

Konstitutionsutskottets yttrande

1978/79: 6 y

beträffande riksbankens befogenheter vid tillämpningen av en 1952 ingången överenskommelse mellan riksbanken och vissa affärsbanker avseende emissionskontroll

Till finansutskottet

Finansutskottet har beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig beträffande den vid finansutskottets granskning av fullmäktiges i riksbanken protokoll för år 1978 uppkomna frågan, huruvida riksbanken överskridit sina befogenheter genom att utfärda cirkulär 1977-11-07 rörande placering av likvida medel i samband med emittering av obligations- och förlagslån.

Till besvarande av finansutskottets framställning får konstitutionsutskottet anföra följande.

I lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel ges bestämmelser om bl. a. emissionskontroll. Härmed avses enligt 17 § att obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev ej får utan tillstånd av riksbanken utges av annan än riksgäldskontoret och att andra skuldebrev, som ej avser inlåning på räkning från allmänheten, ej får utan sådant tillstånd utges av kreditinstitut. Enligt 18 § anger riksbanken vilka slag av värdepapper som ej får utges utan tillstånd enligt 17 § och från vilken tidpunkt emissionskontrollen gäller.

Lagen om kreditpolitiska medel är en s. k. fullmaktslag med tidsbegränsad giltighet. Den gäller för närvarande t. o. m. utgången av 1981. För att den skall sättas i tillämpning fordras en särskild framställning från riksbanksfullmäktige till regeringen. Tillämpningen kan begränsas till användningen av visst kreditpolitiskt medel. Om regeringen har förordnat om kreditpolitiskt medel, får riksbanken meddela de föreskrifter som behövs för användningen av sådant medel (5 §). Lagen har hittills inte varit i tillämpning såvitt gäller emissionskontroll. I stället gäller i detta hänseende alltjämt en överenskommelse mellan riksbanken och de i emissionsverksamheten deltagande affärsbankerna som ingicks 1952.

I ett cirkulär från riksbanken till "emittentbankerna" den 7 november 1977 förklarade sig riksbanken anse att som "allmän norm" borde gälla att företag/koncern som avsåg att ta upp obligations- eller förlagslån borde ha högst 20 % av sina i Sverige placerade likvida medel i annan form än banksättningar och därmed likställda placeringar. Riksbanken framhöll i cirkuläret att banken de senaste åren med hänvisning till kapital- och kreditmarknaden hävdade att företag som får till-

gång till den svenska obligationsmarknaden i huvudsak borde ha sina likvida medel placerade som inlåning i bank och inte som andra kortfristiga placeringar av olika slag. Avslutningsvis förklarade riksbanken sig vara medveten om att åtskilliga problem kunde uppstå vid tillämpningen samt att det i vissa fall kunde vara motiverat att ta hänsyn till speciella omständigheter och till följd därav jämka den angivna normen uppåt.

I skrivelse till riksbanksfullmäktige den 20 juni 1978 hemställde Sveriges industriförbund att den ifrågavarande normen skulle upphävas. Enligt Industriförbundet var normen olämplig från ekonomiska utgångspunkter. Industriförbundet pekade vidare på att professorn i offentlig rätt Ole Westerberg i ett på förbundets begäran avgivet utlåtande kommit till slutsatsen att normen innebar ett befogenhetsöverskridande, eftersom den inte hade stöd i lagen om kreditpolitiska medel och därför stred mot grundlagen.

Riksbanksfullmäktige, som behandlade Industriförbundets skrivelse vid ett sammanträde den 17 augusti 1978, beslöt att skrivelsen inte skulle föranleda någon åtgärd från fullmäktiges sida. En ledamot var skilljaktig och fann att ifrågavarande norm borde upphävas såsom inte lagligen grundad.

Utskottet, vars yttrande endast avser grundlagsenligheten av riksbankens ifrågavarande "norm", gör följande bedömning.

Som framgår av det föregående infördes emissionskontroll år 1952 genom en överenskommelse mellan riksbanken och de i emissionsverksamheten deltagande affärsbankerna. I enlighet med denna överenskommelse inhämtas riksbankens godkännande för emissioner av obligations- och förlagslån. Som anfördes i propositionen (1974: 168) med förslag till lag om kreditpolitiska medel får riksbanken härigenom inflytande över både lånevillkor och lånevolym. Enligt propositionen hade emissionskontrollen i huvudsak haft att fylla två funktioner. Kontrollen hade dels inneburit en reglering av räntan och andra emissionsvillkor, dels haft en resursfördelande funktion genom att vara avsedd att tillgodose av statsmakterna prioriterade önskemål såsom bostadsfinansiering och statsupplåning. I propositionen förordades att den dittills använda metoden med samråd och överenskommelser mellan riksbanken och kreditinstituterna även fortsättningsvis i första hand skulle prövas i fråga om emissionskontroll. Redan lagens existens förutsattes ge riksbanken större möjligheter att vid diskussionerna med kreditinrättningarna hävda de allmänna kreditpolitiska intressena. Nu återgivna uttalanden föranledde inte några erinringar vid riksdagsbehandlingen.

Det förhållandet att riksbankens emissionskontroll hittills grundat sig på en överenskommelse och inte på lag innebär enligt utskottets mening att de villkor riksbanken tillämpar vid utövandet av denna kontroll inte i grundlagens mening kan betraktas som normgivning. Riksbanken kan

sålendes inte genom den angivna "normen" anses ha överskridit sina grundlagsenliga befogenheter.

Utskottet vill tillägga att de i det föregående återgivna uttalandena om överenskommelsens innebörd närmast ger vid handen att man från statsmakternas sida ansett det vara riksbankens uppgift att vid den emissionskontroll som följer av överenskommelsen med emittentbankerna hävda kreditpolitiska intressen av skilda slag.

Slutligen vill utskottet erinra om att reglerna om emissionskontroll i lagen om kreditpolitiska medel kan sättas i tillämpning på initiativ av riksbanksfullmäktige. Riksbanken äger i så fall med stöd av delegationsregeln i 5 § föreskriva villkor med avseende på lagens tillämpning.

Stockholm den 24 april 1979

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s)*, Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Karl Erik Olsson (c)*, Wiwi-Anne Cederqvist (s) och Marianne Ståhlberg (s)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Avvikande mening

av Anders Björck och Lars Schött (båda m), vilka ansett att utskottets yttrande från och med det stycke som börjar "Som framgår" till och med yttrandets slut bort ha följande lydelse:

Som framgår av det föregående infördes emissionskontroll år 1952 genom en överenskommelse mellan riksbanken och de i emissionsverksamheten deltagande affärsbankerna. Överenskommelsen kom till skriftligt uttryck i skrivelser från riksbanken till Svenska bankföreningen och flera kreditinrättningar. Därvid förbehöll sig riksbanken beträffande emissioner av andra än statliga obligationslån rätt att pröva lånevillkoren samt att avgöra tidpunkt och turordning för lånen.

Det sätt på vilket riksbanken formulerade överenskommelsen visar enligt utskottets mening att man vid den tidpunkten inte ansett att emissionskontrollen skulle ge riksbanken rätt att för en obligationsemission föreskriva villkor som inte direkt var knutna till det aktuella lånet. Även om utvecklingen medfört att kreditpolitiken blivit mera komplicerad, kan detta dock enligt utskottets mening inte tillåta riks-

banken att mot bakgrund av sin särskilda ställning utvidga sina maktbefogenheter gentemot tredje man, dvs. emissionsföretagen, till områden som inte alls ligger inom ramen för överenskommelsen. Så har, såvitt utskottet kan finna, skett i förevarande fall. Den 20/80-procentsregel som riksbanken enligt cirkuläret tillämpar har uppenbarligen inte något direkt samband med emissionsfrågan.

Eftersom det ifrågavarande villkoret får anses sakna stöd i riksbankens överenskommelse med bankerna kan det enligt utskottets mening godtas endast under förutsättning att det kan hänföras till sådana föreskrifter som riksbanken enligt 5 § lagen om kreditpolitiska medel har rätt att utfärda. I denna paragraf ges riksbanken bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för användningen av ett kreditpolitiskt medel.

Den omständigheten att bemyndigandet var allmänt hållet föranledde särskilda överväganden i propositionen till lagen om kreditpolitiska medel (1974: 168) angående frågan om bemyndigandet stod i överensstämmelse med 8 kap. 3 § regeringsformen. Mot bakgrund av ett uttalande i grundlagspropositionen (1973: 90 s. 209) att riksbanken beträffande bemyndiganden på näringsrättens område borde mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skulle få röra sig framhölls i propositionen till lagen om kreditpolitiska medel att de kreditpolitiska bemyndigandena "endast avser vissa preciserade typer av regleringar", att för varje kreditpolitiskt medel ges "grundläggande regler om innebörden och utformningen av medlet" samt att riksbanken får utfärda "enbart kompletterande föreskrifter".

Nu citerade uttalanden måste sättas i samband med innchållet i övrigt i förarbetena till 1974 års kreditpolitiska lagstiftning. I det senare hänseendet finns inte något uttalande som ger anledning till antagande att man tänkt sig möjligheten av att föreskrifter om likviditetsplacering skulle kunna inncfattas i bemyndigandet till riksbanken. Även om ett sådant kreditpolitiskt styrmedel inte var aktuellt vid lagstiftningens tillkomst, kan man enligt utskottets mening inte utan lagändring utvidga lagstiftningens syfte allteftersom behov av nya styrmedel tillkommer.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att riksbankens 20/80-procentsregel inte haft stöd i lagen om kreditpolitiska medel. Med hänsyn till vad som i det föregående anförts om att överenskommelsen med kreditinrättningarna inte kan ge riksbanken en mera vidsträckt rätt än lagen om kreditpolitiska medel finner utskottet att riksbanken överskridit sina befogenheter i berört hänsende till skada för de av överenskommelsen berörda företagen.