken. Överenskommelse träffades herefter med mig om att jag för revisorernas räkning skulle göra en rättsutredning till underlag för revisorernas bedömning. I anledning härav får jag anföra följande.

Bankofullmäktiges beslut 10.7.1969 jämte följdbeslut

Vid sammanträde 10.7.1969 bemyndigade fullmäktige riksbankschefen att vidta åtgärder för en direkt begränsning av bankernas upplåning i riksbanken. Riksbankschefen fastställde herefter limiter för upplåningen i riksbanken för fem banker. Bankerna underrättades om att limiterna skulle utgöra den högsta gräns, till vilken upplåning i vanlig automatisk ordning fick förekomma, och att, om extra stöd behövdes, det i så fall kunde erhållas på okonventionella och speciella villkor. Åtgärderna anmäldes för och lämnades utan erinran av fullmäktige vid sammanträde 24.7.1969.

Vid sammanträde 20.11.1969 meddelade riksbankschefen att upplåningslimiterna varierats såväl uppåt som nedåt under den tid de varit i tillämpning. Då Skandinaviska Banken 19.11.1969 anmält ett upplåningsbehov som med c:a 100 mkr överskred dess limit, hade riksbankschefen meddelat banken att riksbanken såg allvarligt på situationen och ämnade ta ut ett belopp om en procent för dag för den upplåning som översteg limiten. Riksbankschefen erinrade i sitt meddelande till fullmäktige om att han i förväg klargjort för bankerna att överskridande av limiterna skulle följas av okonventionella och kännbara åtgärder från riksbankens sida. Han hade också låtit förstå att erlagda belopp eventuellt skulle kunna resitueras senare. För fullmäktige framhöll riksbankschefen att det var möjligt att åtgärderna borde varieras i framtiden och kompletteras med andra påföljder än enbart av straffrättekarakter. Han framhöll att de åtgärder som dittills vidtagits mot bankerna var identiska och att ingen diskriminering mellan bankerna förekommit.

Allmänt om riksbankens rättsliga ställning

Riksbanken utgör ett riksdagens verk och står enligt 72 § regeringsformen under riksdagens garanti. Den förvaltas av därtill förordnade fullmäktige efter samfällt stiftad lag, f. n. lag (1934:437) för Sveriges riksbank. Fullmäktige kan enligt 111 § regeringsformen i och för sin befattning inte mottaga befallningar "utan av riksdagen allena och enligt dess instruktioner". I den mån riksdagen meddelar "befallningar" i fråga om penning- och valutapolitiken sker det numera i regel i form av uttalanden i samband

med granskningen av bankofullmäktiges förvaltningsberättelse. Angående direktivproblematiken och riksbanksledningens oavhängighet, se vidare Svenska Bankföreningens skrift nr 83 "Riksbankens ställning och uppgifter", särskilt s. 12.

Beträffande riksbankens verksamhet sägs i 72 § regeringsformen att riksbanken allena äger rätt att utgiva sedlar som för mynt i riket må erkännas. I 2 § riksbankslagen förklaras att riksbanken som, enligt vad därom är särskilt stadgat, är ensam berättigad att utgiva banksedlar, driver bankrörelse enligt lagen och att riksbanken inte får deltaga i eller driva annan rörelse än den som enligt lagen är riksbanken uttryckligen medgiven. Lagens bestämmelser om riksbankens bankrörelse finns i 12—25 §§. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är föreskrifterna i 17 § om den i bankrörelsen ingående *utlåningsrörelsen*. Enligt dessa får riksbanken driva utlåningsrörelse bl. a. medelst beviljande på högst tolv månader av kredit i checkräkning mot pant av svenska statens, allmänna hypoteksbankens eller konungariket Sveriges stadshypotekskassas obligationer eller mot annan säkerhet, i sistnämnda fall dock endast intill ett belopp av 15 mkr.

Sakkunniga för utredning om reglering av riksbankens sedelutgivningsrätt på längre sikt anförde i sitt betänkande "Om riksbankens sedelutgivningsrätt" (SOU 1955: 43) bl. a. (s. 60) att, om guldinlösningsskyldigheten tas bort, det blir särskilt angeläget att i grundlagen ett annat *mål för penningpolitiken* läggs fast. Detta mål borde vara penningvärdets bevarande. De sakkunniga föreslog därför det tillägget till 72 § regeringsformen att "riksbanken är anbefallt bevarandet av penningvärdet såsom en angelägenhet av synnerlig vikt vid utövandet av bankens verksamhet". Som en allmän synpunkt uttalade de sakkunniga också bl. a. (s. 64) att man på en modern centralbank även borde ställa kravet att den skulle genom sin politik försöka sörja för att kriser och depressioner förebyggs eller mildras och medverka till att sysselsättningen hålls på en jämn och hög nivå. Något lagstadgande härom ville de sakkunniga dock ej förorda. Remissinstansernas yttranden redovisas i korthet i författningsutredningens betänkande "Sveriges statsskick. Del 2, motiv" (SOU 1963: 17 s. 425). Under hänvisning (s. 431) till att frågan, huruvida ett särskilt lagstadgande erfordras om angelägenheten av penningvärdets bevarande, lämpligen borde lösas i samband med tillkomsten av en ny riksbankslag upptog författningsutredningen inte något om denna fråga i sitt grundlagsstadgande om riksbanken i 8 kap. 8 § förslaget till regeringsform.

Beträffande riksbankens ställning förtjänar också att nämnas att en av ledamöterna i nyssnämnda sakkunnigkommitté — landshövdingen Mats Lemne — i särskilt yttrande (s. 113) pläderade för ett mera *självständigt ansvar för riksbanken* i fråga om penning- och valutapolitiken. Det borde enligt Lemne finnas en överinstans som hade till huvuduppgift inte främst att — såsom bankoutskottet nu gör — granska om av riksdagen givna direktiv följts utan att bedöma penningvärdet och valutareserverna. Liknande tankar har framförts i motioner vid 1956 års riksdag (1956: I: 538, II: 708, BaU 1956: 30). En redogörelse för gällande *dechargeförfarande* lämnas i bankoutskottets utlåtande 1969: 12 s. 19. Bankoutskottet uttalar där också sammanfattningsvis om riksdagens befattning med valutapolitiken att den naturliga formen för riksdagens deltagande måste vara att i efterhand ta ställning till vidtagna åtgärder och därvid eventuellt göra uttalanden som kan tjäna som riktlinjer för riksbankens framtida handlande, medan ansvaret för de löpande åtgärderna på valutapolitikens område bör helt och

fullt åvila det exekutiva organ, bankofullmäktige, som utsetts bl. a. för detta ändamål (s. 22). Motsvarande uttalanden om *ansvarsfördelningen i fråga om penningpolitiken* har också gjorts. Bankoutskottet har sålunda förklarat att det bör ankomma på bankofullmäktige att bedöma tidpunkten för och innebörden av de beslut i räntepolitiskt avseende som med hänsyn till konjunkturutvecklingen kan visa sig motiverade. Genom sin granskning av riksbankens styrelse och förvaltning har riksdagen varje år möjlighet att i efterhand uttala sig om den förda diskontopolitiken (BaU 1967: 8 och 42, 1968: 52).

Riksbankens befattning med penning- och kreditpolitiken

En inventering av penningpolitikens medel och deras användning görs i nyssnämnda betänkande "Om riksbankens sedelutgivningsrätt". Bland *extraordinära penningpolitiska medel* nämns (s. 93) att riksbanken kan tänkas få befogenhet att direkt reglera privatbankernas räntesatser (se numera lag [1962: 258] om räntereglering och emissionskontroll, som är en beredskapslag) samt att dirigera deras kreditgivning i viss riktning. Utredningen kommenterar dock ej åtgärderna under hänvisning till att de synes mera betingade av social- än penningpolitiska önskemål.

Under rubriken "Frågan om bindning av vissa penningpolitiska medel" behandlas också (s. 101) riksbankens utlåning. Utredningen menar att en faktisk begränsning av riksbankens möjligheter att ge krediter till staten och andra följer av riksbankens ställning som centralbank och dess därmed förknippade ansvar för penningvärdet. Det ligger enligt utredningens mening i sakens natur att riksbanken vid beviljandet av direkta krediter till staten och andra bör söka bedöma de penningpolitiska konsekvenserna och tillse att krediterna kan rymmas inom det uppsjällda programmet. Härav följer enligt utredningen att en *begränsning av beloppet av dylika krediter* kan bli nödvändig med hänsyn till det allmänna läget på penning- och kapitalmarknaden och att krediterna i regel bör vara av kortfristig och temporär natur. Utredningens uppfattning är vidare att övervägande skäl talar mot en bindning av de penningpolitiska medlen genom föreskrifter om bestämda relationer hos riksbanken mellan vissa slag av tillgångar och avistaförpliktelser. Sådana täckningsföreskrifter ville utredningen ej rekommendera.

Själva kreditpolitikens medel behandlas av kreditmarknadsutredningen i "Banklikviditet och kreditprioritering" (SOU 1960: 16). Utredningen framhåller under rubriken "Diskontopolitik" bl. a. (s. 34) att bankernas upplåning i centralbanken under senare årtionden ändrat form och omfattning och att i Sverige sedan 1930-talet någon permanent upplåning inte förekommit utan endast tillfälliga lån över månadssluten och andra tidpunkter då påfrestningar på bankernas kassor är stor. Vidare påpekas att upplåningen inte längre har formen av rediskontering av växlar utan sker som lån med skattkamarväxlar och obligationer som säkerhet. Med diskontopolitik får man därför enligt utredningen avse variationer i räntesatser och villkor vid bankernas upplåning i centralbanken (se härom också finansministerns yttrande om diskontots betydelse i prop. 1962: 143 s. 17 med förslag till ränteregleringslag). Inte bara *räntevillkoren* utan också *andra lånebestämmelser* sägs kunna vara av kreditpolitiskt intresse. En banks tillgång till centralbankskredit kan — nämner utredningen — underkastas *direkta kvantitativa begränsningar*. Alternativt kan vid upplå-

ning över en viss gräns mycket *höga räntesatser* tillämpas som sätter ett maximum för en banks mera permanenta skuldsättning i centralbanken. Även om mera explicita bestämmelser saknas förutsättes det också i allmänhet att centralbanken kan vägra att ge kredit över längre perioder. Utredningen upplyser (s. 36) att i vissa länder begränsningen av centralbankskrediterna getts en mera precis karaktär och att särskilt i Frankrike variationer i upplåningslimiterna utnyttjats som ett självständigt kreditpolitiskt instrument. Utredningens förslag lades till grund för gällande beredskapslagar av år 1962 om likviditets- och kassakvot samt om placeringskvot. Om lagstiftning beträffande upplåningslimiterna och vad därmed sammanhänger var aldrig fråga.

Strax efter det att kreditmarknadsutredningen avgivit sitt betänkande underrättade riksbanken bankerna om att riksbanken avsåg vidta de åtgärder beträffande villkoren för deras upplåning i riksbanken vartill omständigheterna kunde ge anledning (bankofullmäktiges protokoll 20.4.1960). Vid bankofullmäktiges sammanträde 5.5.1960 antecknades att bankerna debiterades *tilläggsränta* för en dag varje gång en överdragning skedde på en checkräkning i riksbanken och att riksbankschefen hade bemyndigande att skärpa *villkoren för upplåningen*, när så av penningpolitiska skäl kunde anses påkallat. I fullmäktiges protokoll 22.8.1963 antecknades, att fem banker *avstängts från upplåning* på grund av underlåtenhet att efterleva riksbankens rekommendationer rörande likviditetskvoter. Enligt protokoll 20.2.1964 avsåg riksbankschefen att med stöd av det honom givna bemyndigandet utfärda föreskrifter för affärsbankerna och postbanken om skyldighet att erlægga *straffränta* för det fall att deras upplåning kom att överskrida vissa högsta belopp. Straffräntan uppträder här på scenen för första gången. Limiterna sattes i relation till varje banks redovisade egna kapital (först hälften, senare en fjärdedel) och straffräntan ökades successivt från 9 till 12 procent (den senare räntan motsvarande dubbla diskontot). Upplåningsregleringen lindrades sommaren 1966 men riksbanken förbehöll sig att antingen ånyo skärpa straffränteföreskrifterna eller att tillgripa andra motsvarande åtgärder, om utvecklingen visade sig påkalla detta.

Det skall vidare antecknas att Kungl. Maj:t 28.2.1969 förordnade om likviditetskvot för bankaktiebolagen och att riksbanken 7.3.1969 fastställde tillämpningsföreskrifter i anslutning därtill. Vidare förordnade Kungl. Maj:t 18.7.1969 om kassakvot för bankaktiebolagen och riksbanken 24.7.1969 om tillämpningsföreskrifter härtill.

I riksbankens förvaltningsberättelse för år 1969 framhålls (s. 7) att förordnande om likviditets- och kassakvoter i förening med *begränsningarna av bankernas upplåning* i riksbanken, kanske i synnerhet den senare åtgärden, ledde till en nedpressning av bankernas utlåning till andra ändamål än bostadsbyggande. Beträffande upplåningslimiterna sägs i förvaltningsberättelsen att de justerades efterhand bl. a. med beaktande av de säsongmässiga rörelserna i bankernas upplåningsbehov men också med hänsyn till i vilken utsträckning bankerna visat återhållsamhet i sin utlåning till andra ändamål än bostadsbyggandet. Som riktpunkt sattes att denna utlåningsstock borde återställas till samma nivå som vid ingången av året. Villkoren vid upplåning i riksbanken utöver de föreskrivna limiterna hade fastställts vid varje tillfälle. Ett fall av överskridande hade inträffat i oktober och i november överskred ytterligare två banker sina limiter under en eller ett par dagar. I samtliga fall hade *påföljderna* blivit kännbara.

Dispositionen för en rättslig utvärdering

Med kreditmarknadsutredningens synsätt utgör styrningen av bankernas upplåning i riksbanken ett centralt moment i diskontopolitiken. Tydligt är under alla förhållanden att man står inför ett fenomen som inte enbart kan ses som vanlig bankutlåning utan som även och framför allt bör studeras mot bakgrund av kreditpolitiska behov och syften. Riktas det rättsliga sökljuset mot det aktuella kreditpolitiska instrumentet, framträder följande bedömningspunkter

1. Riksbankens befogenhet att begränsa affärsbankernas upplåning
2. Riksbankens befogenhet att begagna upplåningsbegränsning som kreditpolitiskt medel
3. Riksbankens befogenhet att använda avstängning som tvångsmedel
4. Riksbankens befogenhet att använda straffranta av viteskaraktär som tvångsmedel
5. Riksbankens befogenhet att använda straffranta av vederlagskaraktär som tvångsmedel

Punkterna behandlas i det följande i tur och ordning.

Riksbankens befogenhet att begränsa affärsbankernas upplåning

Riksbankslagen är så utformad att den anger vad för slags verksamhet riksbanken får bedriva. Också beträffande en sådan enskild gren av verksamheten som utlåningsrörelsen anges på vilka olika sätt den får handhas. Det åläggs alltså inte riksbanken att låna ut pengar till affärsbankerna. Någon *rättslig* skyldighet har riksbanken följaktligen inte att ge affärsbankerna kredit. Det ligger därmed också inom ramen för riksbankens kompetens att begränsa affärsbankernas upplåning i riksbanken genom kreditlimiter eller på annat sätt, när sakligt godtagbara skäl påkallar det. En annan sak är att det i en given situation kan vara oförenligt med riksbankens allmänna penningpolitiska plikter och sociala ansvar att riksbanken vägrar lån åt en affärsbank som råkat i likviditetskris.

Riksbankens befogenhet att begagna upplåningsbegränsning som kreditpolitiskt medel

Redan ur riksbankens ställning som centralbank med exklusiv sedelutgivningsrätt kan härledas en viss befogenhet att styra penning- och kreditpolitiken inom ramen för landets allmänna ekonomiska politik. Härtill kommer de bemyndiganden som explicit eller implicit lämnats riksbanken av riksdagen. Riksbankens befogenhet att använda kreditlimitering gentemot bankerna som ett kreditpolitiskt instrument till förmån för bl. a. statens och bostadsbyggandets kreditbehov är fast etablerad genom långvarig, av riksdagen godkänd praxis. Riksbanken får i enlighet härmed anses ha en allmän fullmakt både att förordna om kreditlimitering och att utfärda erforderliga tillämpningsföreskrifter. Annan bindning föreligger inte än den som följer av det kreditpolitiska ändamålet och av riksbankens skyldighet att foga sina åtgärder efter rättsordningens allmänna krav. Riksbankens kompetens erinrar både om regeringens på den ekonomiska lagstiftningens område och om ett centralt ämbetsverks, som fått till sig delegerat att utfärda administrativa föreskrifter.

Riksbankens befogenhet att använda avstängning som tvångsmedel

I och med att riksbanken inte är skyldig att låna ut pengar till affärsbankerna, måste riksbanken också anses äga avstänga en bank från upplåning, när bärande sakskäl talar för det. Som sådana måste uppenbarligen penningpolitiska skäl kunna betraktas. Intet synes därför kunna erinras mot att hot om avstängning används som tvångsmedel för att förmå en bank att efterleva fastställd upplåningslimit eller att avstängning beslutas som påföljd vid överskridande av limiten. Som framgår av vad förut sagts torde dock möjligheten att tillämpa avstängning som påföljd vara begränsad och hot om avstängning därför utgöra ett tämligen ineffektivt tvångsmedel.

Riksbankens befogenhet att använda straffränta av viteskaraktär som tvångsmedel

Det bör till en början framhållas att den s. k. straffräntan inte utgör påföljd i straffrättslig mening. Den är inte knuten till någon kriminaliserad gärning. Termen straffränta är egentligen missvisande men inte mer anmärkningsvärd än ordet straffavgift när det används för att beteckna en rent ekonomisk sanktion.

Det går att finna *paralleller* till riksbankens straffränta på andra områden av offentlig ekonomisk verksamhet. Sålunda uttogs t. ex. under 1940-talets elransonering särskilda överuttagningsavgifter av "förbrukare av elektrisk kraft, som uttager större myckenhet kraft än han enligt meddelad föreskrift äger uttaga" (se lag [1941: 925] om reglering av förbrukningen av elektrisk kraft och gas och prop. 1941: 347). En jämförelse med denna överuttagningsavgift är emellertid av mycket begränsat värde därför att den hörde till ett lagreglerat system, medan straffräntan ingår i ett oreglerat, endast målstyrt system. Det torde över huvud taget inte vara fruktbart att jämföra straffräntan med offentlighetsrättsliga avgifter, framför allt inte med sådana av beskattningsnatur. Den bör snarast ses som en ekonomisk prestation som ligger helt utanför tillämpningsområdet för normerna för offentlighetsrättsliga avgifter i gemen (härom se Westerberg, Skatter, avgifter och pålagor). Jämförelser av rättsligt intresse kan däremot göras med den "straffränta" som riksbanken kan uttaga enligt 8 § ränteregleringslagen av bank som överskridit maximiränta.

Det får antas att riksbanken i sin verksamhet i princip är underkastad *civilrättsliga regler* och att de rättshandlingar riksbanken företar i sin utlåningsrörelse lyder under civilrättens allmänna regler om avtal och särskilda regler om försträckning (se Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, s. 432 not 4). Det förtjänar anmärkas att den omständigheten att riksbanken äger frihet att bestämma över sina prestationer skiljer riksbanken från de flesta övriga offentliga inrättningarna med affärs- och serviceuppgifter och på ett särskilt sätt talar för en tillämpning av civilrättens regler. Samtidigt går det inte att bortse från att riksbankens utlåningsrörelse egentligen inte är av affärsmässig natur utan en form av offentlig maktutövning. Riksbanken fullgör formellt funktionen av kreditrörelsedrivande bank men reellt funktionen av penning- och kreditmarknadsreglerande offentligt organ. Utövningen av den senare funktionen faller under den *offentliga rättens regler och grundsatser*. Liksom de båda funktionerna går i och ur varandra, kommer emel-

lertid tillämpningen av civilrätten och den offentliga rätten att göra det. Vid den fortsatta rättsliga analysen synes det mest ändamålsenligt att först göra en bedömning enligt civilrätten och därefter undersöka i vad mån den offentliga funktionen motiverar avsteg från den civilrättsliga ordningen och i stället aktualiserar offentligrättsliga regler och grundsatser.

Betraktar man straffrättan med civilrättens ögon, faller det sig naturligt att erinra om att bland sanktionerna mot kontraktsbrott förutom uppsägning och hävning av själva kontraktet förekommer ekonomiska påföljder såsom skadestånd och *vite*. Straffrättan synes mycket väl kunna klassificeras som ett vite i penningar — en vitesränta (straff och vite är f. ö. synonyma ord) — som har till syfte att utgöra ett påtryckningsmedel mot en kontraktspart att uppfylla sina förpliktelser enligt kontraktet. Lagrådet är inne på ett sådant betraktelsesätt i sitt utlåtande över förslaget till ränregeringslag (prop. 1962: 143 s. 32). Det har därför sitt intresse att se på vad civil- och straffrätten bestämmer om avtalsviten.

Tidigare gällde att vite, som utfästs vid försträckning i penningar, var rättsligen ogiltigt. Bestämmelsen härom upphävdes 1907. Sedan dess gäller i princip *avtalsfrihet* över hela den civilrättsliga linjen i *fråga om vite* (Almén—Eklund, Lagen om avtal s. 140, Rodhe, Obligationsrätt s. 584). Också försträckningsavtal kan alltså förses med vitesklausuler, som förpliktar låntagaren att t. ex. vid underlåtenhet att i avtalad tid återbetala det lånade beloppet gälda ett — i procent av lånebeloppet eller på annat sätt bestämt — vite. Avtalsfriheten är emellertid inte obegränsad. Av rättskyddsskäl har vissa *yttersta gränser* utstakats på civil- och straffrättslig väg. Enligt 31 § avtalslagen gäller sålunda att, om någon begagnat sig av annans trångmål, lättsinne eller beroende ställning i förhållande till honom till att ta eller betinga sig förmåner, vilka står i uppenbart missförhållande till det vederlag, som kan ha blivit erlagt eller utfäst, eller för vilka något vederlag inte skall utgå, då skall den sålunda tillkomna rättshandlingen inte gälla mot den förfördelade. Härtill kommer att gärningen kriminaliserats i 9 kap. 5 § brottsbalken som *ocker*. Genom dessa civil- och straffrättsliga regler har man velat bereda en svagare part skydd mot det missbruk av ekonomisk övermakt som en fullständig avtalsfrihet skulle kunna föra med sig. Skyddet har ytterligare förstärkts genom ännu en civilrättslig bestämmelse nämligen den i 36 § avtalslagen om *jämkning av oskäligt vite*. Själva vitesklausulen blir enligt detta lagrum inte ogiltig mot den förfördelade parten men denne berättigas till jämkning av vitet till skäligt belopp. Där sägs sålunda att vite i penningar eller annat, som någon utfäst sig att gälda för den händelse han inte skulle fullgöra en honom åliggande förpliktelse eller eljest skulle företaga eller underlåta en handling, får ned sättas efter ty skäligt prövas, såfram utkrävande av vad utfäst blivit finnes vara uppenbart obilligt. Vid prövningen härav skall hänsyn tas inte bara till förlust, som den enligt utfästelsen berättigade kan ha lidit utan också till det intresse han eljest kan ha haft i handlingens företagande eller underlåtande ävensom till övriga föreliggande omständigheter. Härmed kan jämföras föreskriften i 8 § tredje stycket ränregeringslagen där det anges att skyldighet att gälda "straffränta" får efterges helt eller delvis, då särskilda skäl föranleder därtill. Såsom framgår av förarbetena (prop. 1962: 143 s. 33 och 35) kan jämkning ske inte bara i administrativ ordning utan också av allmän domstol i civilt mål, om domstolen finner påföljden uppenbart obillig.

Rättslägesbeskrivningen ger vid handen att vite i och för sig kan stipu-

leras i samband med försträckning av pengar och göras rättsligen gällande under förutsättning att vitesbeloppet håller sig inom rimliga gränser. Sättet för vitets beräkning spelar ingen roll. Det gör ingen skillnad om vitet bestäms till ett fixt belopp eller sätts i relation till huvudförpliktelsen genom procent- eller annan kvotdelsangivelse. En ränta i ordets egentliga bemärkelse blir det inte fråga om, även om vitet uttrycks i procent av ett lånebelopp.

Före 1969 uttog riksbanken inte högre "straffränta" vid överskridande av upplåningslimiterna än 12 procent. En ekonomisk påföljd av denna förhållandevis modesta beskaffenhet kan knappast anses överskrida de gränser för avtalsfriheten som 31 och 36 §§ avtalslagen utstakar. Var den yttersta rimlighetsgränsen går som enligt 36 § avtalslagen skall ge en kontraktspart skydd mot överdrivet höga vitesbelopp kan inte anges i straffränteprocent eller annat mått på ett generellt sätt, eftersom lagen förutsätter en individuell bedömning, vid vilken bl. a. skall beaktas styrkan av den viteskrävandes, i detta fall riksbankens, intresse av avtalets efterlevnad. Ytterst ankommer det på allmän domstol att i mål om talan angående jämkning av vitet bestämma rimlighetsgränsen. Här räcker det dock att konstatera att den 12-procentiga straffräntan med största sannolikhet låg inom en sådan gräns.

Riksbankens befogenhet att använda straffränta av vederlagskaraktär som tvångsmedel

1969 infördes en ny teknik. Limiterna skärptes till högsta gränser, till vilka upplåning i vanlig automatisk ordning fick förekomma. En bank, som råkade i den situationen att den behövde låna mer än som rymdes inom limiten, förutsattes ta kontakt med riksbanken för utverkande av extra upplåning och för överenskommelse om villkoren för denna. Vid en sådan saklig uppläggning förskjuts också det rättsliga perspektivet. Det vederlag som riksbanken betingar sig vid beviljande av extra lån utanför limiten kan då knappast rättsligen klassificeras som vite, även om den reella skillnaden mellan ett i särskild ordning bestämt vederlag för extra upplåning och en extradebitering för sådan upplåning är härfin. Rättsligen torde *vederlaget* bli att betrakta som en *låntagarens direkta motprestation* enligt ett extraordinärt försträckningsavtal. Någon tillämpning av 36 § avtalslagen kan därför inte komma i fråga. Riksbanken har dock låtit förstå att *jämknings* kan tänkas i efterhand. Häri kan ses en motsvarighet till jämkningens möjlighet enligt 8 § tredje stycket ränteregleringslagen.

Även enligt den nya metodiken kan i och för sig en bedömning ske med *tillämpning av 31 § avtalslagen*. Den frågan kan då ställas, om riksbanken genom att av en bank betinga sig en ränta av en procent för dag för lån utöver fastställd limit begagnat sig av ett bankens trångmål till att betinga sig en förmån som står i uppenbart missförhållande till den favör som extralånet kan anses utgöra. Svaret ger sig inte utan vidare. Såväl ordet "förmån" som begreppet "uppenbart missförhållande" lämnar utrymme för tolkningstvivel, som endast allmän domstol kan skingra. Ett privat subjekt som ställt ifrågavarande räntevillkor skulle otvivelaktigt ha ansetts ha bedrivit ocker. Riksbanken utgör emellertid ett offentligt subjekt med viktiga allmänna intressen att bevaka, vilka så att säga lyfter upp rättshandlingen på ett högre plan med andra värderingsnormer än dem som är att tillämpa enskilda emellan. För offentlig organ måste vid myndighetsutöv-

ning mycket vara tillåtet som är förbjudet för enskilda organ. Beaktas särskilt att riksbankens uppsåt inte var att skaffa sig en oskäligen vinning på en banks bekostnad utan att för ett viktigt samhällsintresses skulle slå vakt om upplåningslimiterna, skulle måhända redan vid en civilrättslig bedömning riksbanken kunna anses ej ha överskridit avtalsfrihetens yttersta gräns sådan den definieras i 31 § avtalslagen. Naturligare är emellertid att se saken så att riksbanken här utövar en offentlig makt och myndighet, som sätter 31 § avtalslagen ur spel, och att riksbankens åtgärder i stället bedöms enligt offentligrättsliga regler, utformade med tanke på de speciella relationer som uppkommer mellan det allmännas organ och enskilda vid myndighetsutövning.

Övergår man till en *offentlighetsrättslig infallsvinkel* får man till utgångspunkt ta att riksbanken har ett allmänt bemyndigande att med olika medel verka för balans på penning- och kapitalmarknaden. En del av de kreditpolitiska medlen är underkastade särskilda regleringar som binder riksbanken i olika hänseenden. Övriga medel får riksbanken, om inga särskilda inskränkningar fästats vid bemyndigandet, begagna efter *fritt skön*. 16 § regeringsformen och de grundsatser som brukar läsas in i detta för den svenska rättsstaten fundamentala grundlagsstadgande är inte direkt tillämpliga på riksbanken, eftersom de riktar sig till Konungen. Riksbanken måste dock ändå anses skyldig att iaktta de *allmänna rättsstatliga grundsatserna* i sin myndighetsutövande verksamhet, även till den del den sker med tillämpning av fritt skön.

En första grundsats är att makt inte får missbrukas. Häri ligger bland annat att en befogenhet inte får brukas till främmande ändamål. Det kan inte med fog påstås att riksbanken brukat sina penning- och kreditpolitiska befogenheter för främmande ändamål genom att belinga sig en mycket kännbar motprestation vid upplåning utöver fastställd limit.

En andra grundsats är objektivitetsgrundsatsen. En åtgärd får inte grundas på annat än objektivt godtagbara skäl och lika fall skall behandlas lika. Riksbankens handlande synes väl förenligt också med denna grundsats. Ur objektivitetsgrundsatsen brukar också härledas en behovsgrundsats, som innebär att påtagligt behov skall kunna påvisas av den beslutade åtgärden. Inte heller denna grundsats kan sägas vara åsidosatt, i det att behov, såvitt kan bedömas, förelåg av verksamma garantier för limiternas efterlevnad.

En tredje behovsgrundsatsen närstående grundsats är proportionalitetsgrundsatsen, som går ut på att en åtgärd med avseende på art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till det resultat som åsyftas (ej mera våld än nöden kräver). På denna punkt kan riksbankens handlande föranleda diskussion. Var det nödvändigt att kräva en så hög ränta som en procent för dag, motsvarande 360 procent i årlig ränta, för att vinna det uppställda målet att få limiterna strikt efterlevda? Besvaret förutsätter uppskattningar och värderingar som inte kan göras på ett meningsfullt sätt utan tillgång till en mängd olika fakta. Här kan inte uttalas mera än att det på föreliggande material inte går att göra övertygande sannolikt att tvångsexcess ägt rum.

Den frågan skulle också kunna ställas om riksbanken inte överskridit sin kompetens genom att på egen hand introducera en radikalt ny metodik för upplåningsbegränsningen, vilken innefattade mycket ingripande åtgärder mot bankerna. Med den mycket vida fullmakt riksbanken har inom penningpolitiken är det emellertid svårt att tala om kompetensöverskridan-

de. I vad mån riksbanken skall inhämta direktiv från riksdagen i en angelägenhet som den diskuterade blir knappast en rättsfråga utan snarast en lämplighetsfråga. Jag anser mig därför inte böra gå vidare in på denna frågeställning.

Avslutningsvis kan erinras om vad Nils Herlitz anför i Förvaltningsrättsliga plikter s. 575. Herlitz behandlar där den situation att en myndighet är utrustad med vidsträckta och odefinierade befogenheter i saker som angår enskilda. Den enskilde står här inför ett tvång i så måtto att han vet att myndigheterna har en makt i sina händer som kanske kan drabba honom. Det är — säger Herlitz — statens allmänna tvångsmakt han står inför utan att kunna bedöma när och hur den kan träffa honom. Denna företeelse har i nutida förvaltningsrätt enligt Herlitz en utomordentlig räckvidd. Medborgarna är i ständigt ökad grad beroende av myndighetsåtgärder vilkas förutsättningar och innebörd inte preciserats av lagstiftningen. Det vill synas som om Herlitz' beskrivning stämmer ganska väl in på förhållandet mellan riksbanken och affärsbankerna vad gäller penningpolitiken, enkanterligen upplåningen i riksbanken.

Slutord

Min slutsats blir att den rättsliga grunden för riksbankens kreditreglerande åtgärder i fråga om begränsningen av bankernas upplåning under 1969 är att finna dels i den avtalsfrihet som gäller enligt svensk civilrätt samt dels och framför allt i den frihet riksbanken får anses ha att efter eget bedömande och på eget ansvar med redovisningsskyldighet inför riksdagen sköta penningpolitiken. Jag kan inte finna att riksbanken överskridit sina befogenheter genom att bevinga sig s. k. straffränta vid affärsbanks upplåning i riksbanken utöver fastställd limit. I vad mån den onekligen mycket höga straffränta som uttagits skulle stå sig eller jämkas vid en domstolsprövning eller vid en eventuell billighetsprövning i efterhand, som görs av riksbanken själv, lämnar jag öppet. Jag har heller inte ansett det ingå i mitt uppdrag att diskutera frågan om, t. ex. av rättssäkerhetsskäl, någon form av bindning — genom lagstiftning, riksdagsdirektiv eller i annan ordning — kan vara önskvärd beträffande riksbankens tillämpning av upplåningsbegränsning som kreditpolitiskt instrument.

Stockholm den 12 februari 1970.

Bertil Wennergren