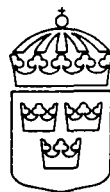


Regeringens proposition

1992/93:245

om lagreglering av det statliga stödet till banker och andra kreditinstitut, m.m.



Prop.
1992/93:245

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 6 maj 1993 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Bo Lundgren

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har beslutat om statligt stöd till banker och vissa andra kreditinstitut. I propositionen föreslås att villkoren för statligt stöd skall kunna prövas av en för ändamålet inrättad prövningsnämnd, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor, samt att staten under vissa förhållanden skall ha rätt att lösa in aktierna i ett kreditinstitut eller ställa det under tvångsförvaltning. Vidare föreslås ändrade regler för avyttring av egendom som en bank eller ett kreditmarknadsbolag förvärvat för att skydda fordran.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1993 utom såvitt avser ändringen av reglerna som berör kreditmarknadsbolag vilka avses träda i kraft samtidigt med lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag.

1 Förslag till Lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut

Prop. 1992/93:245

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För att garantera stabiliteten i betalningssystemet och trygga kreditförsörjningen lämnas statligt stöd enligt denna lag till banker och vissa andra kreditinstitut. Syftet med statens åtagande är att garantera att instituten kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Frågor om det statliga stödet handläggs i första hand av Bankstödsnämnden.

För uppgifter enligt denna lag finns Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Bestämmelser om nämndens sammansättning och om förfarandet i nämnden finns i 18-26 §§.

2 § Det statliga åtagandet om stöd omfattar inte

1. aktiekapital, om inte detta följer av att stöd har getts i form av garanti vid en nyemission,
2. kapitaltillskott som får ingå i ett instituts kapitalbas som supplementärt kapital och som inte är begränsat särskilt i förhållande till det primära kapitalet, om inte detta följer av ett åtagande om stöd som Bankstödsnämnden gjort,
3. förpliktelser som uppenbarligen är oförenliga med en sund bankverksamhet.

3 § Stöd kan lämnas till

1. banker med svensk oktroj och deras dotterföretag,
2. följande kreditinstitut med statlig anknytning: Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Stadshypotek Aktiebolag, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan, Aktiebolaget Svensk Exportkredit, Aktiebolaget Industrikredit, Lantbrukskredit Aktiebolag och Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, och
3. företag som har inrättats av ett stödberättigat institut som ett led i en rekonstruktion.

4 § Stöd lämnas

1. till fortsatt verksamhet i institut som är livskraftiga, och
2. för rekonstruktion eller avveckling i ordnade former av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

5 § Stöd får förenas med villkor.

Stödet skall utformas på ett affärsmässigt sätt. Stödet skall vidare så långt som möjligt ges en konkurrensneutral utformning.

Statens långsiktiga kostnader för stödet skall hållas så låga som möjligt. Stödet skall utformas så att statens insatser så långt som möjligt kan

återvinnas. Om inte särskilda skäl talar för annat skall en avgift tas ut för lämnade garantier. Prop. 1992/93:245

Staten bör tillförsäkras del i den värdestegring som uppkommer om ett institut som fått stöd återfår sin lönsamhet.

Prövning av villkor för statligt stöd i vissa fall

6 § Om ett kreditinstitut utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla för institutet föreskrivet krav på kapitaltäckning, kan Bankstödsnämnden begära att Prövningsnämnden för bankstödsfrågor prövar ett förslag till avtal om statligt stöd till kreditinstitutet och om villkoren för att institutet skall få sådant stöd.

7 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren, mot bakgrund av det stöd som Bankstödsnämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna, är oskäligen mot nämndens motpart.

Prövningsnämnden får jämka förslag till villkor som är oskäligt.

I Prövningsnämndens avgörande skall anges vid vilken tidpunkt Bankstödsnämnden tidigast får begära inlösen enligt 10 § första stycket 1 eller begära förordnande av god man enligt 13 § första stycket 1.

8 § Villkor som skall prövas enligt 7 § får inte gälla personlig betalningsskyldighet gentemot staten för ägare av aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag.

9 § Tvister om tolkning eller tillämpning av ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare om statligt stöd till institutet prövas av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor, om inte parterna har enats om något annat.

Inlösen

10 § Staten har gentemot en aktieägare i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag rätt att lösa in aktierna, om

1. bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Prövningsnämnden för bankstödsfrågor funnit inte vara oskäligen,

2. bolaget eller aktieägaren inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. bolaget inte har en kapitalbas som uppgår till två procent av värdet av bolagets placeringar, allt beräknat enligt de för bolaget gällande reglerna om kapitaltäckning.

Rätt till inlösen enligt första stycket 1 föreligger inte om det efter Prövningsnämndens tidigare prövning har inträffat någon omständighet som medför att de av Bankstödsnämnden föreslagna avtalsvillkoren är oskäligen.

En tvist huruvida rätt till inlösen föreligger eller om lösenbeloppet prövas av Prövningsnämnden på begäran av Bankstödsnämnden.

11 § Lösenbeloppet skall bestämmas så att det motsvarar aktiens verkliga värde vid den tidpunkt när Bankstödsnämnden begärde inlösen eller prövning av lösenbeloppets storlek hos Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Vid bestämmande av aktiens värde skall 17 § beaktas.

12 § Aktiebolagets eller bankaktiebolagets aktieägare är skyldiga att till staten överlämna sina aktiebrev med påskrift om överlåtelse eller, när det är fråga om aktier i ett avstämningsbolag, att låta staten registreras som ägare av aktierna enligt bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827), om det är ostridigt mellan parterna att det föreligger lösningsrätt eller Prövningsnämnden för bankstödsfrågor har förklarat att sådan rätt föreligger utan att samtidigt fastställa lösenbeloppet. Aktieägare har rätt till skälig ränta på lösenbeloppet för tiden från det aktie överlåtits till dess lösenbeloppet förfaller till betalning.

I övrigt tillämpas 14 kap. 12 och 13 §§ aktiebolagslagen (1975:1385) och 11 kap. 13 och 14 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618). Därvid skall för staten gälla vad som föreskrivs om moderbolag.

Tvångsförvaltning

13 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall på begäran av Bankstödsnämnden förordna god man att under viss tid, högst ett år, överta förvaltningen av en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut, om kreditinstitutet

1. inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Prövningsnämnden funnit inte vara oskäligen,

2. inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. inte har en kapitalbas som uppgår till två procent av värdet av institutets placeringar, allt beräknat enligt de för institutet gällande reglerna om kapitaltäckning.

Rätt att få god man förordnad enligt första stycket 1 föreligger inte om det efter Prövningsnämndens tidigare prövning har inträffat någon omständighet som medför att de av Bankstödsnämnden föreslagna avtalsvillkoren är oskäligen.

14 § Den gode mannen övertar de befogenheter som tillkommer

1. i en sparbank huvudmännen,
2. i en föreningsbank föreningsmedlemmarna, och
3. i ett hypoteksinstitut styrelsen.

15 § Den gode mannen skall i lämplig omfattning samråda med företrädare för dem vilkas befogenheter han enligt 14 § har övertagit samt med kreditinstitutets borgenärer.

16 § En god man skall ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver. Till god man får inte förordnas någon som står kreditinstitutet

nära eller är beroende av detta. Den som är anställd hos Bankstödsnämnden eller ledamot av dess styrelse får inte förordnas till god man.

Flera gode män skall förordnas om det behövs med hänsyn till uppdragets omfattning och beskaffenhet.

Om det behövs, skall även ersättare förordnas för god man. Bestämmelserna om god man gäller även för ersättare.

Den gode mannen har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen bestäms av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor och skall betalas av det institut som den gode mannen förvaltar.

Den gode mannen skall entledigas, om han bedöms inte vara lämplig eller av annan orsak bör skiljas från uppdraget.

Värdering av tillgångar

17 § Om i en tvist enligt denna lag fråga uppkommer om värdet av aktierna i ett bolag skall värdet bestämmas som om bolaget inte hade omfattats av statens åtagande om stöd till kreditinstituten.

Prövningsnämndens sammansättning

18 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor består av tre ledamöter som utses av regeringen. En av ledamöterna skall förordnas till ordförande och en till vice ordförande. Dessa skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Regeringen får utse högst två ersättare för ledamöterna i nämnden. Förordnandena skall meddelas för viss tid.

Ledamot och ersättare i Prövningsnämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkursstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Åtgärd som endast avser beredande av mål eller avskrivning av mål får utföras av en ledamot. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Förfarandet i Prövningsnämnden

19 § Mål som avses i 6, 9, 10 och 13 §§ anhängiggörs skriftligen genom ansökan. I övrigt gäller om förfarandet 3-5, 8, 11, 12, 14, 16-26, 30-32, 38, 39 och 41-52 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) om inte annat föreskrivs i denna lag.

20 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall delge ansökningen med motparten och förelägga denne att inkomma med yttrande.

21 § Om en motpart, som inte delgetts ansökningen på annat sätt än genom kungörelse enligt 16 § första stycket delgivningslagen (1970:428), inte inkommer med yttrande skall Prövningsnämnden för bankstödsfrågor förordna god man att bevaka dennes rätt i målet.

Den som förordnats till god man enligt första stycket har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Kostnaden skall stanna på staten.

22 § I handläggningen skall ingå muntlig förhandling om Prövningsnämnden för bankstödsfrågor finner att det behövs eller part begär det och muntlig förhandling inte är uppenbart obehövlig.

23 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor får avgöra målet även om part uteblir från muntlig förhandling eller inte inkommer med yttrande.

24 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Rättegångskostnader

25 § I mål om prövning av villkor skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Om Prövningsnämnden för bankstödsfrågor jämkar föreslagna villkor eller finner att villkoren är oskäligen får Prövningsnämnden förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om inlösen och i mål om tvångsförvaltning skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Prövningsnämnden får dock förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om tolkning eller tillämpning av ett avtal gäller rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i mål vari förlikning är tillåten.

Överklagande

26 § Avgöranden av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Bestämmelserna i 6-26 §§ upphör att gälla vid utgången av år 1995.

2 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Prop. 1992/93:245

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §¹

För att skydda fordran får en bank

1. på offentlig auktion, en svensk eller utländsk börs eller en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och

2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom.

Första stycket gäller inte egen aktie eller bevis om andel i eller tillskott till föreningsbank. I fråga om sparbanks förvärv av bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken gäller bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen (1987:619).

I utbyte mot egendom som har köpts eller övertagits enligt första stycket får en bank förvärva aktier i ett bolag, som bildats för förvaltning av egendomen eller för fortsättande av en med denna driven verksamhet.

Har aktier förvärvats enligt första eller tredje stycket får banken, om uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust, förvärva ytterligare aktier i samma bolag.

Har aktier förvärvats enligt första, tredje eller fjärde stycket får banken, om aktiebolaget överlåter sina tillgångar på ett annat aktiebolag, byta ut dessa aktier mot aktier i det andra aktiebolaget.

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Har egendomen inte avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs Finansinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske. Egendomen skall dock avyttras senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Banken skall årligen till Finansinspektionen avge en särskild redovisning av egendomen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹Senaste lydelse 1992:553.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag

Prop. 1992/93:245

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Trots bestämmelserna i 6 § får ett kreditmarknadsbolag för att skydda en fordran dels på offentlig auktion eller på en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller vid exekutiv försäljning köpa aktier eller andelar som är utmäta eller utgör säkerhet för fordringen, dels överta aktier eller andelar som betalning för fordran, om det finns anledning att anta att bolaget annars skulle göra en avsevärd förlust.

Aktier eller andelar som förvärvats enligt första stycket och som medfört att någon gräns som anges i 6 § överskridits, skall avyttras så snart det är lämpligt och senast när det kan ske utan förlust för kreditmarknadsbolaget. Om egendomen inte har avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs Finansinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.

Om ett förvärv enligt första stycket medfört att någon gräns som anges i 6 § har överskridits, skall överskjutande aktier eller andelar avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske. Egendomen skall dock avyttras senast när det kan äga rum utan förlust för bolaget. Kreditmarknadsbolaget skall årligen till Finansinspektionen avge en särskild redovisning av egendomen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Lundgren

Proposition om lagreglering av det statliga stödet till banker och andra kreditinstitut, m.m.

1 Inledning

Riksdagen beslutade den 18 december 1992 att staten skall garantera att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid (prop. 1992/93:135, bet. 1992/93:NU16, rskr. 1992/93:155).

På Finansdepartementets uppdrag utarbetade justitierådet Johan Munck i början av år 1993 en promemoria med förslag till lagstiftning för att möta vissa problem som kan uppstå med anledning av riksdagens beslut. Promemorian, som har remissbehandlats, finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 1708/93).

Remissinstanserna har också fått tillfälle att framföra synpunkter på promemorian vid en hearing den 1 april 1993. Närvarande vid hearingen var representanter för Finansinspektionen, Allmänna pensionsfonden, första - tredje fondstyrelserna, Svenska Bankföreningen, Aktiebolaget Svensk Exportkredit, Svenska Fondhandlareföreningen och Sveriges Aktiesparares riksförbund.

I en skrivelse den 2 februari 1993 till Finansdepartementet har Finansinspektionen begärt en översyn av reglerna i 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617) om bankers rätt att förvärva egendom för att skydda fordran. En promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran har utarbetats inom Finansdepartementet. Promemorian, som har remissbehandlats, finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 698/93).

Jag kommer i detta lagstiftningsärende att behandla de förslag som lämnats i justitierådet Johan Muncks promemoria och i den av Finansdepartementet utarbetade promemorian med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som bank förvärvat för att skydda fordran. Till protokollet i ärendet bör fogas dels en sammanfattning av justitierådet Johan Muncks promemoria som *bilaga 1*, dels promemorians lagförslag som *bilaga 2*, dels en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 3*, dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 4*, dels vid hearingen den 1 april 1993 förda minnesanteckningar som *bilaga 5*,

dels Finansinspektionens skrivelse som *bilaga 6*, dels en sammanfattning av Finansdepartementets promemoria som *bilaga 7*, dels promemorians lagförslag som *bilaga 8*, dels en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 9* och dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 10*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 april 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om prövning av villkor för statligt stöd till kreditinstitut, m.m. Det till Lagrådet remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 11*.

Lagrådet har den 28 april 1993 yttrat sig över lagförslaget. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 12*.

Efter att i detta yttrande ha diskuterat bl.a. alternativ till den föreslagna regleringen har Lagrådet sammanfattningsvis uttalat att Lagrådet inte vill motsätta sig att förslaget läggs till grund för lagstiftning. En förutsättning är dock att Lagrådets förslag och påpekanden rörande enskildheter i lagförslaget beaktas. Jag återkommer i allmän- och specialmotiveringen till dessa frågor.

Efter ytterligare överväganden ändrades det av Lagrådet granskade förslaget såvitt avsåg prövningen av tvister som kan uppkomma i anslutning till statens stöd till kreditinstituten. Enligt det nya förslaget skall denna prövning ske av en särskilt inrättad prövningsinstans benämnd Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Regeringen beslutade den 29 april 1993 att inhämta Lagrådets yttrande såvitt avsåg 18 - 26 §§ samt ikraftträdandebestämmelsen i det nya lagförslaget. Detta till Lagrådet remitterade lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 13*.

Lagrådet har den 5 maj 1993 yttrat sig över de till Lagrådet remitterade delarna av lagförslaget. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 14*.

Lagrådet har uttalat att övervägande skäl talar för att den föreslagna Prövningsnämnden motsvarar vad som avses med begreppet "oavhängig och opartisk domstol". I övrigt har Lagrådet tagit upp en fråga om muntlig procedur till vilken jag återkommer i allmän- och specialmotiveringen.

Härutöver har det gjorts vissa redaktionella ändringar i de remitterade lagförslagen.

2 Allmän motivering

2.1 Vissa frågor med anledning av det statliga åtagandet gentemot banker och andra kreditinstitut

2.1.1 Bakgrund

Genom riksdagens beslut om åtgärder för att stärka det finansiella systemet har slagits fast att staten skall garantera att banker och vissa

andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. I princip är avsikten att samtliga förbindelser skall omfattas av detta åtagande. Riskkapital i form av aktier och s.k. eviga förlagslån omfattas dock inte, och inte heller förpliktelser som uppenbarligen inte är förenliga med sund bankverksamhet.

De kreditinstitut som skall kunna erhålla statligt stöd är i första hand banker med svensk oktroj och dessas dotterbolag. Vissa kreditinstitut med statlig anknytning skall också omfattas av stödet. När det i det följande talas om kreditinstitut avses, om inte annat framgår av sammanhanget, endast sådana kreditinstitut som avses kunna erhålla statligt stöd enligt de av riksdagen beslutade riktlinjerna.

Statens åtagande kan ta sig uttryck i bl.a. garantier som täcker framtida kreditförluster och utebliven avkastning på vissa tillgångar, olika typer av lån, garantier som skyddar värdet av nyemitterat kapital samt aktiekapitaltillskott. Stödåtgärderna skall utformas på ett affärsmässigt sätt och så att statens långsiktiga kostnader minimeras.

I enlighet härmed skall de institut som söker stöd underkastas en noggrann granskning som skall ligga till grund för bedömningen av hur ett eventuellt stöd skall utformas. Staten skall kunna ställa villkor för stödet; exempelvis kan staten kräva att vissa tillgångar förs över till en särskild enhet inom institutet eller till ett särskilt bolag. Den nya statliga myndigheten Bankstödsnämnden skall ha insyn i sådana enheter eller bolag och fortlöpande få rapporter om verksamheten.

Staten kan också kräva att institutet förbinder sig att planera och genomföra rationaliseringar och att rapportera detta arbete till staten. Krav kan komma att ställas på nedsättning av aktiekapitalet.

För att statens långsiktiga kostnader för stödet skall kunna minimeras skall, i varje fall när det gäller livskraftiga institut som bara behöver temporärt stöd, också olika slags återbetalningsvillkor kunna ställas upp. För att inte återbetalningsvillkoren skall medföra att en skuld måste redovisas för bolaget avses sådana villkor i allmänhet komma att riktas inte mot bolaget som sådant utan mot dess aktieägare och göras beroende av att det finns disponibla vinstmedel. Som villkor för stöd kan i enlighet härmed krav ställas på att det i kreditinstitutets bolagsordning tas in ett förbehåll om återbetalning samt en regel om att bolagsordningen i denna del inte får ändras utan medgivande av regeringen.

När staten har skjutit till aktiekapital kan naturligtvis staten få tillbaka sin insats helt eller delvis genom att sälja aktierna. Det är emellertid avsett att staten också skall kunna gottgöra sig genom att kreditinstitutet löser in statens aktier i samband med nedsättning av aktiekapitalet. Även i sistnämnda fall behövs föreskrifter i bolagsordningen.

Statens åtagande har utomordentligt stor räckvidd. Som framgår av promemorian kan åtskilliga problem komma att uppstå när den allmänna utfästelse om garanti som staten har lämnat skall ta sig uttryck i praktiken.

Det kan nämligen inte bortses från att det beroende på omständigheterna kan tänkas uppstå fall då ett kreditinstitut eller dess ägare, med

hänsyn till de principer om återbetalningsskyldighet och andra villkor för stöd som har lagts fast genom statsmakternas beslut, kan tänkas finna det med sina affärsintressen bäst förenligt att avstå från att ta emot statligt stöd. Det skulle också kunna tänkas att en vägran att ta emot stöd på de villkor som staten erbjuder används som påtryckningsmedel. Staten - som garanterat inte bara att kreditinstituten skall kunna fullgöra sina förpliktelser utan också att detta skall kunna ske i rätt tid - kan knappast låta ett kreditinstitut som omfattas av det statliga åtagandet gå i konkurs. Det är inte säkert att de sanktioner som i övrigt kan komma i fråga för fall då kreditinstitutet t.ex. inte kan klara kapitalkraven - i sista hand återkallelse av verksamhetstillståndet och i vissa fall likvidation - i praktiken visar sig vara tillräckligt effektiva. Även om det naturligtvis är osannolikt att saken kommer att ställas på sin spets, bör frågan om hur dessa frågor skall hanteras diskuteras innan de eventuellt uppstår i ett konkret fall.

Ändamålet med utfästelsen om statlig garanti till kreditinstituten är att säkerställa stabiliteten i och förtroendet för betalningssystemet samt att trygga kreditförsörjningen. När sådana intressen står på spel - och frågan således inte gäller endast kreditinstitutens eller deras ägares affärsintressen - är det enligt min mening uppenbart att kreditinstituten bör vara skyldiga att ta emot erbjudet stöd från staten, och detta gäller också om stödet är förenat med sådana villkor av olika slag som förutsatts i riksdagsbeslutet. Det behövs då någon ordning som möjliggör prövning av sådana villkor. I det följande föreslår jag därför lagbestämmelser som innebär att en särskilt inrättad prövningsnämnd skall pröva om de erbjudna villkoren är oskäligen. Vidare förordar jag att staten i vissa fall skall ha möjlighet att lösa in aktierna i ett institut som är aktiebolag eller bankaktiebolag och att tvångsförvalta andra typer av kreditinstitut. Också i denna situation behövs en ordning för prövning av frågan.

2.1.2 Prövning av villkor för statligt stöd

Mitt förslag: Om ett kreditinstitut utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla lagstadgat krav på kapitaltäckning, skall en särskilt inrättad prövningsnämnd, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor, på begäran av Bankstödsnämnden pröva ett förslag till avtal om stöd mellan Bankstödsnämnden och kreditinstitutet. Prövningsnämnden skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren för stödet är oskäligen. Om Prövningsnämnden finner att ett villkor är oskäligt, skall nämnden kunna jämka villkoret. De i riksdagsbeslutet angivna principerna för stödet tas in i lagens inledande paragrafer.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att en permanent skiljenämnd inrättas för att tillgodose de behov av prövning som kan

uppkomma med anledning av statens stöd till banker och andra kreditinstitut. Skiljenämndens prövning skall kunna påkallas under förutsättning att tre rekvisit är uppfyllda. För det första att Bankstödsnämnden finner att statligt stöd bör utgå till ett kreditinstitut av hänsyn till intresset av stabilitet i och förtroendet för betalningssystemet. För det andra att kreditinstitutet utan statligt stöd skulle vara på obestånd eller skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller inte kunna uppfylla det lagstadgade krav på kapitaltäckning som gäller för institutet. Slutligen att överenskommande inte har kunnat träffas mellan Bankstödsnämnden och kreditinstitutet eller, i förekommande fall, dess aktieägare om villkoren för stödet. Skiljenämndens uppgift bör enligt promemorians förslag vara att pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäliga med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit att lämna. Nämnden bör däremot inte ha befogenhet att föreskriva andra villkor än de som Bankstödsnämnden har erbjudit. I promemorian diskuteras också en alternativ lösning som innebär att frågan om villkorens skälighet skall prövas av en rådgivande opartisk nämnd. Promemorians förslag innehåller inte några grundläggande bestämmelser om principerna för det statliga stödet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har framfört synpunkten att det strikta kassationsförfarande som föreslås i promemorian bör lättas upp. Skiljenämnden borde tillåtas att försöka finna alternativa lösningar på problemen. Ett antal remissinstanser har också kritiserat lokutionen "god affärssed" eftersom man menar att någon affärssed inte kan ha utvecklats på bankstödsområdet. *Svenska Bankföreningen* anser att den föreslagna skiljenämnden även bör kunna pröva om ett kreditinstitut verkligen har behov av stöd. *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Konkurrensverket* anser att skiljenämnden även skall väga in konkurrensaspekten vid bedömningen av villkorens skälighet.

Skälen för mitt förslag: En förutsättning för att ett institut skall vara skyldigt att ta emot statligt stöd bör vara att institutet är på obestånd eller är skyldigt att upprätta s.k. kontrollbalansräkning eller inte uppfyller gällande kapitaltäckningskrav. Villkoren för det statliga stödet bör enligt min mening prövas av en för ändamålet särskilt inrättad prövningsnämnd, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor.

I likhet med vad som anförts i promemorian anser jag att en prövning av ett avtalsförslag om statligt stöd bör kunna påkallas endast av Bankstödsnämnden. Det är uppenbart att Bankstödsnämnden inte kommer att inleda ett förfarande inför Prövningsnämnden om kreditinstitutet inte är i behov av stöd. Det är också uppenbart att Bankstödsnämnden kommer att avbryta förfarandet inför Prövningsnämnden om institutet under prövningens gång finner en lösning som gör att det inte längre föreligger ett behov av statligt stöd. Slutligen får det tas för givet att ett förfarande inför Prövningsnämnden inte kommer att inledas om Bankstödsnämnden och kreditinstitutet eller dess ägare är överens om utformningen av stödavtalet. Med hänsyn härtill bör kriterierna för när

Prövningsnämnden skall ta upp och pröva villkoren för statligt stöd kunna begränsas till att kreditinstitutet utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla för institutet föreskrivet krav på kapitaltäckning.

I ärenden om stöd som är av principiell betydelse eller i övrigt är av större vikt eller som avser garantier som skall utfärdas av Riksgäldskontoret skall regeringen godkänna avtalet eller principerna för detta (jfr 9 § förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut). Det är emellertid alltid Bankstödsnämnden som slutligen ingår avtalet med kreditinstitutet och därmed alltid kommer att uppträda som kreditinstitutets motpart vid en eventuell prövning av villkoren inför Prövningsnämnden. I vissa fall - om villkoren riktas mot aktieägare (jfr avsnitt 2.1.1) - kan enskilda aktieägare vara part vid sidan av eller i stället för kreditinstitutet.

Jag kan instämma i den av vissa remissinstanser framförda synpunkten att något som kan betecknas god affärssed inte har kunnat utvecklas på bankstödsområdet. Den fråga som skall prövas av Prövningsnämnden bör vara huruvida det aktuella villkoret är oskäligt eller inte. Ledning för vad som avses med detta uttryck bör kunna sökas i annan lagstiftning där denna lokution förekommer, t.ex. 36 § avtalslagen. Det måste dock naturligtvis beaktas att några avtal som är direkt jämförliga med dem som kan förväntas träffas mellan Bankstödsnämnden och stödbehövande kreditinstitut inte har förekommit tidigare. Som anförts tidigare kan ingen affärssed anses ha utbildats just på bankstödsområdet. Å andra sidan bör viss ledning för vad som kan anses vara godtagbara avtalsvillkor kunna finnas på angränsande områden, exempelvis avtal om företagsrekonstruktioner.

Uppgiften att avväga konkurrensneutraliteten vid utformningen av stödet bör endast ligga på Bankstödsnämnden. Prövningsnämnden skall enbart pröva om uppställda villkor är oskäligen mot det aktuella institutet eller dess ägare, inte om de är oskäligen mot andra institut på marknaden.

Däremot skall Prövningsnämnden vid sin prövning även beakta att det i avtalet inte finns villkor som strider mot den associationsrättsliga s.k. likhetsprincipen, t.ex. ett villkor som innebär en otillbörlig fördel för aktieägare till nackdel för bolaget och annan aktieägare.

Jag kan förstå de remissinstanser som anser att det i promemorian föreslagna kassationssystemet är för stelt. Därför föreslår jag att en jämningsmöjlighet för Prövningsnämnden införs. Eftersom förfarandet i Prövningsnämnden är begränsat till att gälla frågan om villkorens eventuella oskälighet innebär en sådan möjlighet inte att Prövningsnämnden kan förplikta staten att lämna stöd på de av Prövningsnämnden jämkade villkoren. Bankstödsnämnden eller regeringen kan således välja att inte ingå avtal på dessa villkor. Om så sker får nya förhandlingar tas upp mellan Bankstödsnämnden och kreditinstitutet och eventuellt en prövning av ett nytt avtalsförslag ske i Prövningsnämnden.

Om Prövningsnämnden finner att villkoren i ett avtalsförslag från Bankstödsnämnden inte är oskäligen blir kreditinstitutet och/eller dess

aktieägare i praktiken skyldiga att anta förslaget. Sker inte det skall Bankstödsnämnden nämligen enligt mitt förslag kunna begära inlösen av aktier i institutet resp. begära tvångsförvaltning av institutet. Jag återkommer i det följande närmare till detta (avsnitt 2.1.3). I ett beslut att villkoren i ett avtalsförslag inte är oskäligen skall Prövningsnämnden därför även ange när Bankstödsnämnden tidigast får begära inlösen eller tvångsförvaltning.

Lagrådet har i sitt yttrande den 28 april 1993 anfört att lagen bör innehålla de grundläggande bestämmelserna angående ändamålet med och förutsättningarna för stödåtgärder samt vad dessa kan innebära. Skälet är att bestämmelserna har betydelse för den prövning som skall göras i enskilda fall. Jag delar denna uppfattning och föreslår därför att huvuddragen av de statliga stödåtgärderna enligt riksdagens beslut anges i lagens inledande bestämmelser. I huvudsak motsvarande bestämmelser finns för närvarande i förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Jag kommer emellertid i samband med att lagen träder i kraft föreslå regeringen att denna förordning skall ersättas av en ny förordning om Bankstödsnämnden som inte innehåller några sådana bestämmelser. Den nya förordningen skall träda i kraft samtidigt med den nu föreslagna lagen.

I och med att de nu nämnda bestämmelserna införs i lagen föreslår jag att den får beteckningen lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut.

2.1.3 Inlösen och tvångsförvaltning

Mitt förslag: Staten skall ha rätt att lösa in aktierna i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag, om institutet eller dess ägare inte antagit ett avtalsförslag som har prövats av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Förutsättningen är att Prövningsnämnden vid sin prövning har funnit att villkoren i avtalsförslaget inte är oskäligen och att inte nya omständigheter leder till en annan bedömning. Rätt till inlösen skall också föreligga om institutet eller dess ägare underlåter att följa ett ingånget avtal med Bankstödsnämnden och om institutets kapitaltäckningsgrad understiger två procent. Om institutet är en sparbank, föreningsbank eller ett hypoteksinstitut skall under samma förutsättningar efter begäran av Bankstödsnämnden god man förordnas att under högst ett år överta förvaltningen av institutet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 13 f). I promemorian har föreslagits att sedan en prövning av villkoren skett och dessa befunnits inte vara oskäligen skall ett institut eller dess ägare kunna föreläggas att anta avtalsförslaget. Promemorians förslag innehåller inte något om att det i ett mål om

inlösen eller tvångsförvaltning skall kunna prövas om nya omständigheter har medfört att avtalsförslaget har blivit oskäligt.

Prop. 1992/93:245

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom *Sveriges advokatsamfund* har ställt sig bakom att det finns ett behov för staten att kunna tillgripa inlösen eller tvångsförvaltning i de situationer som angetts i promemorian. Några remissinstanser har föreslagit att tvångsförvaltning skall kunna tillämpas även för institut som är aktiebolag eller bankaktiebolag.

Skälen för mitt förslag: Även om Prövningsnämnden funnit att villkoren i ett avtalsförslag av Bankstödsnämnden inte är oskäliga kan det förekomma att ett institut eller dess ägare inte accepterar avtalet. När det inte går att nå en lösning i samförstånd måste det finnas en ändamålsenlig påföljd. I promemorian har föreslagits att i det fall avtalet inte accepteras skall inlösen eller tvångsförvaltning kunna komma i fråga. Detta är naturligtvis åtgärder som så långt som möjligt bör undvikas, men som i vissa fall kan bli nödvändiga därför att det inte finns någon annan utväg.

Lagrådet har i sitt yttrande den 28 april 1993 tagit upp den situationen att nya omständigheter inträffar sedan villkoren prövats. Lagrådet konstaterar därvid att frågan om villkorens bristande skälighet inte kan prövas på nytt vid ansökan om inlösen eller tvångsförvaltning trots att nya omständigheter har tillkommit. Med anledning härav föreslår Lagrådet att det införs en mer vidsträckt prövningsrätt. Jag delar denna uppfattning och föreslår därför att Prövningsnämnden skall kunna beakta nya omständigheter som tillkommit efter den tidigare prövningen av villkoren.

Det finns även andra situationer där inlösen eller tvångsförvaltning kan vara nödvändig för att kunna hantera situationen. En sådan situation är att ett kreditinstitut eller dess ägare underlåter att fullgöra villkor som gäller för statligt stöd i ett avtal med Bankstödsnämnden. Bankstödsnämnden kan i och för sig i denna situation på statens vägnar i vanlig ordning väcka en fullgörelsetalan vid allmän domstol. Detta kan emellertid i vissa fall vara föga ändamålsenligt, t.ex. om det gäller förpliktelser för aktieägarna att rösta på visst sätt vid bolagsstämman eller om ett institut åtagit sig vissa organisationsåtgärder för rationalisering men bolagsstämman underlåter att fatta de nödvändiga besluten. En fullgörelsedom blir i dessa situationer ett föga meningsfullt medel att få åtgärden genomförd. Även i denna situation är det nödvändigt att staten har en möjlighet till inlösen eller tvångsförvaltning.

En annan situation när inlösen eller tvångsförvaltning är motiverad är när ett institut hamnat i en verklig katastrofsituation som kräver ett mycket snabbt ingripande. I den amerikanska lagstiftningen, som något berörts i prop. 1992/93:135 (s. 13), betraktas en bank som en "critically undercapitalized institution" om dess kapitalbas inte överstiger två procent av kapitalkravet. Den ansvariga myndigheten - Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) - har då en principiell skyldighet att inom 90 dagar överta banken. Med hänsyn till att principerna om kapitalkrav för banker är internationellt vedertagna bör även i Sverige införas en

möjlighet till inlösen eller tvångsförvaltning om kapitaltäckningsgraden i ett institut går ned under två procent.

Jag vill i detta sammanhang något beröra frågan, om en reglering som tillåter inlösen eller tvångsförvaltning efter de kriterier jag nu angett står i överensstämmelse med de internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig. Det finns därvid anledning att uppmärksamma 1952 års tilläggsprotokoll till Europakonventionen. I detta protokoll, artikel 1, föreskrivs att envar fysisk eller juridisk persons egendom skall lämnas okränkta och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

I sin praxis har Europadomstolen ställt upp ett krav på balans mellan allmänna och enskilda intressen. För att ett ingrepp i den enskilda äganderätten skall vara godtagbart räcker det inte med att det är betydelsefulla allmänna intressen som tillgodoses, utan det måste göras en avvägning av vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Detta proportionalitetsresonemang är tillämpligt inte bara när den enskilde berövas sin egendom utan också vid inskränkningar i egendomens användning, såsom vid tvångsförvaltning (jfr Danelius, Mänskliga rättigheter, 4:e uppl. s. 249 och 253).

Betalningssystemets stabilitet och en sund utveckling av bankverksamheten är så framträdande intressen att de motiverar långtgående ingrepp i äganderätten. Man kan därför utgå från att en lagstiftning som möjliggör inlösen eller tvångsförvaltning under de förutsättningar som jag föreslagit här, skulle vara förenlig med Europakonventionens tilläggsprotokoll.

Några remissinstanser, däribland *Svenska Bankföreningen*, har ansett att det bör övervägas om inte tvångsförvaltning, som en mindre ingripande åtgärd, bör kunna komma i fråga även för institut som är aktiebolag eller bankaktiebolag. Bankföreningen menar att genom en tvångsförvaltning skulle ett rekonstruktionsförfarande av ett institut kunna underlättas. Bankföreningen har även ifrågasatt om staten måste överta ett institut för att detta skall kunna avvecklas i ordnade former utan en konkurs.

Jag delar den uppfattning som framförts i promemorian, att inlösen är den mest ändamålsenliga vägen när det är fråga om ett institut som är aktiebolag eller bankaktiebolag. Jag kan inte dela Bankföreningens uppfattning att en tvångsförvaltning kan underlätta en rekonstruktion. I de fall där förutsättningarna är uppfyllda för ett inlösenförfarande kan man med stor säkerhet sluta sig till att det inte föreligger något intresse från ägarna att delta i en rekonstruktion av institutet. Jag är således av den uppfattningen att det i fråga om institut som är aktiebolag eller bankaktiebolag saknas skäl för att även tvångsförvaltning skall kunna komma i fråga.

2.1.4 Reglerna vid inlösen och tvångsförvaltning

Mitt förslag: Reglerna vid inlösen bör i huvudsak utformas på samma sätt som vid inlösen av minoritetsaktier i aktiebolag och bankaktiebolag. Lösenbeloppet skall bestämmas så att det motsvarar aktiens verkliga värde vid tidpunkten för statens begäran hos Prövningsnämnden om inlösen eller prövning av lösenbeloppets storlek.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (promemorian s. 17 f). Promemorian innehåller inget förslag till bestämmelse om efter vilka grunder ersättningen vid inlösen skall bestämmas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över reglerna vid inlösen har inte haft något att erinra mot att dessa utformas i överensstämmelse med reglerna om inlösen av minoritetsaktier i aktiebolag och bankaktiebolag. *Justitiekanslern*, *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala Universitet* har framfört att, mot bakgrund av innehållet i 2 kap. 18 § regeringsformen, grunderna för beräkningen av ersättningen vid inlösen bör anges i lagen. Ett par remissinstanser har efterlyst regler som motsvarar aktiebolagslagens bestämmelser om räntekompensation för det fall överlåtelse av aktie sker innan ersättningsbeloppet utgår och om förordnande av god man att bevaka frånvarande aktieägars rätt.

Skälen för mitt förslag: I regeringsformen 2 kap. 18 § föreskrivs att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag. Denna regel i regeringsformen är en av de bestämmelser som avser att garantera den enskildes rättsställning i förhållande till det allmänna. En rätt för staten att inlösa aktierna i ett institut innebär otvetydigt en föreskrift om egendomsavhändelse från enskilda till det allmänna som är ett sådant förfogande att bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen är tillämplig. Jag delar därför den synpunkt som framförts av några av remissinstanserna att grunderna för beräkningen av lösenbeloppet vid inlösen måste anges i lag.

Det är svårt att i lagen exakt ange hur en aktie i materiellt hänseende skall värderas. Regeln måste ge tillämparen ett visst spelrum. Grunder för värderingen bör emellertid kunna anges i lagen. Detta är också enligt min mening tillfyllest för att uppfylla de krav som ställs i regeringsformen.

Nuvarande regler i aktiebolagslagen om inlösen av minoritetsaktier saknar regler för beräkning av lösenbeloppet. Emellertid angavs i den tidigare aktiebolagslagen från 1944 att lösenbeloppet skulle bestämmas så att det motsvarade aktiens verkliga värde. Att denna bestämmelse inte

behölls i den nuvarande aktiebolagslagen motiverades med att regeln var självklar och skulle komma att gälla under alla förhållanden. I nuvarande praxis torde också aktiens verkliga värde utgöra grund för beräkningen av lösenbeloppet. Med hänsyn till att de regler och den praxis som utvecklats i fråga om inlösen av minoritetsaktier bör vara vägledande även vid ett inlösenförfarande av ett kreditinstitut bör aktiens verkliga värde anges som grund för bestämmandet av lösenbeloppet.

I lagen bör även anges värderingstidpunkten. Aktiebolagslagen innehåller inte heller i detta avseendet någon bestämmelse. I praxis synes emellertid vanligtvis tidpunkten för begäran om inlösen tillämpas. Visst stöd för denna praxis återfinns även i förarbetena till aktiebolagslagen. Den praxis som utvecklats för inlösen av minoritetsaktier bör även här vara vägledande. Värderingstidpunkten bör därför i lagregeln anges till tiden för Bankstödsnämndens begäran hos Prövningsnämnden om inlösen.

Lagrådet har i sitt yttrande den 28 april 1993 påpekat att den värderingstidpunkt som angetts tar sikte på fall då frågan om huruvida rätt till inlösen föreligger är tvistig, medan det saknas bestämmelse om vilken eller vilka värderingstidpunkter som skall gälla för det fall att parterna är ense om att förutsättningarna för inlösen är för handen. Enligt Lagrådets mening bör en komplettering komma till stånd i detta hänseende. Jag godtar Lagrådets uppfattning och återkommer i specialmotiveringen till hur bestämmelsen bör utformas.

Som ett par remissinstanser påpekat innehåller promemorians lagförslag ingen regel om räntekompensation för det fall överlåtelse av aktie skett innan lösenbeloppet förfallit till betalning eller bestämmelse om förordnade av god man att bevaka frånvarande aktieägares rätt. Jag delar remissinstansernas synpunkt att förslaget bör kompletteras i dessa avseenden.

För institut som inte är aktiebolag eller bankaktiebolag kan i stället för inlösen tvångsförvaltning komma i fråga. Om förutsättningarna för tvångsförvaltning är uppfyllda, skall en person med den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver utses att som god man handha förvaltningen av institutet. Den gode mannen behöver emellertid enligt min uppfattning inte alltid - som föreslagits i promemorian - vara lagfaren. Flera gode män bör kunna utses om det med hänsyn till uppdragets omfattning och beskaffenhet är behövligt.

Lagrådet har i sitt yttrande den 28 april 1993 påpekat att lagrådsremissens lagförslag saknar bestämmelser om ersättning till den gode mannen och om vem eller vilka som skall svara för ersättningen. Dessa frågor bör enligt Lagrådets mening övervägas. Jag delar Lagrådets uppfattning, och jag kommer i specialmotiveringen att återkomma till hur bestämmelserna bör kompletteras i detta hänseende.

Mitt förslag: Prövningen av att villkoren i ett förslag till avtal om statligt stöd inte är oskäligen skall göras av en särskild inrättad nämnd, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Tvist om inlösen och inlösenbeloppets storlek eller om tvångsförvaltning skall också prövas av Prövningsnämnden. Vid prövningen i nämnden skall i huvudsak förfaranderegler i förvaltningsprocesslagen tillämpas. Nämnden skall bestå av tre ledamöter och dess avgöranden skall inte kunna överklagas.

Promemorians förslag: I promemorian har föreslagits att en permanent skiljenämnd inrättas för att tillgodose de behov av prövning som kan uppkomma med anledning av statens stöd till banker och andra kreditinstitut. I promemorian diskuteras en alternativ lösning enligt vilken prövningen av villkoren skall ske i en rådgivande opartisk nämnd och frågor om inlösen och tvångsförvaltning prövas av Svea hovrätt i särskild sammansättning.

Remissinstanserna: *Riksbanken*, *Svenska Bankföreningen* och de remissinstanser som företräder näringslivet har förordat att en permanent skiljenämnd inrättas. Domstolarna, *Justitiekanslern* och *Finansinspektionen* har förordat den i promemorian diskuterade domstolslösningen.

Skälen för mitt förslag: Det är angeläget att villkoren för det statliga stödet skall kunna bli föremål för en opartisk prövning. Enligt min mening är det inte tillräckligt med en ordning som innebär att parterna skall kunna hänskjuta frågan till en sådan rådgivande nämnd som diskuteras i promemorians avsnitt 6. Jag anser att villkoren för det statliga stödet bör kunna prövas av ett organ som uppfyller de krav på opartiskhet och oberoende som ställs på en domstol. När det gäller frågor om inlösen och tvångsförvaltning råder det ingen tvekan om att denna prövning måste ske i en sådan ordning. Enligt min mening är det en stor fördel om de aktuella frågorna kan prövas av ett och samma organ.

Vid prövningen av en tvist som kan uppkomma med anledning av statligt stöd till ett kreditinstitut är det främst två krav som måste ställas på förfarandet. Prövningsförfarandet måste vara snabbt och flexibelt, och den instans som prövar tvisten måste besitta en hög kompetens med särskild sakkunskap på området.

I promemorian föreslogs att en permanent skiljenämnd skulle inrättas för att tillgodose de behov av prövning som kan uppkomma. Denna nämnd skulle bestå av en ordförande och två andra ledamöter samt ersättare för ledamöterna. Regeringen skulle förordna ledamöter och ersättare i skiljenämnden. Ordföranden och ersättare för ordföranden skulle vara eller ha varit ordinarie domare. Av övriga ledamöter skulle

en jämte ersättare för denne utses efter förslag av Justitiekanslern och den andre jämte ersättare utses efter förslag av Svenska Bankföreningen. Nämndens avgörande skulle inte få överklagas.

Flera remissinstanser har anfört att det är viktigt att den föreslagna nämnden inte förväxlas med en vanlig skiljenämnd. Det kan, särskilt i internationella sammanhang, skapa begreppsförvirring om benämningen skiljenämnd används. *Riksbanken* har förslagit beteckningen *Prövningsnämnden för bankstödsfrågor*. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksbanken* och *Svenska Bankföreningen*, har även framfört den synpunkten att det klart skall markeras att det inte är fråga om något partssammansatt organ och att nomineringsrätten för Justitiekanslern och Svenska Bankföreningen därför bör tas bort. *Svea hovrätt* och *Svenska Bankföreningen* har föreslagit att nämnden skall bestå av fem ledamöter.

Jag håller med om att det organ som skall pröva frågor enligt den föreslagna lagen bör utformas så att det klart framgår att det uppfyller kraven för en opartisk och oberoende domstolsprövning och de krav som Europakonventionen ställer. I artikel 6 i konventionen föreskrivs att den enskilde skall vara berättigad till domstolsprövning när det gäller prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter och det synes enligt Europadomstolens praxis inte råda någon tvekan om att de förpliktelser som det kan bli fråga om här faller under denna bestämmelse. I den först avlämnade lagrådsremissen föreslogs att *Svea hovrätt* i särskild sammansättning skulle pröva dessa frågor. Hovrätten skulle bestå av tre lagfarna domare och två särskilda ledamöter. Efter ytterligare överväganden har jag emellertid funnit att den typ av mål som skall prövas enligt förslaget kräver att alla ledamöter har särskild sakkunskap. Därmed skulle en prövning i hovrätten bli onaturlig eftersom man helt skulle avvika från sammansättningsreglerna i hovrätten.

Jag anser därför att den bästa lösningen är att inrätta en särskild prövningsinstans som skall uppfylla de krav som ställs på en domstol. Jag ansluter mig till *Riksbankens* förslag att denna instans bör kallas *Prövningsnämnden för bankstödsfrågor*. Den bör bestå av tre ledamöter och dess avgöranden bör inte kunna överklagas. Regeringen bör enligt min mening utse samtliga ledamöter och ersättare utan att någon sammanslutning eller något organ ges rätt att nominera kandidater. Ledamöterna skall besitta en hög kompetens med särskild sakkunskap på området.

Om förfarandereglerna för *Prövningsnämnden* utformas med utgångspunkt i förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan kraven på snabbhet och flexibilitet tillgodoses. Det innebär att *Prövningsnämnden* kan anpassa handläggningen efter vad det enskilda målet kräver. Det är enligt min mening också en stor fördel om man i fråga om förfarandet kan knyta an till ett befintligt regelsystem. Ett fåtal särregler krävs dock. Eftersom *Prövningsnämnden* blir första och enda instans bör, inte minst med hänsyn till Europakonventionens krav, muntlig förhandling ingå i handläggningen. En uttrycklig regel om detta bör tas in i lagen. *Lagrådet* har i sitt yttrande den 5 maj 1993 anfört att det är tveksamt om

den valda formuleringen i tillräcklig grad sätter dens intressen i förgrunden som önskar ett muntligt förfarande. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

Även i fråga om rättegångskostnader krävs särskilda regler. Jag kommenterar dessa närmare i specialmotiveringen. I övrigt kan i fråga om förfarandet i Prövningsnämnden hänvisas till förvaltningsprocesslagens regler om måls anhängiggörande, handläggning, bevisning och beslut.

2.2 Ändringar i bankrörelselagen och lagen om kreditmarknadsbolag

2.2.1 Nuvarande regler om förvärv av egendom

Bankernas verksamhet är i gällande lagstiftning förenad med restriktioner i fråga om hur bankrörelsen skall bedrivas. Den egendom som en bank får förvärva och driva handel med räknas upp i lagen. En bank är i princip förbjuden att förvärva fast egendom som placeringstillgång och får endast i begränsad utsträckning förvärva aktier och andelar i företag.

Förvärv av fast egendom, tomträtt och bostadsrätt får i huvudsak endast ske för att erhålla lokaler för bankens verksamhet eller bostad åt någon som är anställd i banken, 2 kap. 4 § bankrörelselagen (1987:617, BRL). Aktier och andelar i företag får efter regeringens eller Finansinspektionens tillstånd förvärvas i försäkringsbolag eller i företag vars ändamål kan antas vara till nytta för banken eller det allmänna, s.k. organisationsförvärv, 2 kap. 6 och 6 a §§ BRL. Därutöver får en bank förvärva aktier till ett värde inte överstigande 30 procent av kapitalbasen, 2 kap. 15 a § BRL.

Som skäl för denna restriktiva inställning har beträffande fastigheter bl.a. angetts att sådana förvärv till sin karaktär är mindre likvida placeringar och därför ligger tämligen långt ifrån en banks i huvudsak kortfristiga verksamhet.

Från de nu redovisade reglerna finns i 2 kap. 8 § BRL undantagsbestämmelser som medger en bank att under vissa förutsättningar överta egendom som banken enligt huvudreglerna annars är förbjuden att förvärva. Enligt denna paragraf får en bank för att skydda sin fordran dels köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, dels, om det föreligger risk för avsevärd förlust, överta viss egendom som betalning för fordran. För att göra det möjligt att överlåta förvaltningen av den egendom som banken övertagit eller att i ett bolag fortsätta driften med egendomen, får banken enligt tredje stycket förvärva aktier i ett bolag som bildats för detta ändamål. En bank får vidare enligt bestämmelsen i utbyte mot aktie i ett sådant bolag som överlåter sina tillgångar till ett annat aktiebolag förvärva aktier i det bolag som övertagit egendomen.

Egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran skall enligt paragrafens sjätte stycke avyttras, så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. En avyttring av

egendomen skall ske inom tre år, om inte Finansinspektionen medger att egendomen innehåses under längre tid.

Den nuvarande huvudregeln om att egendomen skall avyttras "så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken" infördes genom 1933 års banklagstiftning. Denna reglering innebar en skärpning av tidigare bestämmelse som endast hade föreskrivit att egendomen skulle avyttras så snart det kunde ske till belopp som täckte bankens fordring. Den ändrade lydelsen motiverades med att förvärvsbestämmelsen var en undantagsregel som förutsatte att egendomen inte omedelbart kunde försälgas till normalt pris, beroende på tillfällig frånvaro av köpare. Ett uppskov med realisationen av egendomen borde därför inte göras längre än att man kunde erhålla ett rimligt försäljningspris. Den tidigare formuleringen menade man kunde ge stöd för ett alltför långt innehav för det fall att exempelvis säkerhetens värde under en högkonjunktur överskattats och egendomen aldrig eller endast i händelse av extremt gynnsamma förhållande kunde stiga i värde till ett belopp motsvarande bankens fordring (prop.1933:167 s.37 f).

I samband med att den nuvarande bankrörelselagen infördes kompletterades huvudregeln med att egendomen skulle avyttras inom tre år. Denna bestämmelse motiverades med att de överväganden som låg bakom 1933 års banklagstiftning alltså var giltiga och att även den bestämmelsen kunde kritiserats för att den kunde åberopas för ett alltför långt uppskov med avyttrandet av egendomen. Bestämmelsen borde därför kompletteras med en maximal tidsgräns för innehavet. Om ett engagemang som föranlett banken att överta viss egendom fick dra ut på tiden fanns det risk för att engagemanget förstörades, bl.a. genom kreditgivning eller större kapitalinvesteringar, som kunde medföra att det blev svårare för banken att avveckla sitt engagemang (se prop. 1986/87:12, Band 1, s. 226 f).

I finansbolagslagen (1988:606) och i kreditaktiebolagslagen (1963:76) finns inte några regler som begränsar sådana bolags förvärv av fastigheter och s.k. placeringsaktier. I kreditaktiebolagen förekommer det emellertid regelmässigt att det i bolagsordning intagits en bestämmelse som begränsar bolagets möjlighet att förvärva aktier, dock med undantag för fall motsvarande vad som anges i 2 kap. 8 § BRL. Vidare gäller BRL:s regler för sådana finansbolag och kreditaktiebolag som ingår i en bankkoncern (1 kap. 11 § BRL).

I lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag (KMBL) ges enhetliga regler för sådana kreditinstitut som idag regleras i kreditaktiebolagslagen och finansbolagslagen. Lagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som EES-avtalet. För kreditmarknadsbolag får organisationsförvärv av aktier och andelar i företag endast ske efter tillstånd av Finansinspektionen, 3 kap. 5 § KMBL. Därutöver får ett kreditmarknadsbolag förvärva aktier till ett värde inte överstigande 60 procent av kapitalbasen, 3 kap. 6 § KMBL. En undantagsbestämmelse beträffande aktier och andelar, motsvarande den i 2 kap. 8 § BRL, finns i 3 kap. 7 § KMBL. Aktier och andelar som

förvärvats för att skydda fordran skall således enligt sistnämnda paragrafs andra stycke avyttras, så snart det är lämpligt och senast när det kan ske utan förlust för kreditmarknadsbolaget. Om egendomen inte har avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs Finansinspektionens tillstånd för fortsatt innehav. Några restriktioner i fråga om förvärv av fast egendom finns inte i lagen.

2.2.2 Ändrade regler för innehav av egendom som en bank eller ett kreditmarknadsbolag har övertagit för att skydda fordran

Mitt förslag: Reglerna om bankers rätt att förvärva och inneha egendom som placeringstillgång kvarstår oförändrade. Egendom som en bank övertagit för att skydda fordran skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Detsamma skall gälla aktier och andelar som ett kreditmarknadsbolag förvärvat för att skydda fordran. De nuvarande reglerna i bankrörelselagen och lagen om kreditmarknadsbolag om att sådan egendom skall avyttras inom tre år, om inte Finansinspektionen ger tillstånd till fortsatt innehav, avskaffas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag, vad avser ändringarna i bankrörelselagen. Promemorian innehåller inget förslag till ändring av kreditmarknadsbolagslagen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Svenska Bankföreningen* har dock i första hand förordnat att banker ges en generell rätt att förvärva och inneha fast egendom som placeringstillgång. *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* har ansett att banker och hypoteksinstitut skall ha rätt att äga de fastigheter, som de övertagit för att skydda fordran, så länge kreditinstitutet finner det lönsamt samt i vart fall förordnat ett modifierat fordringstäckningsbegrepp. *Finansinspektionen* och *Svenska Bankföreningen* har efterlyst en precisering av förlustbegreppet. Inspektionen anser att en rimlig tolkning av begreppet utan förlust bör var att banken kan avyttra egendomen till ett belopp som motsvarar vad banken haft att fordra av låntagaren avseende kapital och ej erlagd ränta enligt lånevillkoren vid övertagandetidpunkten. Bankföreningen har förordnat ett mer omfattande förlustbegrepp vilket bl.a. omfattar även kostnader som banken haft för fastigheten och som inte täcks av inkomna hyror etc. *Svenska Bankföreningen* och *Svenska revisorsamfundet* har föreslagit att rekvisitet om marknadsförhållandena ges en något annan avfattning.

Skälen för mitt förslag: Det finansiella systemet har under senare år kännetecknats av ökade ekonomiska problem och kraftigt stigande kreditförluster för bankkoncernerna. Under mitten och slutet av 1980-talet kom kredit- och fastighetsmarknaden ur balans. Priserna på fastigheter steg kraftigt och belåningsgraden ökade. Bankernas utlånings-

verksamhet var expansiv och innefattade ett stort risktagande. En betydande del av bankernas utlåning hänförde sig till fastighetssektorn. När fastighetspriserna omkring år 1990 vände kraftigt nedåt tvingades bankerna överta ett stort antal fastigheter för att skydda fordran. Bankerna har i allmänhet bildat särskilda bolag för förvaltningen av dessa fastigheter. Enligt Finansinspektionens uppskattning har bankerna under åren 1991 och 1992 övertagit fastigheter till ett värde av ca 18 miljarder kronor. I detta belopp har ändå inte värdet av de fastigheter som överförts från Nordbanken till Securum inräknats. Det kan förväntas att bankerna även framöver under i vart fall det närmaste året kommer att fortsätta att överta fastigheter i betydande omfattning.

Som framgått är en bank i princip förbjuden att förvärva fast egendom som placeringsstillgång och får endast i begränsad utsträckning förvärva aktier och andelar i företag. Jag är inte beredd att inta någon principiellt ny ståndpunkt beträffande bankernas rätt att förvärva och inneha egendom. Den nu beskrivna utvecklingen aktualiserar dock en ändring av reglerna för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran.

Enligt nuvarande bestämmelser har bankerna att antingen i stor utsträckning avyttra sådan egendom - i första hand fastigheter - senast under åren 1994 och 1995 eller hos Finansinspektionen begära tillstånd för fortsatt innehav.

Det är sannolikt att den nuvarande situationen på fastighetsmarknaden, med nedpressade priser och få potentiella köpare, i stor utsträckning blir rådande även under de närmaste åren. Det är därför angeläget att bankerna inte tvingas sälja de fastigheter de förvärvat alltför snabbt. En sådan försäljning skulle innebära att bankerna åsamkades onödigt stora förluster. Om en sådan utförsäljning undviks uppkommer en gynnsam effekt för fastighetsmarknaden i dess helhet genom att marknaden undgår den destabiliserande faktor som en forcerad utförsäljning utgör.

Den nuvarande regleringen i 2 kap. 8 § BRL innehåller moment som i den rådande instabila situationen på fastighetsmarknaden kan skapa en ökad osäkerhet. Ändringar i reglerna bör därför övervägas i syfte att inte tvinga bankerna till en forcerad försäljning som medför onödiga förluster.

Prisbilden på fastigheter är för närvarande oklar. Köpintresset är lågt och affärerna få. Det kan med fog hävdas att risken är stor för att snabba försäljningar skulle leda till att priser måste accepteras som är lägre än den långsiktiga prisnivån. Fastighetsmarknaden kommer emellertid framöver att stabiliseras. När omsättningen av fastigheter återgår till vad som kan sägas vara normala förhållanden, kommer prisbilden att klarna och en hållbar prisnivå att etableras.

När en ny hållbar prisnivå har etablerats bör det krävas att bankerna agerar för att minska sina fastighetsinnehav. Det finns då inte skäl att anta att ett fortsatt innehav leder till ett bättre ekonomiskt utfall för banken än om fastigheten säljs. Ett sådant antagande skulle förutsätta att fastigheter hade en (riskjusterad) avkastning som var systematiskt högre

än avkastningen på andra tillgångar. Detta är inte ett realistiskt antagande. Det följer då av huvudregeln, om att banker inte har rätt att äga placeringsfastigheter, att fastighetsinnehavet skall avvecklas. Detta bör dock få ske successivt och, om det är nödvändigt för att skydda bankerna från onödiga förluster, tillåtas ta den tid som krävs för en fortsatt stabil utveckling av marknaden.

De nuvarande reglerna om avyttring av egendom som övertagits till skyddande av fordran bör av de skäl jag nu har anfört ändras, så att hänsyn kan tas till marknadsförhållandena när det bedöms om en avyttring måste ske. En sådan regel åstadkoms genom att den nuvarande treårsfristen avskaffas och regeln i övrigt justeras så att egendomen skall avyttras när det lämpligen kan ske med hänsyn till marknadsförhållandena och senast när det kan äga rum utan förlust för banken.

Några remissinstanser har föreslagit en annorlunda utformning av bestämmelsen än den som jag nu har föreslagit. *Svenska revisorsamfundet* har föreslagit att det i lagtexten tas in ett krav på avyttring av egendomen när en hållbar prisnivå etablerats. *Stadshypotekskassan* har föreslagit ett modifierat fordringstäckningsbegrepp som bl.a. skulle innebära att det ankommer på en banks ledning att avgöra när individuella objekt nått en sådan prisnivå, att det i fastigheten låsta kapitalet bättre kan förräntas genom utlåning. *Bankföreningen* har föreslagit att lämplighetsprövningen skall ske med hänsyn även till andra omständigheter än marknadsförhållandena. Enligt min mening skulle en utformning i enlighet med Stadshypotekskassans eller Bankföreningens förslag innebära att bankerna tillåts inneha fastigheterna under en mycket lång tid. En sådan bestämmelse är av skäl som jag tidigare redovisat inte lämplig. Jag anser vidare att det inte uttryckligen behöver anges i bestämmelsen att avyttring skall ske när en hållbar prisnivå etablerats. Detta ligger i formuleringen att avyttringen skall ske med hänsyn till marknadsförhållandena.

Finansinspektionen och *Bankföreningen* har föreslagit att innebörden av begreppet förlust i bestämmelsen en gång för alla preciseras. Förlust är ett föränderligt begrepp. Det är redan av det skälet inte lämpligt att precisera begreppet. Av förarbetena till den nuvarande regeln framgår också att lagstiftaren valt att inte närmare ange innebörden av begreppet. Det finns inte skäl att nu inta någon annan ståndpunkt. Det torde istället få ankomma på Finansinspektionen att i sin tillsynsverksamhet tolka begreppet.

Bestämmelserna i 2 kap. 8 § BRL tar inte endast sikte på en banks förvärv av fastigheter till skyddande av fordran. Bestämmelserna är även tillämpliga i fråga om förvärv av annan egendom, såsom exempelvis aktier. Det saknas skäl att inte låta de nu föreslagna ändringarna vara tillämpliga även i fråga om skyldigheten att avyttra sådan egendom.

Som jag tidigare redovisat (avsnitt 2.2.1) innehåller lagen om kreditmarknadsbolag bestämmelser som begränsar rätten för ett kreditmarknadsbolag att förvärva aktier och andelar som placeringstillgång. I 3 kap. 7 § KMBL finns en undantagsbestämmelse motsvarande 2 kap. 8 § BRL. Denna bestämmelse medger förvärv för skyddande av fordran

av egendom som ett bolag enligt huvudbestämmelsen inte får förvärva. Bestämmelsen om när sådan egendom skall avyttras bör ändras på motsvarande sätt som 2 kap. 8 § BRL.

Begränsningar i möjligheten att äga och inneha fast egendom och aktier gäller som en följd av bestämmelserna i 1 kap. 11 § BRL även bankägda kreditaktiebolag och finansbolag. De nu föreslagna ändringarna i 2 kap. 8 § BRL kommer således även att vara tillämpliga för dessa bolag. Som tidigare angetts torde vidare bestämmelser av motsvarande innebörd finnas åtminstone i flertalet kreditaktiebolags bolagsordningar. Det kan enligt min mening inte finnas skäl att vid en ansökan om tillstånd till ändring av en bolagsordning i enlighet med den nu föreslagna lydelsen av 2 kap. 8 § BRL, inta en annan ståndpunkt i fråga om sådana bolag än den beträffande bolag som omfattas av 2 kap. 8 § BRL.

Jag vill i detta sammanhang även ta upp frågan om redovisningen av bankernas fastighetsinnehav. Fastigheter som är att anse som omsättningstillgångar skall enligt 14 § bokföringslagen (1976:125, BFL) värderas till det lägsta av anskaffningsvärdet och verkliga värdet. Enligt Finansinspektionens föreskrifter, FFFS 1992:25, skall fastighet som övertagits för att skydda fordran som huvudregel upptas till högst nettoförsäljningsvärdet på balansdagen. Enligt 15 § BFL skall anläggningstillgång tas upp till högst anskaffningsvärdet, med avdrag för årliga avskrivningar. Om värdet av anläggningstillgång varaktigt gått ned, skall dock nedskrivning ske med det engångsbelopp som kan anses erforderligt enligt god redovisningssed.

Föreningen Auktoriserade revisorer (FAR) har i redovisningsrekommendation nr 3 uttalat att tillfälliga svängningar av en anläggningstillgångs marknadsvärde eller lönsamhet inte behöver leda till nedskrivning och att en konjunkturförsämring av övergående natur således inte behöver föranleda en sådan engångsnedskrivning. I rekommendationen uttalas vidare att en nedgångs varaktighet måste bedömas mot bakgrund av den aktuella anläggningens återstående livslängd och att nedgången är att betrakta som varaktig om lönsamhetsförsämringen avser en väsentlig del av den återstående livslängden.

Det är sannolikt att de sjunkande fastighetspriserna delvis är en följd av en konjunkturedgång. Det är dock mycket som tyder på att den lägre prisenivån för fastigheter kan bli mer långvarig än den allmänna konjunkturedgången. Eftersom fastigheter i normalfallet har en betydande återstående livslängd kan den prisnedgång som är föranledd av konjunkturedgången ändå knappast anses vara varaktig. Däremot kan det ifrågasättas om fastighetspriserna i reala termer åter kommer att nå de toppvärden som gällde i slutet av 1980-talet.

För att en fastighet skall anses som anläggningstillgång krävs enligt 13 § BFL att den är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i rörelsen. Annan fastighet skall redovisas som omsättningstillgång. Det är syftet med innehavet som avgör hur fastigheten skall klassificeras och därmed värderas. Med hänsyn till att banker inte tillåts att inneha placeringsfastigheter och till nuvarande lydelse av undantagsbestämmelsen

i 2 kap. 8 § BRL, torde god redovisningssed innebära att alla fastigheter som tagits in till skyddande av fordran skall redovisas som omsättnings-tillgångar. De ändringar jag nu föreslår i BRL medför inte någon ändring i detta hänseende. Som framgått ovan skulle för övrigt en redovisning som anläggningstillgång av en fastighet som övertas till skyddande av fordran i nuvarande marknadsläge och på kort sikt inte medföra någon ändrad värdering av fastigheten.

2.2.3 Finansinspektionens tillsyn

Mitt förslag: Banker och kreditmarknadsbolag skall varje år avge en särskild redovisning till Finansinspektionen av sitt innehav av sådan egendom som har övertagits till skyddande av fordran.

Promemorians förslag: Enligt promemoriaförslaget skall en anmälnings- och redovisningsskyldighet inträda först när egendomen har innehafts i mer än tre år.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom *Finansinspektionen* har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Finansinspektionen* föreslår att bankerna årligen till inspektionen skall avge en särskild redovisning av all sådan egendom - oavsett innehavstid - som övertagits för att skydda fordran.

Skälen för mitt förslag: Det skall även fortsättningsvis ankomma på Finansinspektionen att verka för att banker och kreditmarknadsbolag förvaltar övertagen egendom på ett tillfredsställande sätt och att egendomen realiserar i enlighet med vad som föreskrivs. När en hållbar prisnivå har etablerats, bör inspektionen se till att bankernas fastighetsinnehav avvecklas. Avvecklingen bör dock tillåtas ske successivt så att inte fastighetsmarknaden destabiliseras.

För att Finansinspektionen skall ha förutsättningar att utöva sin tillsyn på avsett sätt måste inspektionen tillförsäkras löpande information om den egendom som en bank har övertagit till skyddande av fordran. Som inspektionen framhållit är sådan information viktig för tillsynen redan från första året av innehavet. Det ger inspektionen möjlighet att följa utvecklingen av innehavet från ett tidigt skede och att ingripa tidigare än om rapporteringen bara avser egendom som innehafts mer än tre år. Jag delar alltså Finansinspektionens åsikt att bankerna bör vara skyldiga att årligen till inspektionen avge en särskild redovisning av sitt innehav av egendom som har övertagits till skyddande av fordran.

En motsvarande redovisningsskyldighet bör införas i lagen om kreditmarknadsbolag.

Mitt här framlagda förslag innebär att Prövningsnämnden för bankstödsfrågor inrättas. Detta kommer att medföra utgifter för arvoden till ledamöter m.m. Staten skall som regel stå för sina egna kostnader vid förfarandet inför Prövningsnämnden och kan också åläggas skyldighet att ersätta motparts kostnader. Som jag tidigare anförts blir det förmodligen endast i undantagsfall aktuellt att föra ett ärende till den föreslagna Prövningsnämnden. Lagen föreslås dessutom i dessa delar tidsbegränsad till utgången av år 1995. Det är således på detta stadium svårt att uppskatta behovet av medel för Prövningsnämndens verksamhet. Regeringen bör återkomma till riksdagen angående resursfrågorna på tilläggsbudget för 1993/94. I avvaktan på detta bör eventuella utgifter för Prövningsnämndens verksamhet kunna belasta anslaget I9 Åtgärder för att stärka det finansiella systemet under sjunde huvudtiteln.

Mina förslag vad avser ändring i bankrörelselagen och lagen om kreditmarknadsbolag kommer inte att medföra någon ökad kostnad för det allmänna.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anförts har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut,
2. lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617), och
3. lag om ändring i lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag.

Lagrådet har granskat lagförslaget 1. Ändringarna i övriga lagförslag är av så enkel beskaffenhet att *Lagrådet*s yttrande skulle sakna betydelse.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut

1-5 §§

Paragraferna har - med anledning av ett förslag i *Lagrådet*s yttrande den 28 april 1993 - i huvudsakligen oförändrad form förts över från förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut, som i sin tur helt bygger på riksdagens beslut den 18 december 1992 (prop. 1992/93:135, bet. 1992/93:NU16, rskr. 1992/93:155). Någon ändring av principerna för det statliga stödet är inte avsedd.

Lagrådet har efterlyst ett klarläggande av i vilken mån förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig på Bankstödsnämndens verksamhet. Vad som är avtal resp. beslut kommer att framgå av de handlingar varigenom avtalet resp. beslutet dokumenteras. Rent allmänt kan sägas att förvaltningslagen är tillämplig på nämndens handläggning av ärenden och att förvaltningslagen är tillämplig i den mån dess handläggning innebär

myndighetsutövning. Bestämmelserna i 4 - 6 §§ förvaltningslagen gäller också annan verksamhet hos Bankstödsnämnden än sådan som avser handläggning av ärenden. Förvaltningslagens bestämmelser gäller dock inte om det i annan lag eller i förordning har meddelats avvikande bestämmelser.

6 §

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

I paragrafen anges förutsättningen för att Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall vara behörig att pröva villkoren för statligt stöd åt ett kreditinstitut.

Gemensamt för de alternativ som anges är att kreditinstitutet utan statligt stöd skulle vara i trångmål. Så är givetvis fallet om kreditinstitutet är på obestånd. Vad som avses härmed framgår av konkursrätten. De båda andra alternativ som anges är när institutet inte uppfyller gällande kapitaltäckningskrav och när institutet är skyldigt enligt lag att upprätta särskild balansräkning s.k. kontrollbalansräkning. Detta skall ske i fråga om ett vanligt aktiebolag när det finns skäl att anta att aktiebolagets egna kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet eller om bolaget vid verkställighet enligt 4 kap. 2 § aktiebolagslagen) och i fråga om bankaktiebolag om det finns anledning att anta att banken gjort sådana förluster att det egna kapitalet understiger nio tiondelar av det registrerade aktiekapitalet (se 7 kap. 7 § bankrörelselagen). Skulle det visa sig, när en kontrollbalansräkning väl upprättats, att antagandet om att institutet förlorat en så stor del av det egna kapitalet som angetts tidigare var felaktigt kan det knappast hävdas att bolaget är i trångmål.

Enligt förslaget i promemorian skulle som ytterligare förutsättningar för prövningen gälla att Bankstödsnämnden finner att statligt stöd bör utgå till kreditinstitutet och att överenskommelse inte har gått att träffa på frivillig väg. Någon motsvarighet till dessa bestämmelser har inte tagits med i mitt förslag. Även om Bankstödsnämnden naturligtvis kan väntas göra sitt yttersta för att nå en uppgörelse med berörda institut, är det alltså inte avsikten att Prövningsnämnden skall överpröva Bankstödsnämndens bedömning att någon uppgörelse inte är möjlig. Prövningsnämnden skall således inte kunna visa ifrån sig ett ärende med motivering att det bör vara möjligt för Bankstödsnämnden att nå en överenskommelse med sin motpart.

Förfarandet inleds med att Bankstödsnämnden begär Prövningsnämndens prövning av ett avtalsförslag som omfattar både det stöd som erbjuds och de villkor som skall fullgöras på motpartens sida för att institutet skall komma i åtnjutande av stödet. Beroende på omständigheterna kan villkoren vara långtgående och förutsätta ett mer eller mindre omfattande inflytande över kreditinstitutets förvaltning.

Enligt 9 § andra stycket förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut skall Bankstödsnämnden till regeringen överlämna ärenden som är av principiell betydelse eller i övrigt är av

större vikt eller som avser garantier som utfärdas av Riksgäldskontoret. Det är emellertid alltid Bankstödsnämnden som för statens räkning till sist, efter klartecken från regeringen, sluter avtal med kreditinstitutet. Bankstödsnämnden kommer därmed alltid att företräda staten inför Prövningsnämnden.

Bestämmelserna i paragrafen - och därmed också bestämmelserna i 7 § - omfattar även den situationen att det redan har träffats ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut men Bankstödsnämnden vill, med stöd av en i avtalet intagen klausul, få till stånd ett nytt avtal som ändrar eller helt ersätter det tidigare avtalet.

7 §

Som framgår av *första stycket* skall Prövningsnämnden pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är oskäligen i betraktande av det statliga stöd som det är fråga om. Prövningsnämnden kan inte besluta andra villkor än dem som Bankstödsnämnden har föreslagit. Av *andra stycket* följer emellertid att Prövningsnämnden kan jämka villkoren. Prövningsnämndens prövning mynnar ut i ett beslut i vilket den förklarar att villkoren - eventuellt jämkade - inte är oskäligen. Om de föreslagna villkoren är oskäligen och inte kan jämkas skall Prövningsnämnden lämna besked om detta i sitt avgörande.

Lagrådet har föreslagit att uttrycket "nämndens motpart" i första stycket byts ut mot "institutet eller dess ägare". Enligt min mening skulle emellertid en sådan ändring innebära att Prövningsnämnden i exempelvis en situation där själva institutet är motpart till Bankstödsnämnden beträffande ett villkor skulle pröva inte bara om villkoret är oskäligt gentemot institutet som sådant utan också mot dess ägare. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.2) anført att Prövningsnämnden skall beakta att villkor inte strider mot den s.k. likhetsprincipen. Någon prövning därutöver om ett villkor är oskäligt mot någon annan än just den som är Bankstödsnämndens motpart bör dock inte äga rum. Jag finner därför inte skäl att ändra lydelsen av paragrafens första stycke.

Det är ingenting som hindrar att Bankstödsnämnden framställer alternativa yrkanden inför Prövningsnämnden. Prövningsnämnden är då oförhindrad att t.ex. lägga ett av Bankstödsnämnden i *andra hand* framlagt förslag till grund för sitt avgörande, om Prövningsnämnden finner att de av Bankstödsnämnden i första hand föreslagna villkoren är oskäligen.

Prövningsnämnden kan enligt *andra stycket* jämka villkor som är oskäligen. Bankstödsnämnden blir dock aldrig skyldigt att godta ett avtal med ett jämkat villkor. I en sådan situation kan Bankstödsnämnden antingen välja att ingå ett avtal med kreditinstitutet på de villkor som Prövningsnämnden funnit godtagbara eller också avstå från att ingå detta avtal. Om Bankstödsnämnden väljer det senare alternativet får ett nytt avtalsförslag arbetas fram.

Finner Prövningsnämnden att villkoren i avtalsförslaget inte är oskäligen blir Bankstödsnämndens motpart i praktiken skyldigt att anta förslaget.

Om motparten inte gör det har staten rätt att begära inlösen av aktierna i kreditinstitutet eller, när detta är en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut, att tvångsförvaltning skall beslutas. I *tredje stycket* anges att Prövningsnämnden i sitt beslut skall ange när en sådan begäran om inlösen eller tvångsförvaltning tidigast får ske. Härigenom anges den tid Bankstödsnämndens motpart har på sig att anta det prövade avtalsförslaget.

Vid bedömningen av ett villkors skälighet kan det även finnas skäl att beakta bestämmelsen i 17 § om värdering av bolagets aktier.

8 §

Avsikten är att aktieägarna i ett kreditinstitut med de tvångsmedel som lagen innefattar inte skall kunna åläggas någon återbetalningsskyldighet gentemot staten annat än med institutets fria egna kapital. Till förebyggande av missförstånd har detta uttryckligen angetts i denna paragraf. Däremot är det naturligtvis inget som hindrar att parterna frivilligt tar in en bestämmelse om längre gående betalningsvillkor i avtalet.

9 §

Bestämmelsen i paragrafen innebär att Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall vara forum för tvister om tolkning eller tillämpning av avtal om statligt stöd som Bankstödsnämnden träffar med ett kreditinstitut eller dess aktieägare.

10 §

I *första stycket* anges tre fall då staten har en i förhållande till aktieägare i ett kreditinstitut gällande rätt att inlösa aktierna i institutet. De förutsättningar som ställs upp är alternativa, dvs. det är tillräckligt om en av dem är för handen.

Det första fallet föreligger enligt *punkt 1*, om bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag trots att Prövningsnämnden har funnit att erbjudna avtalsvillkor inte är oskäligen. Förslaget har då varit föremål för en objektiv prövning. I paragrafens *tredje stycke* anges att om nya omständigheter inträffat sedan Prövningsnämnden gjorde denna prövning skall Prövningsnämnden vid den nu aktuella prövningen av huruvida rätt till inlösen föreligger, bedöma om de nya omständigheterna gör att något villkor numera måste anses vara oskäligt. När rätten till inlösen grundar sig på att förslaget inte har antagits av aktieägare, gäller rätten till inlösen samtliga aktier. Detta gäller således även i förhållande till aktieägare som för sin del har godtagit förslaget. En sådan ordning är påkallad av praktiska skäl. Detta hindrar naturligtvis inte att staten endast påkallar inlösen av aktier som innehas av de aktieägare som inte har antagit förslaget.

Enligt *punkt 2* kan inlösen ske även i det fallet att bolaget eller aktieägare inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och förpliktelsen är av väsentlig betydelse.

Bestämmelsen kan alltså tillämpas exempelvis i det fallet att ett beslut av bolagsstämma som har förutsatts i ett avtal med kreditinstitutets aktieägare inte kommer till stånd.

Skulle förpliktelsen vid tidpunkten för Prövningsnämndens prövning ha fullgjorts, låt vara för sent, bortfaller därmed inte utan vidare förutsättningarna för inlösen. Den omständigheten att förpliktelsen uppfylldes för sent kan ju t.ex. ha medfört att den inte fick avsedd effekt. Att förpliktelsen faktiskt har fullgjorts måste dock givetvis beaktas.

Enligt *punkt 3* gäller vidare att staten har rätt till inlösen av aktierna i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag, om kapitalbasen understiger två procent av kapitalkravet enligt reglerna om kapitaltäckning. Bolagets ställning är i detta fall katastrofal, och ett statligt övertagande, som naturligtvis bör undvikas om andra åtgärder står till buds, kan vara den enda praktiska utvägen att uppnå en tillräckligt snabb och förtroendeskapande lösning.

Enligt *tredje stycket* ankommer det på Prövningsnämnden att pröva både frågan om rätten till inlösen, för det fall denna skulle vara tvistig, och lösenbeloppet.

11 §

I paragrafen anges efter vilka grunder lösenbeloppet skall bestämmas. Detta skall bestämmas till aktiens verkliga värde vid tiden för Bankstödsnämndens begäran hos Prövningsnämnden om inlösen. I enlighet med vad Lagrådet har påpekat har bestämmelsen kompletterats med en regel i fråga om värderingstidpunkten för det fall att endast tvist föreligger om lösenbeloppets storlek. Värderingstidpunkten har för detta fall angetts till tidpunkten för Bankstödsnämndens begäran hos Prövningsnämnden om prövning av lösenbeloppets storlek. Med hänsyn till att det torde föreligga ett starkt intresse för Bankstödsnämnden att så snart som möjligt få en sådan tvist avgjord kan man utgå från att Bankstödsnämnden omedelbart, när det står klart att det föreligger en tvist om lösenbeloppet, kommer begära prövning av Prövningsnämnden.

Med det verkliga värdet avses inte eventuell börskurs eftersom den kan påverkas av det statliga åtagandet (jfr 17 §). Den praxis som utvecklats vid inlösen av minoritetsaktier bör kunna vara vägledande.

12 §

De närmare procedurfrågorna vid inlösen har ansetts kunna regleras på i huvudsak samma sätt som det som gäller för tvångsinlösen av minoritetsaktier. Av första stycket följer alltså bl.a. att Prövningsnämnden kan meddela beslut angående rätten till inlösen. Om Prövningsnämnden har meddelat ett sådant beslut, eller om frågan om inlösen är ostridig, kan staten förvärva aktierna innan lösenbeloppets storlek fastställts av Prövningsnämnden. Denna ordning överensstämmer med vad som gäller enligt aktiebolagslagen och bankaktiebolagslagen vid inlösen av minoritetsaktier. För det fall att staten förvärvar äganderätten till aktierna innan

lösenbeloppet bestämts föreskrivs att aktieägarna skall ha rätt till skälig ränta på lösenbeloppet för tiden från det att äganderätten har övergått till staten till dess lösenbeloppet förfaller till betalning. Räntans storlek bestäms av Prövningsnämnden. Från den dag lösenbeloppet förfallit till betalning har aktieägare rätt till ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635).

13 §

Paragrafen, som behandlar förutsättningar för tvångsförvaltning, är tillämplig bara på ett kreditinstitut som är sparbank, föreningsbank eller hypoteksinstitut. Föreligger i fråga om ett sådant institut något av de förhållanden som anges i paragrafen skall Prövningsnämnden på begäran av Bankstödsnämnden förordna god man att under högst ett år överta förvaltningen. Ettårstiden kan inte förlängas; det förutsätts att de förhållanden som har gett anledning till tvångsförvaltningen skall kunna undanröjas under den angivna tiden. Skulle emellertid någon förutsättning för tvångsförvaltning på nytt inträda efter tidens utgång, kan nytt förordnande meddelas.

14 §

Under den tid gode mannens förvaltning pågår företräder han i en sparbank huvudmännen, i en föreningsbank föreningsmedlemmarna och i ett hypoteksinstitut styrelsen. Gode mannen kan alltså, om det skulle vara nödvändigt, tillsätta en ny styrelse för en sparbank eller föreningsbank. Han kan också fatta beslut i olika organisationsfrågor som kräver huvudmännens eller föreningsmedlemmarnas medverkan för att åstadkomma en rationalisering eller en överföring av vissa av institutets tillgångar till ett särskilt bolag (jfr prop. 1992/93:135 s. 30).

15 och 16 §§

I dessa paragrafer har upptagits vissa allmänna bestämmelser rörande gode mannens kvalifikationer och åligganden som motsvarar dem som finns på annat håll i lagstiftningen, exempelvis i ackordslagen. Den som är anställd hos Bankstödsnämnden bör inte kunna förordnas till god man. Inte heller någon som ingår i Bankstödsnämndens styrelse bör kunna vara god man.

För det fall flera gode män utses torde Prövningsnämnden vid behov analogvis kunna tillämpa reglerna i 7 kap. konkurslagen om fördelning av förvaltningen.

På förslag av Lagrådet har bestämmelser om ersättning till den gode mannen införts.

Enligt en allmän princip vid expropriation skall själva expropriationsföretagets inverkan på en fastighets marknadsvärde inte räknas in när löseskillingen bestäms (4 kap. 2 § expropriationslagen). På motsvarande sätt bör gälla att Prövningsnämnden i ett mål om prövning av värdet av ett kreditinstituts aktier skall bortse från effekterna av det statliga stödet. Det gäller både den effekt som redan riksdagens beslut om statens åtagande med anledning av prop. 1992/93:135 medför och effekterna av de konkreta stödåtgärder som avses sättas in i fråga om det enskilda institutet. En fråga av förevarande slag kan uppkomma inte bara när det är fråga om att bestämma värdet på aktierna vid ett inlösenförfarande utan också när det gäller att bedöma ett avtalsförslag enligt 7 §.

18 §

I denna paragraf finns bestämmelser om Prövningsnämndens sammansättning och domförhet samt om utnämning av dess ledamöter.

Av *första stycket* följer att Prövningsnämnden skall bestå av tre ledamöter som utses av regeringen. Två av ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Dessa skall av regeringen förordnas till ordförande respektive vice ordförande i nämnden. Regeringen har möjlighet att utse högst två ersättare. Vid förfall för ordföranden inträder vice ordföranden som ordförande för nämnden.

Första stycket reglerar inte bara Prövningsnämndens sammansättning utan också domförheten.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får förordna att en ledamot ensam får vidta åtgärder som avser endast beredandet av mål och avskrivning av mål.

19 §

Paragrafen inleds med en bestämmelse om hur målet anhängiggörs i Prövningsnämnden. Förfarandet i övrigt vid nämnden regleras huvudsakligen genom en hänvisning till förvaltningsprocesslagens regler. Således ges genom hänvisningen regler bl.a. om bevisning, om vad nämndens avgörande skall grunda sig på och vad detta skall innehålla och om vad som gäller beträffande ombud och jäv. För handläggningen krävs med hänsyn främst till att Prövningsnämnden är första och enda instans vissa särregler, bl.a. i fråga om muntlig förhandling. Dessa ges i de följande paragraferna.

20 §

Av denna paragraf framgår att Prövningsnämnden i samtliga mål skall delge ansökningen med motparten och förelägga denne att yttra sig över denna. Antalet motparter kan bli mycket stort och det kan därför bli aktuellt att tillämpa reglerna om kungörelsedelgivning i 16 § första

stycket delgivningslagen. Det krävs ingen särskild regel om detta. Av 11 och 12 §§ förvaltningsprocesslagen framgår vad motpartens yttrande skall innehålla och att Prövningsnämnden skall ge sökanden tillfälle att yttra sig över vad motparten anför. De aktuella bestämmelserna hindrar inte att Prövningsnämnden förordnar om ytterligare skriftväxling. Detta följer av 18 § förvaltningsprocesslagen.

21 §

I *första stycket* av denna paragraf föreskrivs att Prövningsnämnden om aktieägare inte inkommer med yttrande i målet skall förordna god man att bevaka dennes rätt. Detta gäller dock bara i de fall aktieägaren delgivits ansöknings genom kungörelse enligt 16 § första stycket delgivningslagen.

I *andra stycket* regleras den gode mannens rätt till ersättning för uppdraget.

22 §

I denna paragraf finns bestämmelser om muntlig förhandling i Prövningsnämnden. Muntlig förhandling skall hållas om Prövningsnämnden finner att det behövs eller om part begär det. Nämnden får underlåta att hålla muntlig förhandling om en sådan är uppenbart obehövlig. Det bör i anledning av Lagrådets synpunkter framhållas att undantagsregeln med hänsyn till Europadomstolens praxis på området skall tolkas restriktivt eftersom Prövningsnämnden är första och sista instans. Partens intresse av ett muntligt förfarande måste därför sättas i förgrunden. Parts begäran om muntlig förhandling bör sålunda kunna avslås endast då det är uppenbart att ett muntligt förfarande inte skulle tillföra målet något. Exempel på sådana situationer är att målet inte skall prövas i sak eller att avgörandet inte går parten emot.

23 §

Genom hänvisningarna i 19 § regleras inte uttömmande Prövningsnämndens möjligheter att avgöra målet i de fall en part inte inkommer med yttrande eller uteblir från en muntlig förhandling. I denna paragraf föreskrivs att nämnden i sådana fall ändå får avgöra målet.

24 §

Förvaltningsprocesslagen innehåller inte någon regel om omröstning. I denna paragraf föreskrivs att Prövningsnämnden vid omröstning skall tillämpa rättegångsbalkens regler om omröstning i tvistemål. Av 16 kap. 6 § rättegångsbalken följer att reglerna om omröstning i brottmål blir tillämpliga i vissa situationer.

Paragrafen innehåller regler om rättegångskostnader. Som huvudregel gäller att staten i princip alltid skall svara för sina egna rättegångskostnader och att kreditinstitut och aktieägare således inte skall ersätta staten för kostnader i andra fall än då det är fråga om försumlig processföring. Vidare gäller att staten bör ersätta motparts rättegångskostnad i de fall staten är tappande part. Mål som avses i 9 § - tvister om tolkning och tillämpning av ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare - är dispositiva till sin natur och reglerna för dessa mål följer därför de regler som gäller för dispositiva tvistemål.

Första stycket innehåller regler om rättegångskostnader i mål om prövning av villkor. Vardera parten - vilket på svarandesidan kan vara såväl kreditinstitutet som dess aktieägare - skall stå för sina egna kostnader om Prövningsnämnden förklarar att villkoren inte är oskäligen, dvs. om Bankstödsnämnden är vinnande part. Om däremot Prövningsnämnden har jämkat förslaget - vilket enbart får ske i fråga om villkor som är oskäligen - kan Prövningsnämnden förplikta staten att ersätta motparts rättegångskostnader. Detsamma gäller om Prövningsnämnden i sitt beslut konstaterar att villkoren är oskäligen. Bestämmelsen är utformad som en fakultativ regel för att Prövningsnämnden skall kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Av hänvisningen till 18 kap. 6 § RB följer att Bankstödsnämndens motpart kan förpliktas att ersätta statens kostnader om denne åsamkat staten kostnader genom försumlig processföring.

Andra stycket innehåller regler om ansvar för rättegångskostnader i mål om inlösen och om tvångsförvaltning. Huvudregeln är också här att vardera parten skall stå för sina kostnader. Detta blir normalt fallet om Bankstödsnämnden helt vinner bifall till sin talan. Prövningsnämnden får dock förplikta staten att ersätta motparts kostnader. Bestämmelsen är utformad så att den lämnar utrymme för Prövningsnämnden att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det är nödvändigt bl.a. med hänsyn till att målen kan innehålla flera yrkanden och att parterna kan vinna ömsom. Det kan t.ex. bli aktuellt att förplikta staten att ersätta kostnader om Prövningsnämnden lämnar Bankstödsnämndens yrkande om inlösen utan bifall. Bestämmelsen kan också bli tillämplig om Bankstödsnämnden förlorar målet i den del det rör lösenbeloppet och Prövningsnämnden bestämmer lösenbeloppet i enlighet med vad en aktieägare yrkat. Också denna bestämmelse innehåller en hänvisning till 18 kap. 6 § RB.

I mål om tolkning eller tillämpning av avtal enligt 9 § skall enligt *tredje stycket* rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader i dispositiva tvistemål tillämpas. *Lagrådet* har i sitt yttrande den 28 april 1993 ifrågasatt om inte vardera parten borde svara för sina rättegångskostnader även i dessa mål. Av det skäl jag nyss nämnt, nämligen målens dispositiva karaktär, anser jag dock att kreditinstitutet eller dess aktieägare respektive staten skall kunna förpliktas att utge ersättning för

26 §

I denna paragraf föreskrivs att Prövningsnämndens avgöranden i aktuella mål inte får överklagas. Bestämmelsen omfattar såväl nämndens slutliga avgörande som olika beslut under målet handläggning.

Ikraftträdandebestämmelserna

Lagen bör träda i kraft snarast möjligt. Bestämmelserna om prövning av avtalsvillkor och om inlösen eller tvångsförvaltning bör lämpligen vara tidsbegränsade. För detta talar främst intresset av att bestämmelserna - om de fortfarande behövs efter utgången av tidsbegränsningen - anpassas till de erfarenheter av tillämpningen som efter hand kan komma att vinnas.

Någon motsvarande begränsning bör däremot inte gälla för lagens fem inledande paragrafer, där principerna för det statliga stödet anges. En tidsbegränsning av dessa bestämmelser skulle kunna uppfattas stå i strid med de uttalanden som gjordes i samband med riksdagens beslut om stödet, nämligen att stödsystemet skall kvarstå så länge det behövs och inte avvecklas förrän det kan ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras samt att en avveckling skall kunna genomföras först efter ett nytt beslut av riksdagen.

5.2 Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen

Den föreslagna ändringen i 2 kap. 8 § *sjätte stycket* BRL innebär att egendom som en bank övertagit för att skydda fordran skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Den s.k treårsregeln tas bort och ersätts med en redovisningsskyldighet.

Ändringen av kriterierna för när en försäljning skall äga rum innebär att den egendom som tagits in för att skydda fordran skall säljas när marknaden stabiliserats och prisbilden klarnat. På samma sätt som enligt nuvarande regler skall en bank inte obetingat kunna vänta med en försäljning tills den kan ske utan förlust. När priser i linje med den långsiktigt hållbara nivån har etablerats skall banken avyttra egendomen, även om detta leder till att engagemanget i sin helhet efter försäljningen har åsamkat banken en förlust.

De ändrade reglerna innebär vidare att en bank skall årligen till Finansinspektionen avge en särskild redovisning av sitt innehav av egendom som övertagits till skyddande av fordran. Närmare föreskrifter om denna redovisningsskyldighet kan enligt 56 § 3 bankrörelseförordningen (1987:647) meddelas av inspektionen.

Den föreslagna ändringen bör träda i kraft den 1 juli 1993.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om kreditmarknadsbolag

Den föreslagna ändringen i 3 kap. 7 § *andra stycket* KMBL innebär att aktier och andelar som ett kreditmarknadsbolag förvärvat för att skydda fordran skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för bolaget. Den s.k. treårsregeln tas bort och ersätts med en redovisningsskyldighet.

Ändringen av kriterierna för när en försäljning skall äga rum har kommenterats i specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen (avsnitt 5.2).

KMBL har ännu inte trätt i kraft. Före ikraftträdandet kommer en förordning att utfärdas som motsvarar 56 § 3 bankrörelseförordningen och som innehåller bl.a. en bestämmelse om Finansinspektionens rätt att utfärda föreskrifter.

Ikraftträdande

De föreslagna nya reglerna bör träda i kraft samtidigt med kreditmarknadsbolagslagen i övrigt.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut,
2. lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617), och
3. lag om ändring i lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om finansieringen av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor.

Vidare hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att besluta att motionstiden skall förkortas till sex dagar.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som han har hemställt om.

Sammanfattning av promemorian – Vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut

Prop. 1992/93:245
Bilaga 1

I denna promemoria, som på Finansdepartementets uppdrag har utarbetats av justitierådet Johan Munck, föreslås viss lagstiftning med syfte att möta en del problem som kan tänkas uppstå med anledning av det beslut om stöd till banker och andra kreditinstitut som nyligen har fattats av riksdagen. Problemen sammanhänger med att det kan finnas risk för att de vanliga marknadskrafterna sätts ur spel, när det gäller att uppnå överenskommelser om sådana villkor för det statliga stödet som har förutsatts i riksdagsbeslutet. Även om sannolikheten talar för att det i praktiken inte kommer att möta några avgörande svårigheter att nå fram till överenskommelser av detta slag, kan det finnas anledning att ha en lagstiftningsmässig beredskap för oväntade situationer.

I detta syfte förordas till en början att villkoren för statligt stöd i sista hand skall kunna prövas av en permanent skiljenämnd — Skiljenämnden för bankstödsfrågor — som föreslås bli inrättad samtidigt som Bankstödsnämnden eller snarast därefter. Skiljenämnden bör bestå av ordförande och två andra ledamöter samt ersättare för ledamöterna. Ordförande och ersättare för ordförande bör vara eller ha varit ordinarie domare. Av övriga ledamöter bör en jämte ersättare för denne utses efter förslag av Svenska Bankföreningen. Den andre jämte ersättare bör utses efter förslag av Justitiekanslern.

För att skiljenämndens prövning skall kunna påkallas bör tre förutsättningar vara uppfyllda. För det första bör situationen vara den att Bankstödsnämnden finner att statligt stöd bör utgå till ett kreditinstitut av hänsyn till intresset av stabilitet i och förtroende för betalningssystemet. Ytterligare en förutsättning bör vara att kreditinstitutet utan statligt stöd skulle vara på obestånd eller skyldigt att upprätta kontrollbalansräkning eller inte skulle uppfylla för institutet gällande kapitaltäckningsregler.

Slutligen bör en förutsättning för skiljenämndens prövning vara att överenskommelse inte har kunnat träffas mellan Bankstödsnämnden och kreditinstitutet eller, när detta är ett aktiebolag eller bankaktiebolag, dess aktieägare i fråga om villkoren för det statliga stödet.

Skiljenämndens uppgift är enligt förslaget att pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäligen med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna. Finner skiljenämnden att detta är fallet, skall den förelägga kreditinstitutet eller aktieägarna att anta villkoren.

Om villkoren inte antas har staten rätt till inlösen av aktierna i kreditinstitut som är aktiebolag. Inlösen kan också ske om ett sådant kreditinstitut eller institutets aktieägare har underlåtit att fullgöra någon förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och underlåtenheten är av väsentlig betydelse.

Dessutom föreslås att staten skall ha rätt att lösa aktierna i ett bank-aktiebolag eller ett annat kreditinstitut, vars kapitalbas understiger två procent av värdet av institutets placeringar. I ett sådant läge är institutets tillstånd ytterligt kritiskt, och ett statligt övertagande kan framstå som det enda realistiska alternativet för att återställa förtroendet och klara upp situationen.

Om någon sådan omständighet som nu har nämnts föreligger beträffande en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut skall institutet kunna ställas under tvångsförvaltning.

Även i frågor om inlösen eller tvångsförvaltning avses den förut nämnda skiljenämnden kunna fatta beslut på begäran av Bankstödsnämnden.

En alternativ lösning presenteras i avsnitt 6. Enligt den lösningen skall man anlägga ett mer utpräglat förvaltningsrättsligt synsätt på frågorna kring bankstödet. Det skall inte ses som om Bankstödsnämnden och det stödbehövande kreditinstitutet ingår ett avtal om stöd utan att Bankstödsnämnden, eller i viktigare fall regeringen, fattar ett ensidigt förvaltningsbeslut om att utge det statliga stödet. Med detta synsätt är det varken nödvändigt eller lämpligt att ha en domstolsprövning av de villkor som Bankstödsnämnden uppställer. Snarare finns det behov av en rådgivande opartisk nämnd som omfattas av båda parter förtroende, vilken skall kunna bidra till att hitta en lösning som kan vara acceptabel för båda parter. I sista hand skall det emellertid alltid vara Bankstödsnämnden eller regeringen som fattar beslut om stödet och villkoren för detta. Om kreditinstitutet inte godtar de uppställda villkoren skall staten ha möjlighet att få till stånd inlösen eller tvångsförvaltning. Grunden för statens talan begränsas i denna modell till att kreditinstitutets kapitalbas understiger en viss procentsats av värdet av kreditinstitutets placeringar. Denna prövning, jämte prövningen av t.ex. värderingsfrågor i samband med inlösen- resp. tvångsförvaltningsförfarandet, skall ske i ett eninstansförfarande i Svea hovrätt.

Förslag till

Lag med vissa bestämmelser om villkor för statligt stöd till kreditinstitut m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i 4 och 5 §§ äger tillämpning, om

1. Bankstödsnämnden finner att statligt stöd bör utgå till ett kreditinstitut av hänsyn till intresset av stabilitet i och förtroende för betalningssystemet,

2. kreditinstitutet utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla för institutet föreskrivet krav på kapitaltäckning, och

3. överenskommelse inte kan träffas mellan Bankstödsnämnden och kreditinstitutet eller, när detta är ett aktiebolag eller bankaktiebolag, dess aktieägare i fråga om utformningen och omfattningen av stödet eller de åtaganden som kreditinstitutet eller aktieägarna har att fullgöra för att institutet skall komma i åtnjutande av stödet.

2 § För uppgifter enligt denna lag finns Skiljenämnden för bankstödsfrågor. Skiljenämnden för bankstödsfrågor består av ordförande och två andra ledamöter. För ledamöterna skall finnas ersättare. Regeringen förordnar ledamöter och ersättare i skiljenämnden.

Ordföranden och ersättare för ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Av övriga ledamöter utses en jämte ersättare för denne efter förslag av Svenska Bankföreningen och en efter förslag av Justitiekanslern.

Förslag till ledamöter och ersättare skall uppta minst dubbelt så många personer som dem som skall utses med ledning av förslaget. Har sådant förslag inte avgetts, förordnar regeringen ändå ledamöter och ersättare till föreskrivet antal.

3 § Skiljenämnden för bankstödsfrågor är domför med tre ledamöter. Är ledamot hindrad att tjänstgöra inträder ersättare för ledamoten.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om jäv mot domare tillämpas på ledamot och ersättare i skiljenämnden.

Prövning av villkor för statligt stöd i vissa fall

4 § I fall som avses i 1 § kan Bankstödsnämnden för prövning enligt 5 § underställa Skiljenämnden för bankstödsfrågor ett förslag till avtal om statligt stöd till kreditinstitutet och om villkoren för sådant stöd.

Skiljenämnden skall delge motparten förslaget och förelägga denne att inkomma med yttrande. Är kreditinstitutets aktie-ägare motparter, får bestämmelserna om kungörelsedelgivning i 16 § första stycket delgivningslagen (1970:428) tillämpas.

I fråga om förfarandet inför skiljenämnden gäller i övrigt 12 - 17 §§ lagen (1929:145) om skiljemän i tillämpliga delar, om inte något annat följer av bestämmelserna i denna lag.

5 § Skiljenämnden för bankstödsfrågor skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäligen med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna. Finner skiljenämnden att detta är fallet, skall den förelägga Bankstödsnämndens motpart att inom viss tid anta förslaget vid påföljd att aktierna i kreditinstitutet annars kan komma att inlösas av staten eller, när motparten är en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut, tvångsförvaltning kan komma att beslutas.

Villkor som skall prövas enligt första stycket får inte avse betalningsskyldighet gentemot staten för ägare av aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag i vidare mån än såvitt avser medel som får tas ut ur bolaget.

6 § Tvister om tolkning eller tillämpning av ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare om statligt stöd till institutet prövas av Skiljenämnden för bankstödsfrågor, om inte parterna har enats om något annat.

Skiljenämnden får också i andra fall ta emot uppdrag att vara skiljenämnd i tvister mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare.

Inlösen

7 § Staten har gentemot aktieägare i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag rätt att lösa in aktierna, om

1. bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag efter föreläggande enligt 5 §,

2. bolaget eller aktieägaren har underlåtit att fullgöra någon förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och underlåtenheten är av väsentlig betydelse, eller

3. bolaget inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av bolagets placeringar, allt beräknat enligt de för bolaget gällande reglerna om kapitaltäckning.

En tvist huruvida rätt till inlösen föreligger eller om lösenbeloppet prövas av Skiljenämnden för bankstödsfrågor. Härvid tillämpas 4 § andra och tredje styckena.

8 § Bankaktiebolagets aktieägare är skyldiga att till staten överlämna sina aktiebrev med påskrift om överlåtelse eller, när fråga är om aktier i ett avstämningsbolag, att låta staten registreras som ägare av aktierna enligt bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827), om en tvist om inlösen prövas av Skiljenämnden för bankstödsfrågor och det är ostridigt mellan parterna att det föreligger lösningsrätt eller skiljenämnden har förklarat att sådan rätt föreligger utan att samtidigt fastställa lösenbeloppet.

I fråga om förfarandet vid inlösen och övergången av äganderätten till aktierna tillämpas i övrigt 11 kap. 13 och 14 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618), om institutet är ett bankaktiebolag, och annars 14 kap. 12 och 13 §§ aktiebolagslagen (1975:1385). Därvid skall vad som i nämnda bestämmelser föreskrivs om moderbolag gälla staten.

Tvångsförvaltning

9 § Om en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut

1. inte har antagit ett avtalsförslag efter föreläggande enligt 5 §,
2. har underlåtit att fullgöra någon förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och underlåtenheten är av väsentlig betydelse, eller
3. inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av institutets placeringar, allt beräknat enligt de för institutet gällande reglerna om kapitaltäckning,

skall Skiljenämnden för bankstödsfrågor på begäran av Bankstödsnämnden förordna god man att under viss tid, högst ett år, överta förvaltningen av kreditinstitutet.

I fråga om skiljenämndens handläggning av ett ärende som avses i första stycket tillämpas 4 § andra och tredje styckena.

10 § Under den tid den gode mannens förvaltning pågår övertar denne

1. i en sparbank huvudmannens övervakning av sparbankens förvaltning och uppgifter i övrigt,
2. i en föreningsbank föreningsmedlemmarnas rätt att besluta i föreningens angelägenheter, och
3. i ett hypoteksinstitut styrelsens uppgifter vid förvaltningen av institutet.

11 § God man bör vara lagfaren och skall i övrigt ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver. Till god man får inte förordnas någon som står kreditinstitutet nära eller är beroende av detta. Den som är anställd hos Bankstödsnämnden eller ledamot i dess styrelse får inte förordnas till god man.

Om det behövs, skall även ersättare förordnas för gode mannen. Bestämmelserna om god man gäller även för ersättare.

God man skall entledigas, om han bedöms inte vara lämplig eller av annan orsak bör skiljas från uppdraget.

12 § Gode mannen skall i lämplig omfattning samråda med företrädare för dem vilkas befogenheter han enligt 10 § har övertagit samt med kreditinstitutets borgenärer.

Värdering av tillgångar

13 § Uppkommer vid prövning av Skiljenämnden för bankstödsfrågor en fråga om värdet av tillgångar hos kreditinstitutet eller någon annan liknande fråga om värde av viss tillgång och kan det antas att statligt stöd som lämnats eller utfästs inverkar på värdet, skall detta bedömas som om sådan inverkan inte hade förekommit.

14 § Avgörande av Skiljenämnden för bankstödsfrågor enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993 och gäller till utgången av år 1995.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1992/93:245

Bilaga 3

Promemorian om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut har sänts på remiss till Justitieombudsmännen, Sveriges riksbank, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret, Allmänna pensionsfonden, första - tredje fondstyrelserna, Allmänna pensionsfonden, fjärde fondstyrelsen, Konkurrensverket, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms Fondbörs AB, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska kommunförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Tjänstemännens centralorganisation, TCO, Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, Landsorganisationen i Sverige, LO, Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF, Svenska Bankföreningen, AB Svensk Exportkredit, Sveriges Allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska Skeppshypotekskassan, Finansbolagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Lantbrukskredit AB, Svenska Bankmannaförbundet, Sveriges Bankkunders Riksförbund, Fondbolagens förening, Obligationsfrämjandet, Varbergs Sparbank och Sveriges Aktiesparares riksförbund.

Remissammanställning över promemoria om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

1 Sveriges riksbank

Sammanfattning

Fullmäktige tillstyrker i stort lagstiftning enligt framlagt lagförslag.

Fullmäktige föreslår dock att den föreslagna nämnden bör kallas Prövningsnämnden för bankstödsfrågor i stället för Skiljenämnden för bankstödsfrågor för att markera dess ställning som specialdomstol och förhindra den begreppsförvirring som skulle kunna uppkomma vid användningen av uttrycket såväl i Sverige som i internationella sammanhang. Vidare anser fullmäktige att Svenska bankföreningen och Justitiekanslern inte skall ha någon direkt förslagsrätt när regeringen skall förordna ledamöter till nämnden.

Överväganden

För att garantera stabiliteten i betalningssystemet och för att trygga kreditförsörjningen har riksdagen beslutat att statligt stöd kan lämnas till banker och vissa andra kreditinstitut. Stödet kan ges i olika former, exempelvis som garantier som täcker framtida kreditförluster, kapitaltillskott och garantier för aktieemissioner samt olika typer av lån. Staten avses kunna ställa villkor för stödet.

I promemorian anges att det i konkreta fall kan uppstå problem att komma fram till en överenskommelse om villkoren för det statliga stödet. Ett kreditinstitut eller dess ägare skulle kunna tänkas begära stöd på sådana villkor som staten finner oacceptabla eller vägra att godta de villkor som man från statens sida vill ställa upp som förutsättning för att stöd skall utgå. Enligt promemorieförfattaren skall emellertid farhågorna för att sådana problem kommer att uppstå inte överdrivas.

Fullmäktige delar dock bedömningen att man inte kan bortse från risken för att det i något fall kan bli svårt att nå fram till överenskommelser mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut.

I det fall ett kreditinstitut inte godtar villkoren för stödet kan det i förhandlingar bli förenat med svårigheter från statens sida att hålla fast vid att något stöd inte skall lämnas med tanke på att stabiliteten i betalningssystemet då skulle kunna hotas. Om det inte fanns möjligheter för staten att ingripa när ett kreditinstitut eller dess ägare vägrar att acceptera stöd på de villkor som staten erbjuder, skulle en sådan vägran kunna missbrukas som påtryckningsmedel gentemot staten.

Med hänsyn till den vikt som måste fästas vid behovet av att snabbt kunna genomföra stödåtgärder i syfte att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet tillstyrker fullmäktige promemorians förslag. Fullmäktige vill dock understryka att sådana ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden som det här är fråga om är allvarliga. Svåra avvägningar måste göras mellan det allmännas och den enskildes

intressen. De situationer som lagen tar sikte på är emellertid av sådan extraordinär karaktär att det får anses befogat att i sista hand tillgripa de föreslagna åtgärderna. Det är viktigt att det finns en lagstiftning som medger tvingande åtgärder i situationen där positionerna är låsta och där man inte på frivillighetens väg kan komma vidare.

Fullmäktige vill i sammanhanget peka på att det i vissa andra länder förekommer att de organ som motsvarar Bankstödsnämnden i Sverige har långtgående befogenheter av det slag som nu aktualiseras för vår del. Det gäller särskilt USA där Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) har mycket vidsträckta befogenheter att ingripa i enskilda banker. Om det t.ex. konstateras att en bank har en kapitalbas som inte överstiger två procent av placeringarnas värde har FDIC en principiell skyldighet att överta banken. Det är betydelsefullt att det också i Sverige finns erforderliga möjligheter att kunna upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Det behövs enligt fullmäktige ett organ hos vilket Bankstödsnämnden kan underställa avtalsförslag om bankstöd och om villkoren härför. Fullmäktige delar promemorians uppfattning att en behandling i allmän domstol knappast är något adekvat sätt att åstadkomma prövning av villkor vid bankstöd eftersom det inte är fråga om någon rättstvist i egentlig mening. Dessutom skulle en sådan prövning enligt fullmäktige ta alltför lång tid.

Förslag om att inrätta en specialdomstol, vars avgöranden inte bör kunna överklagas, finner därför fullmäktige vara en bättre lösning. Enligt fullmäktiges mening kan det emellertid skapa begreppsförvirring om den benämns Skiljenämnden för bankstödsfrågor, vilket föreslagits i promemorian.

Fullmäktige anser att prövningen skall göras av en specialdomstol och att det är viktigt att domstolen inte förväxlas med en vanlig skiljenämnd. Mot denna bakgrund är det olämpligt med den föreslagna benämningen, som vid en översättning dessutom kan innebära en begreppsförvirring i internationella sammanhang. Det är viktigt att finna en annan terminologi. Fullmäktige föreslår att det nyinrättade organet benämns Prövningsnämnden för bankstödsfrågor.

Vad gäller sammansättningen av denna nämnd delar fullmäktige promemorians uppfattning att regeringen skall förordna ledamöterna och att ordföranden skall vara ordinarie domare. Det markerar att det är fråga om en specialdomstol med full opartiskhet. För att ytterligare markera att det inte är fråga om något partssammansatt organ anser fullmäktige att Svenska bankföreningen och Justitiekanslern inte såsom föreslagits i promemorian skall ha en uttrycklig förslagsrätt beträffande de två övriga ledamöterna. Någon direkt nomineringsrätt bör inte förekomma. Erfarna ledamöter återfinns bl.a. bland de skiljemän som avgjort ärenden rörande inlösen av minoritetsaktier.

Den i promemorian angivna alternativa lösningen med en rådgivande opartisk nämnd och med beslut om inlösen och tvångsförvaltning av allmän domstol vill fullmäktige resa flera invändningar emot. Denna alternativa lösning utgår från synsättet att Bankstödsnämnden fattar ett

ensidigt förvaltningsbeslut om bankstöd och om villkoren. Fullmäktige delar inte detta synsätt utan det naturliga får anses vara att nämnden och det aktuella kreditinstitutet ingår ett avtal om såväl bankstöd som villkoren härför. Det kan vidare ifrågasättas vad en rådgivande nämnd, som inte kan fatta några bindande beslut, snabbt kan åstadkomma när det föreligger låsta positioner.

Vidare är det här fråga om en mycket speciell prövning som kräver både sakkunskap och snabbhet i hanteringen. Att ordna en särskild hantering för dessa frågor inom Svea hovrätt ser fullmäktige inte som något fullvärdigt alternativ till att inrätta en permanent specialdomstol.

Fullmäktige instämmer i den bedömning som görs i promemorian att inlösen eller tvångsförvaltning framstår som de mest ändamålsenliga utvägarna för sådana situationer när ett kreditinstitut trots prövning i nämnden vägrar att acceptera stöd på de villkor som staten erbjuder. Att väcka fullgörelsetalan vid allmän domstol ser inte fullmäktige som något lämpligt alternativ med tanke på den tidsutdräkt som det kan innebära.

Eftersom promemorian innehåller ett uttryckligt lagförslag om inlösen och tvångsförvaltning tillgodoses grundlagens krav att förhållanden mellan enskilda och det allmänna som avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden skall meddelas genom lag.

Fullmäktige ansluter sig vidare till promemorians uppfattning att lagförslaget torde vara förenligt med Europakonventionens bestämmelser om att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag. För att ett ingrepp i den enskilda äganderätten skall vara godtagbart räcker det inte med att det är betydelsefulla allmänna intressen som tillgodoses utan det måste göras en rimlig avvägning av vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Det krav på balans mellan allmänna och enskilda intressen som den europeiska domstolen ställer får dock i detta speciella fall anses vara tillgodosett. Fullmäktige delar således promemorians bedömning att betalningssystemets stabilitet och en sund utveckling av bankverksamheten är så framträdande intressen att de får anses motivera långtgående ingrepp i äganderätt om så erfordras.

Det bör dock betonas att inlösen och tvångsförvaltning är sistahandsutvägar som i princip bör undvikas även om man måste räkna med att situationer kan uppkomma då någon annan lösning inte är praktiskt möjlig.

Fullmäktige har i övrigt inte något att invända mot den tekniska utformningen av förslaget och tillstyrker således förslaget med de påpekanden som gjorts ovan.

2 Justitiekanslern

Sammanfattning

Justitiekanslern anser att det finns ett behov av lagstiftning på det aktuella området och förordar att det fortsatta lagstiftningsarbetet inriktas på den alternativa lösning för prövning av bankstöd som skisseras i promemorian (avsnitt 6) och som bl.a. rör inrättandet av en rådgivande opartisk

nämnd. Enligt den lösningen fattar Bankstödsnämnden, och i vissa fall regeringen, slutligen ett ensidigt förvaltningsbeslut om att utge det statliga stödet till ett kreditinstitut som har behov av sådant stöd. Justitiekanslern anser att den tänkta hanteringen av bankstödet är att anse som myndighetsutövning med de viktiga rättsliga konsekvenser som följer därav. De i promemorian föreslagna reglerna om inlösen uppfyller enligt Justitiekanslerns uppfattning i sin nuvarande utformning inte regeringsformens krav i 2 kap. 18 § om att grunderna för ersättning vid sådant förfogande skall anges i lag. Dessa regler behöver därför kompletteras med bestämmelser om grunderna för hur ersättningen vid inlösen skall bestämmas samt om domstolsprövning. I det följande pekas också på att vissa mindre justeringar bl.a. vad gäller reglerna om tvångsförvaltning kan behöva övervägas.

Behovet av lagstiftning

Justitiekanslern kan till en början konstatera att förslagen i promemorian kan ses som en vidareutveckling av de tankar som kommer till uttryck i regeringens proposition 1992/93:135 och Näringsutskottets betänkande 1992/93:NU16. Riksdagens beslut i fråga om bankstöd vilar på förutsättningen att stödet skall vara frivilligt och efter ansökan antingen utgå till livskraftiga kreditinstitut eller till institut som behöver rekonstrueras eller avvecklas på ett sådant sätt att institutets förpliktelser skall kunna infrias i tid (se prop. s. 18). Promemorian går i dessa hänseenden längre och förutsätter en ordning där staten genom Bankstödsnämnden kan behöva ge stöd också till kreditinstitut som motsätter sig stöd på de villkor som Bankstödsnämnden erbjuder. Skälet till denna inriktning av förslagen anges vara att staten har ett ansvar för stabiliteten i och förtroendet för betalningssystemet samt kreditförsörjningen, och att staten därför knappast kan låta ett kreditinstitut gå i konkurs (promemorian s. 8). Det kan därmed, anføres det i promemorian, finnas en risk att ett kreditinstitut skulle kunna vilja spekulera i att staten av stabiliseringspolitiska skäl inte vågar dra tillbaka utfästelsen om garanti.

Justitiekanslern inser att problem av nu angivet slag kan uppstå vid hanteringen av bankstödet och delar därför uppfattningen att det finns ett behov av lagstiftning på området. Justitiekanslern utgår emellertid från att Bankstödsnämnden och kreditinstituten i de allra flesta fall kan komma överens om villkoren för bankstödet och att den aktuella lagstiftningen kommer att tillämpas endast i de undantagsfall där parterna efter förhandlingar inom ramen för stödärendet alltså har skilda uppfattningar i frågan och institutet därjämte är på obestånd eller liknande. I ett sådant läge bör det enligt Justitiekanslerns uppfattning finnas lagstiftning som reglerar under vilka förutsättningar statens stöd skall kunna ges och när tvångsåtgärder skall kunna sättas in.

Formerna för prövning av bankstöd

I promemorian diskuteras olika alternativ för hur bankstödet och villkoren för detta stöd skall provas om överenskommelse inte kan träffas. Justitiekanslern delar i och för sig uppfattningen att det från

konstitutionell synpunkt inte synes föreligga något hinder mot att ett statligt organ ges möjlighet att tvångsvis förelägga ett kreditinstitut att anta bankstöd med därtill knutna villkor, under förutsättning att det sker utifrån vad som anges i tydlig lag. Frågan om kontraheringsplikt i svensk rätt har belysts bl.a. av A. Victorin, Svensk Juristtidning 1976 s. 436.

Den i promemorian föreslagna lösningen med en permanent skiljenämnd, vars prövning avses vara av s.k. kassationskaraktär och som skall kunna förelägga ett institut att anta ett av Bankstödsnämnden framlagt avtalsförslag, ger emellertid anledning till tvekan. Enligt Justitiekanslerns uppfattning är det framför allt i följande hänseenden som invändningar kan riktas mot förslaget i denna del.

Den rådande situationen på kreditmarknaden med betydande kreditförluster för kreditinstituten och en vilja från statsmakternas sida att med statliga medel garantera att kreditinstitutens förpliktelser fullgörs i tid är ny i Sverige. De inblandade parterna har ingen tidigare erfarenhet av hur frågor av detta slag skall lösas samtidigt som mycket stora värden som står på spel. I en sådan situation är det angeläget att de regler som skall ge parterna utrymme att finna lämpliga lösningar är - inom ramen för vad svensk grundlag och internationella åtaganden kräver - så flexibla som är möjligt.

Förslaget om en permanent skiljenämnd som bara kan anta eller förkasta det avtal om bankstöd som föreslås och som inte själv kan ta initiativ till justeringar i det framlagda avtalet framstår mot denna bakgrund som påfallande stelt till sin konstruktion.

För det fall att diskussionerna mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut har låst sig kan det vara klokt att ett utanförstående organ, t.ex. den rådgivande nämnd som i promemorian föreslås som ett alternativ till Skiljenämnden för bankstödsfrågor, ges möjlighet att genom justeringar i utformningen av bankstödet söka bereda väg för en för både Bankstödsnämnden och det stödsökande institutet acceptabel lösning.

Justitiekanslern vill i det sammanhanget också framhålla betydelsen av att de formliga beslut som gäller bankstöd till kreditinstituten fattas av Bankstödsnämnden. Frågan om att med omfattande skattemedel stödja banker och andra kreditinstitut är kontroversiell. Det är därför viktigt att de statliga organ som beslutar i fråga om bankstöd har allmänhetens förtroende. I samband med Bankstödsnämndens inrättande gjordes i linje härmed uttalanden, bl.a. av nämndens ordförande, av innebörd att nämndens granskning av kreditinstituten skulle vara mycket ingående och att ett eventuellt stöd endast skulle utgå där det verkligen var befogat. En ordning som innebär att den föreslagna Skiljenämnden för bankstödsfrågor, med ledamöter som bl.a. utsetts efter förslag av Svenska bankföreningen, kan förkasta Bankstödsnämndens förslag eller förelägga kreditinstituten att anta villkoren för bankstödet ter sig från denna synpunkt mindre tillfredsställande.

Frågan om resultatet av Bankstödsnämndens arbete skall betecknas som ett avtal eller ett beslut om stöd på vissa villkor kan i förstone te sig ganska formell. I praktiken fordras givetvis en del diskussioner under ärendets beredning mellan nämnden och det institut som söker stöd och

det kunde därför te sig naturligt att här tala om ett avtal. Ytterst handlar det dock här om myndighetsutövning, dvs. att bestämma om förmåner och skyldigheter för enskild, med vad därtill hör i fråga om myndighetens uppgifter, arbetsformer och ansvar. Detta bör då också komma till uttryck genom att stödåtgärden betecknas som ett beslut.

I enlighet med det nu anförda förordar Justitiekanslern att det fortsatta lagstiftningsarbetet inom regeringskansliet inriktas på den alternativa lösning som skisseras i avsnitt 6 i promemorian. En sådan lösning skulle alltså innebära att Bankstödsnämnden, och i viktigare fall regeringen, fattar ett s.k. ensidigt förvaltningsbeslut om att utge det statliga stödet till kreditinstitut som har behov av sådant stöd. Bankstödsnämnden och kreditinstitutet skall tillsammans eller var och en kunna hänskjuta ett förslag till utformning av bankstödet till en rådgivande opartisk nämnd för granskning. Den rådgivande nämnden skall ha till uppgift att pröva om förslaget står i överensstämmelse med god affärssed och om det i övrigt är skäligt. Om nämnden har invändningar mot förslaget, skall nämnden kunna föreslå justeringar i förslaget för att därigenom söka finna en lösning som är acceptabel för båda parter. Bankstödsnämnden eller regeringen bör därefter fatta det slutliga beslutet i fråga om bankstödet utformning.

Som nämnts skulle en uppgift för den rådgivande nämnden vara att - i enlighet med vad som anges i promemorian - pröva om villkoren för stödet är förenliga med "god affärssed och skäliga med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna". Justitiekanslern har ingen erinran mot att gränserna för nämndens prövning anges på det sätt som föreslås i promemorian. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör man dock överväga om det inte vore värdefullt att i motiven till lagtexten närmare söka utveckla vad som ligger i begreppet god affärssed i bankförhållanden och vad som skall vägas in i den angivna skälighetsbedömningen.

Återvinning

En annan fråga som bör övervägas i det sammanhanget är om inte särskilda lagregler behövs för att säkerställa återvinning av statens stöd. Frågan om återvinning behandlas i propositionen (s. 30 f.) men regeringen synes ha utgått från att några lagregler inte är erforderliga. Det kan enligt Justitiekanslerns uppfattning dock inte uteslutas, även för det fall att den nu föreslagna lagstiftningen genomförs, att banker eller andra kreditinstitut som är på obestånd kommer att avvecklas. Om staten beträffande ett sådant institut har lämnat stöd under någon period före avvecklingen, bör det övervägas om inte den statliga garantin skall ges ett skydd i förmånsrättshänseende genom ändringar i förmånsrättslagen (1970:979).

Inlösen och tvångsförvaltning

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen skall varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i

lag. Den möjlighet till inlösen som föreslås i promemorian får anses innebära ett sådant förfogande över egendom som medför att bestämmelsen i regeringsformen är tillämplig. Några lagregler i promemoriaförläggningen som anger enligt vilka grunder ersättningen i samband med inlösen skall bestämmas finns dock inte. Förslaget måste kompletteras med sådana regler.

Med den av Justitiekanslern förordade alternativa lösningen följer att förfarandet med inlösen och tvångsförvaltning inte kan hanteras i den föreslagna Skiljenämnden för bankstödsfrågor. I stället fordras en möjlighet till prövning av dessa frågor i allmän domstol. Räckvidden och utformningen av en sådan domstolsprövning måste övervägas vidare, bl.a. mot bakgrund av att den skall kunna inrymma uppgiften att göra värderingar i ett förfarande med tvångsavträdande av egendom.

Mot de föreslagna reglerna om tvångsförvaltning har Justitiekanslern ingen erinran i sak. Man bör dock överväga att i lagtexten (9 §) ange vad tvångsförvaltningen av en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut skall syfta till. Vidare kan diskuteras om den gode mannen vid tvångsförvaltning nödvändigtvis måste vara lagfaren och om det inte i vissa situationer borde kunna förordnas fler gode män för att handha förvaltningen (jfr 7 kap. 1 - 2 §§ konkurslagen).

3 Finansinspektionen

Sammanfattning

Finansinspektionen tillstyrker att bestämmelser om inlösen och tvångsförvaltning samt möjlighet att pröva villkor i efterhand införs. Inspektionen vill inte avstyrka att en permanent skiljenämnd inrättas men är benägen att förorda en ordning för att pröva dessa frågor som närmare ansluter till nuvarande rättssystem. Beträffande innehållet i villkorsprövningen anser inspektionen att den fråga som skall prövas bör vara huruvida det aktuella villkoret är oskäligt eller inte. Slutligen bör Finansinspektionens yttrande regelmässigt inhämtas i ärenden där värdering av kapitaltäckningsgraden skall ske.

Finansinspektionens synpunkter

Allmänna överväganden

Efter riksdagens antagande av prop. 1992/93:135 om åtgärder för att stärka det finansiella systemet garanterar staten att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. För att hantera åtgärderna i stödssystemet skall en särskild myndighet, Bankstödsnämnden, inrättas. I ett särskilt betänkande av utredningen (Fi 1993:04) om organisation av Bankstödsnämnden föreslås en förordning med bestämmelser om bl.a. vad nämnden skall iaktta i sin handläggning av stödfrågor. Detta utgör extraordinära åtgärder från statsmakternas sida av hänsyn till intresset av stabilitet i och förtroende för betalningssystemet.

Finansinspektionen delar uppfattningen att det är angeläget att skapa en beredskap för att kunna lösa svårigheter av den art som anges i avsnitt 2 i promemorian. Med hänsyn till att det rör sig om ingrepp i enskildas

ekonomiska förhållanden måste skyldigheten att ta emot statligt stöd samt de föreslagna möjligheterna att genomdriva stödåtgärderna mot t.ex. aktieägares önskan slås fast i form av lag. När det gäller utformningen av bestämmelserna är inspektionen benägen att förordna ett enklare förfarande som närmare anknyter till nuvarande rättssystem. För detta talar rättssäkerhetsskäl och att ärendena inte torde bli mer omfattande och komplexa än många andra ärenden som hanteras inom det befintliga domstolsväsendet. Vidare förväntar man sig endast ett fåtal avgöranden och att bankstödsfrågorna är aktuella under en begränsad tid.

Prövningsinstans

Enligt 9 § förslaget till förordning om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut beslutar Bankstödsnämnden eller regeringen om stöd. Beslut får enligt paragrafen förenas med villkor. Detta utgör en normal förvaltningsrättslig handläggning. Finansinspektionen menar att man bör hålla fast vid detta förfarande och inte, som i promemorian om villkor för stödet, beteckna processen som en överenskommelse om stöd med möjlighet för institutet att anta eller förkasta villkor kopplade till stödet. Om man utgår från förvaltningsbeslutsmodellen enligt stödförordningen blir förslaget om föreläggande att anta villkor överflödigt. Möjlighet att tillgripa inlösen av aktier eller tvångsförvaltning för att genomdriva beslutet om stöd kan fortfarande behövas. Därvid bör innehållet i villkoren kunna prövas. En särskild möjlighet att i efterhand tolka villkor som beslutats bör också stå tillbuds.

När det gäller på vilket sätt villkoren för stödåtgärder samt frågor om inlösen och tvångsförvaltning skall prövas diskuteras i promemorian flera alternativa lösningar. Att låta Bankstödsnämnden eller en skiljenämnd enligt lagen (1929:145) om skiljemän avgöra frågorna vore på anförda skäl olämpligt. Inspektionen vill inte avstyrka att det inrättas en permanent skiljenämnd för att avgöra dessa frågor men anser att starka skäl talar för en annan lösning. Att inrätta en specialdomstol i form av en permanent skiljenämnd i detta fall kan kanske sägas tänga förbudet i 2 kap. 11 § regeringsformen att inrätta domstol för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Av rättssäkerhetsskäl överger man nu för tiden alltmer ordningen att inrätta särskilda domstolar med partsutsedda ledamöter för speciella rättsområden. Ett exempel på detta är regeringens proposition 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, där det som regeringens mening anförts att det i princip inte är lämpligt att ledamöter i en domstol kan uppfattas som representanter för olika intressen (s. 58). Som en följd av detta skall intresseledamöter inte längre finnas i marknadsdomstolen. Domstolen skall i alla mål som den handlägger ha en sammansättning av lagförda domare och ekonomiska experter.

Enligt inspektionens mening rymmer det vanliga domstolsförfarandet också möjligheter att behandla de aktuella spörsmålen på ett adekvat sätt. Det finns t.ex. möjligheter att behandla vissa mål med förtur för att få ett snabbt avgörande. Det finns också möjlighet enligt 2 kap. 4 a § rättegångsbalken att låta en ekonomisk expert och en lagfaren domare med särskild kunskap om skatterättsliga förhållanden som särskilda

ledamöter ingå i hovrätten. Inspektionen är därför benägen att förorda lösningen som föreslås i avsnitt 6 att prövningen av frågor om *inlösen av aktier och tvångsförvaltning av ett kreditinstitut* sker i allmän domstol. Ett eninstansförfarande i Svea hovrätt kan därvid vara en lämplig lösning. En förutsättning är dock att regler om kvalificerad förtur införs i rättegångsbalken eller i annan lag. Det anförda gäller även frågan om *tolkningen av villkor för stödet*. Här kan nämnas att yttrande i mål om stödfrågor kan inhämtas från myndigheter och institutioner med särskild sakkunskap i det aktuella ämnet, t.ex. Finansinspektionen, Riksbanken och Svenska Bankföreningen. Enligt inspektionens förslag skall alltså prövning i domstol kunna ske i två fall, dels på talan av Bankstödsnämnden angående inlösen eller tvångsförvaltning, dels på talan av institutet eller dess aktieägare angående tolkningen av villkor som förenats med en stödåtgärd.

Villkorens skälighet

Enligt förslaget i promemorian skall den permanenta skiljenämnden (Svea hovrätt enligt Finansinspektionens mening) pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäliga med hänsyn till omfattningen av det stöd som staten erbjuder. Vad dessa krav innebär berörs inte alls. Promemorian ger alltså ingen vägledning för prövningen vilket är betänkligt särskilt med hänsyn till frågornas speciella karaktär och de ingripande sanktioner som föreslås. Här vill inspektionen peka på förhållandet att det inte är fråga om en affärsuppgörelse i vanlig mening. Kan enighet inte uppnås blir det Bankstödsnämnden eller regeringens beslut med eventuella villkor som gäller. Stödet är inte en enskild angelägenhet utan lämnas i det allmännas intresse. Viss ledning kanske kan sökas i den praxis som kan finnas på närliggande rättsområden vad gäller god affärssed, men här måste också beaktas konkurrensförhållanden mellan de olika berörda instituten.

Bankstödsnämnden kan förväntas ha god insikt i den finansiella situationen i de olika institut som är föremål för stödåtgärder och därför utforma villkoren för stödet på ett skäligt och så långt möjligt konkurrensneutralt sätt. Den fråga som skall prövas av skiljenämnd eller domstol bör därför vara huruvida det aktuella villkoret är oskäligt eller inte. Det bör för ett villkors giltighet räcka att konstatera att villkoret inte är oskäligt. Detta gäller både i mål om inlösen/tvångsförvaltning och i tolkningstvister.

Värdering av kapitaltäckningsgraden

När det blir fråga om inlösen av aktier i ett institut vars kapitalbas understiger två procent av värdet av institutets riskvägda placeringar uppkommer vissa värderingsfrågor. I dessa fall bör alltid Finansinspektionens yttrande inhämtas med tanke på att det är inspektionen som utfärdar de närmare regler som ligger till grund för denna värdering liksom reglerna om vad som får räknas in i kapitalbasen.

4 Allmänna pensionsfonden, Första - tredje fondstyrelserna

Prop. 1992/93:245

Bilaga 4

Allmänna Pensionsfonden, Första, Andra och Tredje fondstyrelserna, har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut. Med anledning härav vill styrelserna anföra följande.

Fondstyrelserna har i tidigare remissyttrande bl.a. framhållit vikten av en tydlighet i principerna för det statliga stödet till banker och andra kreditinstitut samt att de institut som initialt skall bli stödberättigade är klart definierade.

I den nu föreliggande promemorian föreslås en lagstiftning i syfte att undanröja vissa problem som kan tänkas uppstå vid långt utdragna förhandlingar mellan bankstödsnämnden och kreditinstitut. Fondstyrelserna ställer sig bakom huvudförslaget i promemorian om att inrätta en permanent skiljenämnd som slutlig instans för prövning av villkoren för det statliga stödet. Ett sådant förfarande minskar risken för alltför utdragna förhandlingar vilka eljest kan leda till att betalningssystemet i aktuell del kommer i fara.

Preciseringarna av de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att skiljenämnden skall träda in kan naturligtvis alltid diskuteras. Fondstyrelserna har dock funnit förslagen väl avvägda mot bakgrund av de syften som riksdagen beslutat för bankstödet. Det kan även diskuteras i vilken situation staten skall ha rätt att lösa aktierna i ett kreditinstitut alternativt i det fall institutet inte är aktiebolag föranstalta om tvångsförvaltning. Den föreslagna gränsen på 2 % i kapitalbas kan förefalla väl låg eftersom kreditinstitutet då för länge sedan passerat gränsen för marknadernas förtroende. Men samtidigt rör detta en känslig fråga om aktieägarnas rättigheter så fondstyrelserna vill inte föreslå en ändrad utformning.

Fondstyrelserna utgår ifrån att lagförslaget står i överensstämmelse med Sveriges internationella förpliktelser.

Fondstyrelserna har i övrigt inget att anföra till förslagen i promemorian.

5 Konkurrensverket

I promemorian föreslås att skiljenämnden skall ha till uppgift att pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäligen med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna (5 §).

Enligt förslaget till förordning om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut (SOU 1993:28) skall stödet utformas på ett affärsmässigt och konkurrensneutralt sätt (7 §). I förslaget framhålls betydelsen av en konkurrensneutral utformning av stödåtgärderna för den långsiktiga effektiviteten på marknaden. Det är enligt Konkurrensverket viktigt att skiljenämnden prövar även denna fråga.

Konkurrensverket föreslår därför att i 5 § första stycket görs ett tillägg med innebörd att villkoren i fråga skall vara konkurrensneutralt utformade. 5 § första stycket första meningen skulle sålunda lyda:

."Skiljenämnden för bankstödsfrågor skall pröva om de av Bankstöds-

nämnden föreslagna villkoren är *konkurrensneutralt utformade* och förenliga med god affärssed och skäliga med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna."

Den föreslagna utformningen bör även komma till uttryck i motive-
ringen till 5 §.

I övrigt finner Konkurrensverket inte anledning att ytterligare kom-
mentera promemorians förslag från konkurrenssynpunkt.

6 Svea hovrätt

Hovrätten konstaterar inledningsvis att den mycket korta remisstiden inte har medgett någon mer ingående analys av de frågor och problem som behandlas i promemorian.

Hovrätten vill också inledningsvis understryka den i promemorian framförda synpunkten att dessa frågor och problem vore förtjänta av en mer långsiktig lösning än den som föreslås och att denna borde arbetas in i den permanenta lagstiftningen på området. I avvaktan på en sådan lösning vill hovrätten ändå lämna följande synpunkter.

Enligt hovrättens mening kan det ifrågasättas om inte ett åläggande för ett kreditinstitut att ta emot statligt stöd på vissa angivna villkor bör ges i form av ett ensidigt förvaltningsbeslut. Det är därvid värdefullt att ett rådgivande organ medverkar i beslutsprocessen för att säkerställa att erforderligt branschkunskande tas till vara. Mot bakgrund av ett sådant synsätt finner hovrätten att den i promemorian (avsnitt 6) föreslagna alternativa lösningen framstår som mest ändamålsenlig. Hovrätten ifrågasätter dock om inte ett sådant åläggande, med hänsyn till frågornas karaktär och betydelse, bör beslutas av regeringen.

Det är vidare väsentligt att det ges en möjlighet till domstolsprövning av frågan om inlösen och tvångsförvaltning. Hovrätten har inte någon erinran mot förslaget om ett eninstansförfarande i hovrätten, eller mot att hovrätten genom föreskrifter om särskild sammansättning förstärks med personer med specialkunskap. Behovet av en sådan förstärkning kan dock ifrågasättas eftersom hovrättens prövning enligt förslaget endast skulle gälla frågan om kreditinstitutets kapitalbas understiger en viss gräns och således inte frågan om villkoren är skäliga. Anledningen till denna begränsning av hovrättens prövning framstår dock som oklar.

För det fall att promemorians huvudförslag ändå skulle läggas till grund för det fortsatta beredningsarbetet, vill hovrätten framföra följande.

Med hänsyn till dels omfattningen av de frågor som nämnden skall pröva, dels behovet av en bred representation från bankvärlden, föreslår hovrätten att den permanenta skiljenämnden skall bestå av fem ledamöter.

I detta sammanhang vill hovrätten påpeka att omröstningsregeln i 16 § lagen (1929:145) om skiljemän föreskriver att skiljeavtalet förfaller om något majoritetsbeslut inte kan fattas. Det synes lämpligare att, för sådant fall, den mening får gälla som omfattas av ordförandens röst.

Hovrätten ifrågasätter om inte de i promemorian aktuella frågorna - åläggandet att ta emot stöd resp. inlösen av aktier (tvångsförvaltning) - bör ses som två separata förfaranden; ett inledande som gäller förhandlingar om och prövning av villkoren för stöd och ett senare om inlösen

eller tvångsförvaltning. I det inledande förfarandet bör inte minst av praktiska skäl det enskilda kreditinstitutet och inte dess aktieägare vara Bankstödsnämndens motpart. Däremot skulle i det senare förfarandet, som är av expropriativ karaktär, de enskilda aktieägarna vara att anse som motparter.

Mot bakgrund av innehållet i 2 kap. 18 § regeringsformen torde krävas en mer utförlig reglering av grunderna för beräkning av ersättning vid inlösen.

Innehållet i förslagets 1 § 3 p ger intryck av att såväl utformningen som omfattningen av det statliga stödet skulle kunna bli föremål för skiljenämndens prövning. Detta emotsägs emellertid av förslagets 5 § som endast talar om prövning av "villkoren". Ett klargörande av avsikten med denna skillnad är önskvärd.

Genom innehållet i förslagets 5 § utesluts att skiljenämnden prövar andra villkor än de som Bankstödsnämnden har föreslagit. I promemorian berörs inte på vad sätt förfarandet inför Bankstödsnämnden och skiljenämnden skall fortgå om den senare finner att de föreslagna villkoren inte är lämpliga. Ändamålsenligt vore kanske att tillåta nämnden att försöka finna alternativa lösningar på problemen.

Avslutningsvis konstaterar hovrätten att tidsbegränsningen av den föreslagna lagen har motiverats med att lagen bör anpassas till de erfarenheter av dess tillämpning som efter hand kan vinnas. Enligt hovrättens mening är dock den föreslagna giltighetstiden så kort att det finns risk för att pågående ärenden inte hinner slutbehandlas innan lagen upphör att gälla.

7 Hovrätten för Västra Sverige

Det i promemorian framlagda lagförslaget skall ytterst ge möjligheter att tvångsinlösa eller tvångsförvalta ett kreditinstitut som bedöms behöva statligt bankstöd. I promemorian får anses ha lämnats godtagbara skäl för att det statliga bankstödet måste förenas med en temporär beredskapslagstiftning av dylikt slag. Remissinstanserna har emellertid medgett endast en utomordentligt kort tid för sin granskning av ett lagförslag som innefattar så långtgående befogenheter. Det kan därför inte uteslutas att vissa överväganden och förslag i promemorian vid en djupare analys kan visa sig inte vara invändningsfria. Hovrätten vill därför inledningsvis framhålla att den omständigheten att hovrätten i vissa hänseenden inte yttrat sig över förslaget inte berättigar till slutsatsen att hovrätten lämnat okommenterade delar utan erinran. Promemorieförfattaren har pekat på möjligheten att anpassa lagen till de erfarenheter av tillämpningen som efter hand kan komma att vinnas. Detta ger emellertid hovrätten anledning att ytterligare understryka angelägenheten av att de, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt viktiga frågor som här aktualiseras prövas på grundval av en väl genomarbetad lagstiftning. Vad nu anförts innebär att hovrätten inte anser sig kunna ta slutlig ställning till frågan om lagförslaget i dess nuvarande form bör avstyrkas eller tillstyrkas.

Promemorian ger, främst såvitt avser den föreslagna skiljenämnden och förutsättningarna för nämndens prövning, anledning till överväganden av

mer allmän natur. Med hänsyn till den korta tid som stått till förfogande har hovrätten valt att i anslutning till de enskilda paragraferna i det upprättade lagförslaget peka på olika frågor som kan böra beaktas eller ytterligare övervägas.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

Lagförslagets rubrik

Lagförslagets rubrik är knappast adekvat. Rubrikens formulering ger närmast vid handen att den föreslagna lagen skulle innehålla bestämmelser om de villkor som skall vara uppfyllda för att kreditinstitut skall kunna erhålla statligt stöd. Så är dock inte fallet. Inte heller är det väsentliga skälet till och ämnet för lagen att dessa villkor kan behöva objektivt granskas och jämkas. Som framgår av det i avsnittet 6 angivna alternativet skulle en sådan bearbetning och kontroll likaväl kunna ske inför en rådgivande nämnd. Lagregleringens egentliga grund är i stället att tvångsinlösen och tvångsförvaltning av kreditinstitut kräver judiciell prövning och att en permanent skiljenämnd inrättas för detta ändamål. Hovrätten ifrågasätter om inte rubriken bör avfattas så att den närmare anger vad den föreslagna lagen verkligen avser att reglera.

Lagförslagets disposition

Lagförslaget består i stor utsträckning av en sammanställning av bestämmelser som hämtats från gällande rätt på en rad skilda områden. Detta förfaringssätt synes ha lett till att den föreslagna lagen fått en mindre lyckad disposition. Hovrätten utgår från att förslaget i det fortsatta lagstiftningsarbetet kommer att överarbetas i nu berört hänseende.

1 §

Lagförslaget inleds inte med bestämmelser om den tilltänkta skiljenämnden och dess uppgifter utan med en paragraf som anger under vilka förutsättningar vissa, längre fram i förslaget upptagna bestämmelser rörande villkorskontrollen är tillämpliga. Frånsett det redaktionellt överraskande med en sådan disposition ger paragrafen anledning till tvekan i vissa hänseenden om dess avsedda funktion och dess rättsliga betydelse över huvud taget.

En första fråga är om inte bestämmelsen trots sin ordalydelse kan vara tänkt som en bestämning av förutsättningarna för nämndens behörighet. Härför talar att det i specialmotiveringen i anslutning till paragrafens punkt 3 uttalas att skiljenämnden inte skall kunna visa ifrån sig ett ärende med motivering att det bör vara möjligt för Bankstödsnämnden att nå en överenskommelse med sin motpart. Inget synes emellertid hindra att skiljenämnden förklarar sig obehörig att pröva ett ärende därför att den inte finner kreditinstitutet i fråga vara i sådant trångmål som avses i paragrafens punkt 2. Att denna inledningsparagraf är avsedd att reglera behörighetsgrunder kan dock betvivlas då regleringen i så fall skulle vara begränsad endast till en av skiljenämndens tilltänkta ärendetyper, nämligen villkorskontrollen.

Oavsett om paragrafen avses ge behörighetsgrunder för skiljenämnden eller ge förutsättningar för möjligheten att ge kreditinstitutet ett sådant ultimativt föreläggande som avses i 5 §, kan relevansen av förutsättningarna i punkterna 1 och 3 för den tilltänkta lagens tillämplighet diskuteras. Av promemorian framgår nämligen att skiljenämnden inte skall kunna pröva om dessa förutsättningar föreligger (promemorian s. 13x och s. 23x). Eftersom Bankstödsnämndens bedömning i dessa avseenden sålunda, oavsett om den är riktig eller oriktig, skall tas för god, kan frågan ställas om dessa kriterier fyller någon funktion, att den enda möjliga sökanden, Bankstödsnämnden, i oträngt mål skulle hänvända sig till skiljenämnden synes långsökt och skulle så vara fallet erbjuder den föreslagna lagen ju inga remedier.

I detta sammanhang bör anmärkas att förståelsen av vad skiljenämnden får eller inte får göra med avseende på punkten 3 försvåras av en diskrepans mellan lagtexten och motiven. I specialmotiveringen anges att det för att ärendet skall kunna gå till skiljenämnden "förutsätts att det inte har gått att uppnå en överenskommelse" (promemorian s. 23x). Ordalydelsen i lagförslaget är emellertid det prognostiskt inriktade villkoret att "överenskommelse inte kan träffas". Oklart är därmed om promemorieförfattaren med sitt uttalande om begränsningen av skiljenämndens kompetens velat förhindra inte endast att nämnden återför ärendet till Bankstödsnämnden för förnyade överläggningar när skiljenämnden finner att sådana numera skulle kunna ge ett positivt resultat utan även att nämnden prövar riktigheten av ett påstående om att uppgörelse hade kunnat träffas eller till äventyrs att en uppgörelse faktiskt träffats.

Avfattningen av punkten 3 ger vidare anledning att efterlysa en beskrivning av hur partsförhållandena vid skiljenämnden skall gestalta sig. Att Bankstödsnämnden är en part är uppenbart men vilken eller vilka är dess motparter. Språkligt sett kan punkten 3 knappast tolkas på annat sätt än att det finns endast två möjliga partskonstellationer antingen nämnden mot ett kreditinstitut, som inte är aktiebolag eller bankaktiebolag, eller nämnden mot ägarna av aktier i ett aktiebolag eller ett bankaktiebolag, något som alltså utesluter att ett trepartshållande kan föreligga. Den här berörda frågan är emellertid inte bara en språklig fråga. Från rent sakliga utgångspunkter bör belysas vilka som skall vara villkorsadressater och andra frågor om partsförhållandena samt i förekommande fall hur de uppställda villkoren praktiskt och rättsligt skall kunna uppfyllas om nämnden som motparter i samma ärende har inte bara kreditinstitutet utan också dess ägare.

I prop. 1992/93:195 s. 21 finns en uppräkningslista av vilka kreditinstitut som skall kunna erhålla bankstöd. Inte desto mindre anser hovrätten att förevarande paragraf bör uppta en bestämning av vilka kreditinstitut lagförslaget åsyftar.

I första stycket anges att för uppgifter enligt lagen skall finnas Skiljenämnden för bankstödsfrågor. Enligt hovrättens uppfattning skulle förståelsen av gränserna för skiljenämndens verksamhetsområde underlättas om dessa antydda uppgifter eller bankstödsfrågor definieras i lagen t.ex. genom en enumeration av det slag som återfinns i jordabalkens reglering av hyresnämnds uppgifter.

De bankstödsfrågor, som kan komma under den föreslagna skiljenämndens prövning, rör ett fåtal, till namnet kända kreditinstitut, härflyter ur en tillfällig kris och har sin grund i redan etablerade och till sina huvuddrag väl bekanta omständigheter. Enligt hovrättens mening hade det därför varit av värde om promemorieförfattaren något berört frågan om inrättandet av en skiljenämnd med domstolsfunktion kan tänkas komma i strid med förbudet i 2 kap. 11 § regeringsformen mot att inrätta domstol för viss tvist eller för visst mål.

Enligt andra stycket i paragrafen skall av ledamöter vid sidan av ordföranden en utses efter förslag av Svenska Bankföreningen och en efter förslag av Justitiekanslern. Någon motivering av skiljenämndens sammansättning lämnas inte i promemorian men rekryteringssättet har uppenbarligen sin grund inte endast i behov av sakkunskap utan också i hänsyn till generella partsintressen, nämligen statens och kreditinstitutens. Detta framkallar till en början den principiellt viktiga och i promemorian obesvarade frågan om det i ett läge, där på det mellanstatliga planet förekommer överväganden om det är förenligt med våra internationella förpliktelser att låta partsintressen företrädas bland ledamöterna i rättstillämpande domstolar och andra myndigheter, är tillrådligt att inrätta ännu en myndighet med intresserepresentation. Denna fråga kompliceras i förevarande fall ytterligare av det förhållandet att det kan diskuteras om intresserepresentationen är tillräckligt allsidig. Skiljenämnden kommer att vara behörig att pröva tvister mellan Bankstödsnämnden och kreditinstituts aktieägare, se 6 §. Vidare kommer skiljenämnden att pröva tvister om rätt till inlösen av aktier och lösenbelopp, se 7 §. Motpart i dessa fall är aktieägare. Trots detta utses ingen av ledamöterna i skiljenämnden av någon som kan sägas företräda aktieägare i kreditinstitut, Svenska Bankföreningen kan knappast anses företräda alla ägare till bland allmänheten spridda bankaktier. För att skiljenämnden skall uppfylla kravet på att vara en opartisk och oberoende domstol även i frågor och tvister med aktieägare som statens motpart kan det sätt på vilket ledamöterna utses böra närmare övervägas. Promemorieförfattaren tar själv (2.12) ur en något annorlunda synvinkel upp frågan om situationen för aktieägarna i ett skiljeförfarande. Han konstaterar där att medan Bankstödsnämnden som part i ett ordinärt skiljeförfarande själv skulle komma att utse en skiljeman, aktieägarna skulle i praktiken inte ha samma möjligheter, i varje fall inte om aktierna är spridda mellan olika ägare samt att en ad hoc-skiljenämnd inte synes uppfylla Europakonventionens krav på oberoende och opartiskhet. Lösningen på detta problem liksom på problemet med vad som kallas olägenheterna med en domstols-

prövning anser promemorieförfattaren emellertid stå att finna i inrättandet av en permanent skiljenämnd. Detta resonemang, som bygger på det redan i sig motsägelsefulla i att inrätta ett permanent organ för konfliktlösning inom ramen för en tillfällig beredskapslagstiftning, kan emellertid inte hovrätten finna helt övertygande i något av de förut berörda hänseendena.

5 §

Som promemorieförfattaren framhållit torde de frågor skiljenämnden har att pröva i allmänhet inte vara att betrakta som rättstvister i egentlig mening. Eftersom gällande rätt och allmänna rättsgrundsatser därmed kommer att träda i bakgrunden, kan frågan ställas på vilket normsystem skiljenämnden skall repliera vid villkorskontrollen och annan prövning av underställda frågor. Enligt första meningen i paragrafens första stycke anvisas nämnden att pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med "god affärssed och skäligen med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna". Den påbjudna skälighetsbedömningen är ett tämligen lättförståeligt uttryck för en från tvångsmedelssammanhang välkänd proportionalitetsprincip och kan därför nu lämnas därhän. Större intresse tilldrar sig däremot innebörden av begreppet "god affärssed" och lämpligheten av att i förevarande lagstiftning använda detta begrepp som norm. I promemorian finns uttalanden som tyder på att begreppet "god affärssed" innebär att villkor som inte strider mot god affärssed är affärsmässigt godtagbara (s. 9n) eller att villkor som är förenliga med god affärssed är i objektiv mening affärsmässigt motiverade (s. 10ö). Uttalandena indikerar att villkor som är förenliga med god affärssed är sådana villkor som skulle accepteras i en affärssuppgörelse under normala förhållanden. Men i bankstödessammanhang kommer det enligt hovrättens mening ofast att bli frågan om extrema undantagssituationer. Mycket talar för att det verkliga prövningstemat för skiljenämnden bör vara ett annat än god affärssed. Redan i promemorian finns uttalanden av innebörd att även villkor som inte är affärsmässigt motiverade kan innefattas i god affärssed (s. 5y och 8my). In i bilden träder snarare sådana villkor som minimerar risken för att statens åtaganden skall realiseras i en slutlig förlust, villkor som säkerställer konkurrensneutralitet i förhållande till kreditinstitut som står utanför bankstödet och villkor som motverkar fortsatt destabiliserande eller förtroendeskadliga åtgärder från kreditinstitutets sida eller som rentav positivt främjar lagstiftningens övergripande syfte att garantera stabilitet i och förtroende för betalningssystemet. Med hänsyn till det anförda förordar hovrätten att skiljenämndens prövning ges ett annat tema.

Om villkoren i det framlagda avtalsförslaget är förenliga med god affärssed och skäligen skall skiljenämnden enligt paragrafens första stycke förelägga Bankstödsnämndens motpart att inom viss tid anta förslaget vid påföljd av tvångsinlösen eller tvångsförvaltning. I förbigående kan anmärkas det egenartade i att skiljenämnden inte själv disponerar över påföljdens utdömande. Mer betänkligt är emellertid att skiljenämndens

prövning är avsedd att vara av kassationskaraktär, något som för övrigt enligt hovrättens mening borde framgå tydligare av själva lagtexten. Hovrätten har i och för sig förståelse för att staten, som har att värna om ett oftast avsevärt ekonomiskt engagemang, inte vill avhända sig någon bestämmanderätt över de villkor som skall binda staten. Det kan emellertid i vissa ärenden framstå som orimligt att skiljenämnden inte skall kunna jämka ett villkor utan vara hänvisad till att förkasta hela avtalsförslaget. Det framstår också som anmärkningsvärt att Bankstödsnämndens motpart skall ha möjlighet att under förfarandet i skiljenämnden presentera ett eget förslag till lösning medan skiljenämnden inte skall kunna göra det (s. 13n). Hovrätten vill rent allmänt påpeka att en kassationsprövning också torde medföra olägenheter i form av tidsutdräkt och omgång och någon gång påverka skiljenämnden att av hänsyn till samhällsintresset godta diskutabla villkor. De antydningar som promemorian innehåller om åtgärder i syfte att motverka kassationsmetodens rigiditet ger knappast några lösningar på problemet. Det förhållandet att skiljenämnden i sitt kassationsbeslut förväntas uttala sig om vilka förändringar som behöver göras för att förslaget skall godtas (s. 24n) kan lätt få karaktären av ett för nämnden bindande förhandsbesked. Eftersom det kan antas att en bankstödsfråga, innan den hänskjuts till skiljenämnden, är förhandlad i botten synes det vidare föga realistiskt att Bankstödsnämnden skulle annat än i rena undantagsfall vara beredd att lägga fram ett alterantivt förslag till villkorsutformning (s. 24n). Med skiljenämndens oberoende ställning synes det slutligen inte heller väl förenligt att nämnden skulle överlägga under hand med Bankstödsnämnden om vilka villkorsmodifieringar som staten kan tänka sig gå med på. Hovrätten förordar sålunda en viss uppmjukning av kassationsprincipen.

Hovrätten har redan tidigare påpekat den oklara partsställningen inför skiljenämnden. För den händelse ett avtal kan träffas enbart mellan Bankstödsnämnden och ett bankaktiebolag vill hovrätten erinra om att det måste vara nödvändigt att klargöra i lagstiftningen om påföljden för ett bolags underlåtenhet att efterkomma ett föreläggande enligt förevarande paragraf skall kunna vara inlösen från ägarna till aktier i detta bolag.

6 §

I promemorian (s. 14y) anges att Bankstödsnämnden har möjlighet att väcka fullgörelsetalan mot motpart vid allmän domstol. Skall detta vara möjligt jämsides med en prövning i skiljenämnden om tvångsinlösen eller tvångsförvaltning eller föreligger rättegångshinder? Enligt hovrättens mening är det påkallat att närmare redovisa konsekvenserna av föreliggande möjligheter till kompetenskonflikter mellan allmän domstol och skiljenämnden.

7 §

Det i paragrafens första stycke punkten 2 upptagna rekvisitet "underlåtenheten är av väsentlig betydelse" är oklart. Det är knappast försummelsens svårhet som är av intresse utan snarare att inlösen skall

kunna ske endast om underlåtenheten avser en förpliktelse av väsentlig betydelse. Bestämmelsen synes därför böra formuleras om. Motsvarande anmärkning har avseende också på 9 § 1 st 2 p. En principiellt viktigare fråga med anknytning till den nämnda inlösengrunden gäller emellertid om en inlösenrätt för staten verkligen skall kunna hävdas i de fall där bolaget eller aktieägare i tvisten med fog invänder att en uppfyllelse av förpliktelsen enligt träffat avtal skulle stå i strid mot banklag eller annan förordning. Denna fråga behandlas inte i promemorian och än mindre frågan vilken betydelse det kan ha att det berörda villkoret tidigare godtagits av skiljenämnden.

Av paragrafens andra stycke framgår inte klart vem som har rätt att påkalla skiljenämndens prövning i tvister om rätt till inlösen och om lösenbelopp. Hovrätten ifrågasätter om inte aktieägare bör ha möjlighet att påkalla skiljenämndens prövning av frågan om rätt till inlösen inte föreligger (negativ fastställsetalan).

9 och 10 §§

I 9 § anges att den gode mannen skall överta förvaltningen av kreditinstitutet och i 10 § anges att vissa uppgifter som den gode mannen övertar under tvångsförvaltningen. I promemorian (s. 20) nämns vissa beslut som synes kunna ingå i förvaltningen. Detta uttalande jämte ordalydelsen i 9 § ger intryck av att förvaltningen omfattar fler uppgifter än de som räknas upp i 10 §. Hovrätten efterlyser en närmare beskrivning av vilka befogenheter den gode mannen skall ha.

Tvångsförvaltningen skall enligt 9 § första stycket pågå högst ett år och får inte förlängas. Enligt specialmotiveringen (s. 26n) skall emellertid ett nytt förordnande om tvångsförvaltning kunna meddelas, om någon förutsättning för sådan förvaltning på nytt därefter inträder. Vad som avses med detta uttalande synes oklart. Hovrätten utgår från att härmed avses att det skall vara fråga om nya omständigheter som motiverar en tvångsförvaltning, dvs. en annan förutsättning än den som det föregående förordnandet grundade sig på. Annars skulle det ju i praktiken bli fråga om en tidsobestämd förlängning av det ursprungliga förordnandet i en eller flera etapper. Motiveringen bör därför justeras i detta avseende.

Även i reella hänseenden synes i promemorian obehandlade problem kunna uppkomma i samband med att tvångsförvaltningstiden går till ända. I promemorian (s. 20ö) anges som skäl för ett ingrepp i form av tvångsförvaltning att den gode mannen bör ha möjlighet att vidta åtgärder för att underlätta ombildning av sparbank till bankaktiebolag eller fusion av sparbanker. I och med att den gode mannen skall ha sådana befogenheter inställer sig frågan vad som skall hända med det tvångsförvaldade kreditinstitutet när den gode mannens förvaltning upphör. Av promemorian framgår inte annat än att förvaltningen upphör och att kreditinstitutet återlämnas till ägare, huvudmän eller motsvarande (s. 19m). Resonemang saknas helt om vem som skall tilldelas aktierna i det bankaktiebolag som kan ha bildats eller till vilka av två fusionerade

sparbankers huvudmän förvaltningen skall återgå. Enligt hovrättens mening bör dessa frågor beaktas redan innan bestämmelser om tvångsförvaltning meddelas.

Prop. 1992/93:245

Bilaga 4

11 och 12 §§

I promemorian redovisas inte vilket ansvar den förordnade gode mannen skall ha för de åtgärder han vidtar under tvångsförvaltningen. Är avsikten att allmänna regler om god mans skyldigheter skall gälla? Med tanke på att det här är fråga om stora ingrepp i enskildas förhållanden, vilka enligt förslaget ytterst kommer till stånd på grund av att Bankstödsnämnden bedömer att statligt stöd bör utgå borde kanske även övervägas om inte också Bankstödsnämnden eller staten skulle ha någon form av ansvar för den gode mannens förvaltning eller om den gode mannens verksamhet rent av är att betrakta som sådan myndighetsutövning som kan föranleda skadeståndsansvar för det allmänna.

Förhållandena i de fall, där god man enligt ackordslagen förordnas, är inte fullt jämförbara med förhållandena i de fall där tvångsförvaltning skulle kunna bli aktuell. God man enligt ackordslagen har sålunda att utreda om förutsättningar för ackord föreligger och förhandla med borgenärerna om ackord (2 § ackordslagen). I det nu framlagda förslaget finns över huvud taget ingen närmare bestämning av målet för förvaltningen. God man enligt ackordslagen övertar vidare inte förvaltningen av gäldenärens egendom, vilket den gode mannen vid den tilltänkta tvångsförvaltningen tydligen skall göra. Gäldenär, som har fått god man enligt ackordslagen förordnad för sig, skall vid förvaltningen av sin egendom samråda med den gode mannen som härvid har att övervaka att borgenärernas bästa iakttas (4 § ackordslagen). Hovrätten noterar att den samrådsskyldighet som åläggs den gode mannen i 12 § är omvänd i förhållande till den som gäller enligt ackordslagen. I detta sammanhang kan slutligen anmärkas att promemorian inte ger någon upplysning om vilken inverkan den gode mannens befogenheter skall få på befogenheten och ansvaret för de andra aktörer inom kreditinstitutet som har att svara för institutets löpande förvaltning och att i övrigt handla i dess intresse.

13 §

Hovrätten kan oreserverat ansluta sig till tanken att aktieägarna inte vid inlösen skall få tillgodoräkna sig sådan värdestegring som uppkommit till följd av statliga stödåtgärder. I motiveringen hänvisas till vad som gäller vid värdering i samband med expropriation. Hovrätten vill emellertid påpeka att analogin med expropriation och därvid förekommande värderingsmetoder inte kan fullföljas särskilt långt. Vid en expropriation förutsätts att värde- och presumptionstidpunkter kan bestämmas med tillämpning av expropriationslagens bestämmelser. Frågan kan ställas vilken den relevanta värdetidpunkten är enligt den föreslagna lagen. Skall värderingen baseras på värdet före statens principbeslut om bankstöd eller värdet före ytterligare åtaganden från staten? Vid en värdering enligt expropriationslagen brukar det också vara möjligt att genom en ortsprisundersökning avseende jämförbara fastigheter och samtidiga fas-

tighetsförvärv fastställa ett marknadsvärde för den exproprierade egendomen som gör det möjligt att kvantifiera expropriationsföretagets inverkan på fastighetens värde vid inlösentidpunkten. Det torde inte vara möjligt att göra en liknande undersökning vid värdering av de aktier som avses skola tvångsinlösas. Vad som sägs i promemorian antyder att värderingen kommer att ske efter betydligt lösligare grunder, ofta med utgångspunkt i ett nollbud från statens sida.

8 Stockholms tingsrätt

Med hänsyn till den korta tid som står till buds begränsar tingsrätten sitt yttrande i huvudsak till frågan om vilken modell av de i promemorian presenterade som är att föredra, nämligen om en permanent skiljenämnd bör inrättas för prövning av dels villkoren för statligt stöd, dels tvångsinlösen och tvångsförvaltning eller om en rådgivande nämnd bör tillskapas för att biträda avtalsparterna vid bestämmandet av villkoren för stödet samtidigt som frågor om tvångsinlösen och tvångsförvaltning överlämnas till allmän domstol för prövning.

När det gäller frågan om villkoren för det statliga stödet kan konstateras att den permanenta skiljenämnden eller den rådgivande nämnden skulle komma in i ett skede när parterna ännu inte träffat avtal om dessa. En skiljenämnds typiska uppgift är lösa tvister i anledning av t.ex. ett redan ingånget avtal. Före avtalsslut förefaller det naturligare att parterna erhåller råd av någon som har dessas förtroende. Vidare måste också framhållas att vissa villkor som ställs upp för bankstödet inte kan genomdrivas mot ett kreditinstituts vilja. En skiljedom blir i detta avseende inte exigibel, vilket från principiella utgångspunkter är mindre tillfredsställande. Vad som nu sagts talar för att en rådgivande opartisk nämnd inrättas, vars syfte är att hjälpa parterna att hitta en för båda sidor acceptabel lösning vad gäller villkoren för stödet.

Skulle i något eller några enstaka fall parterna inte - ens efter rådgivning - lyckas träffa en överenskommelse om villkoren, återstår att ta ställning till vilken instans som skall pröva frågan om tvångsinlösen eller tvångsförvaltning. Tingsrätten anser att detta är frågor som väl lämpar sig för prövning i allmän domstol. Härtill kommer att det förefaller tveksamt att inrätta en permanent skiljenämnd för de få fall det kan bli fråga om.

Sammantaget förordar tingsrätten således att den i promemorians avsnitt 6 föreslagna modellen med en rådgivande opartisk nämnd och med prövning i Svea hovrätt av frågor om tvångsinlösen och tvångsförvaltning skall genomföras.

Om den andra modellen med en permanent skiljenämnd genomförs, har tingsrätten ingen erinran mot den i promemorian presenterade lösningen vad gäller nämndens sammansättning och förfarandet i nämnden.

9 Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten får inledningsvis anföra att anledning från kammarrättens sida inte föreligger till erinran mot de överväganden som görs i promemorian vad avser behovet för staten att trygga genomförandet av

de långtgående åtaganden staten påtagit sig för att trygga landets betalningssystem. Liksom utredningsmannen finner också kammarrätten att förslaget om möjligheter till inlösen av aktier och tvångsförvaltning av kreditinstitut framstår som en nödvändig yttersta konsekvens av det ansvar som staten ålägger sig för kreditväsendet och att sådana åtgärder knappast skall behöva tillgripas i praktiken utom möjligen i något sällsynt undantagsfall. Förslaget framstår i sina huvudsakliga delar som ändamålsenligt. Kammarrätten anser sig dock böra lämna vissa synpunkter på valet av lösning från närmast processuell synvinkel.

Utredningsmannen har övervägt två olika system. Lagförslaget bygger på att en skiljenämnd inrättas som skall kunna besluta över villkorens skälighet vid ett statligt stödingripande och också avgöra förutsättningarna för tvångsåtgärder. Alternativt skisseras en lösning där nämnden har rådgivande funktion medan förutsättningarna för och villkoren vid tvångsingripande handläggs vid domstol i en instans.

Även om utredningsdirektiv saknas och en av de båda lösningarna inte utarbetats i detalj vill kammarrätten peka på ett par väsentliga fördelar med det alternativa förslaget.

Det förhållandet att det statliga ingripandet i eller övertagandet av ett kreditinstituts verksamhet initialt är kopplat till ett omfattande statligt stöd kan inte undanskymma det faktum att staten genom den föreslagna lagstiftningen ges rätt till tvångsinlösen eller tvångsförvaltning av privat egendom. Det kan med visst fog hävdas att en lagstiftning med sådana inslag inte bör genomföras om den inte utrustas med rättssäkerhetsgarantier i vedertagen omfattning.

Den alternativa lösningen med rådgivande nämnd jämte domstolsprövning erbjuder här fördelar, särskilt om förslaget kompletteras med möjligheten till överprövning av domstolens avgörande. En sådan ordning medför naturligtvis risk för en mer långdragen procedur. Med ett särskiljande vid den rättsliga behandlingen av å ena sidan frågorna om förutsättningarna för tvångsinlösen respektive tvångsförvaltning och "tillträdestidpunkt" och å andra sidan ersättningsfrågor efter viss förebild från annan lagstiftning om tvångsinlösen, skulle dock kravet på snabbhet och effektivitet ändå kunna upprätthållas.

Det alternativa förslaget medger också en tydligare uppdelning mellan å ena sidan vad som kan hänföras till den rena förhandlingssituationen mellan två avtalskontrahenter och å andra sidan förutsättningarna för statligt ingripande med tvång mot den enskilde när väsentliga samhällsintressen står på spel.

Av betydelse för vilken modell som skall väljas är även våra internationella konventionsåtaganden. Den föreslagna skiljenämnden har, som utredaren också konstaterar, rättslig karaktär av förvaltningsmyndighet. Utredaren antar att den kan uppfylla Europakonventionens artikel 6 punkten 1 krav på en opartisk och oberoende domstol. Kammarrätten delar utredarens uppfattning att de förpliktelser den enskilde kan åläggas utan tvekan faller under denna bestämmelse. Däremot råder större tvekan när det gäller att avgöra om den föreslagna nämnden kan antas komma att uppfylla konventionens domstolskrav. Några egentliga motivuttalanden

till konventionstexten finns inte. Därtill kommer att Europadomstolen synes ha utvecklat en alltmer extensiv praxis. Med hänsyn till den ingripande karaktären på föreslagen lagstiftning kan ifrågasättas om det inte föreligger en risk för att den föreslagna skiljenämndsmodellen kan komma att underkännas i det aktuella hänseendet. Även ur denna synpunkt är sålunda det i promemorian skisserade alternativet att föredra.

Vad härefter avser den föreslagna författningstexten kan noteras att 8 § förslaget har sin förebild i 11 kap. 12 § bankaktiebolagslagen. På samma sätt som vid inlösen av aktie enligt det sistnämnda lagrummet torde vid inlösen av aktie enligt lagförslaget aktualiseras räntekompensation när överlåtelse sker före det ersättningsbeloppet utgår. En uttrycklig föreskrift om räntekompensation finns intagen i 11 kap. 12 § bankaktiebolagslagen men inte i 8 § förslaget.

Slutligen noterar kammarrätten att lagförslaget synes böra föranleda vissa kompletteringar av eller åtminstone förtydliganden i sekretesslagen med avseende på vad som gäller i fråga om sekretess med hänsyn till såväl det allmännas som enskildas ekonomiska intressen.

10 Uppsala universitet, juridiska fakulteten

Sammanfattning

Juridiska fakultetsstyrelsen anser att lagförslaget - när beslut berör enskilda aktieägars rätt - bygger på principen att tvångsinlösen av aktierna kan ske. Det kan hävdas att förslaget strider mot 2 kap. 18 § regeringsformen. Lagförslaget kan därför inte godtas utan ytterligare utredning.

Styrelsen tar vidare upp ett par av de föreslagna bestämmelserna. Skiljenämnden skall enligt 5 § vid sin bedömning av villkoren i ett förelagt avtal utgå från principer som är alltför obestämda. Det strider vidare enligt fakultetsstyrelsens mening mot svensk rättstradition att inte tillåta att ett beslut, som påtvingas ena parten, får överklagas.

Allmänt

De direkta kapitaltillskott och de garantier som från statens sida har lämnats och i framtiden kommer att lämnas till svenska banker och andra kreditinstitut är och kommer att bli, minst sagt, av betydande omfattning. Det är därför i högsta grad angeläget att den hjälp som staten lämnar inte sker utan stora uppooffringar från kreditinstitutens - och i förekommande fall - från deras ägares sida. Det är också för stabiliteten och för förtroendet för betalningssystemet och allmänt för kreditmarknaden av största betydelse att de svåra beslut som härvid måste fattas avgörs snabbt. Under senare tid har det med önskvärd tydlighet framgått hur viktigt detta är för den svenska ekonomin.

Det förslag till lagreglering som lämnats i promemorian måste ses utifrån sådana utgångspunkter. Juridiska fakultetsstyrelsen har stor förståelse för dem. Den extremt korta remisstiden har emellertid inte medgivit de ingående överväganden som skulle vara motiverade mot bakgrund av frågornas principiella svårighetsgrad och stora praktiska

betydelse. Vad som anförs i det följande får därför till viss del snarare ses som ifrågasättanden än definitiva påståenden om innebörden av gällande rätt. Det är dock styrelsens bestämda uppfattning att åtminstone grundlagsfrågorna måste analyseras närmare än som skett i den remitterade promemorian.

Enligt förslaget skall en skiljenämnd för bankstödsfrågor främst

- 1) pröva villkor för statligt stöd under vissa omständigheter
- 2) pröva om staten har rätt att inlösa aktierna samt eventuellt bestämma lösenbeloppet i ett kreditinstitut, som är aktiebolag eller bankaktiebolag, samt
- 3) förordna om god man att överta förvaltningen av sparbank, föreningsbank eller hypoteksinstitut.

Genom att beteckna förfarandet som ett skiljenämnds förfarande ger emellertid förslaget intryck av en rättslig prövning mellan två jämbördiga parter. Så är emellertid långt ifrån fallet. Flera av de avgöranden som nämnden kan komma att fatta innebär bl.a. betydande inskränkningar i den äganderätt, som tillkommer aktieägarna.

Rättsliga åtgärder skall betecknas vid sitt rätta namn och inte ge ett falskt intryck av att vara en rättslig prövning av annat slag än vad det faktiskt är fråga om. Enligt fakultetsstyrelsen är flera av de tänkbara beslut som skiljenämnden kan komma att fatta delvis att betrakta som jämförbara med expropriation.

Utredningsmannen framhåller upprepade gånger att de regler han föreslår är att betrakta som nödfallsåtgärder, som förhoppningsvis aldrig skall behöva tillämpas och i vilket fall som helst aldrig komma till användning annat än i de fall då parterna misslyckats att komma fram till enighet genom en frivillig uppgörelse. Detta innebär dock självfallet inte att lägre krav kan ställas på här aktuella lagförslag än på andra.

Förfarandet tillgår, kort uttryckt, på följande sätt. Bankstödsnämnden har exklusiv rätt - om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda - att begära prövning av de villkor för statligt stöd som nämnden lämnat. Skiljenämnden prövar då om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med god affärssed och skäligen med hänsyn till omfattningen av det stöd som Bankstödsnämnden erbjudit. Skiljenämnden har endast att ta ställning till förslaget och bestämma om villkoren uppfyller de nämnda kraven eller inte. Någon möjlighet att själv föreslå några villkor har nämnden inte tillagts enligt förslaget. Om skiljenämnden anser sig kunna godta villkoren, skall de antas av kreditinstitutet och i förekommande fall av deras ägare vid påföljd att aktierna annars kan komma att inlösas av staten eller att kreditinstitutet - när enskilda ägare inte finns - kan komma att ställas under tvångsförvaltning. Fråga om inlösen och tvångsförvaltning kan prövas också under vissa andra omständigheter. Även beslutet om inlösen och om lösenbeloppets storlek samt om tvångsförvaltning ligger det på skiljenämnden att avgöra. Skiljenämndens beslut kan inte överklagas.

2 kap. 18 § regeringsformen stadgar följande: "Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag". Enligt styrelsens mening är ett förfarande som det ovan skisserade ett med expropriation likartat förfogande. Vägrar aktieägare att anta det av Bankstödsnämnden föreskrivna och av skiljenämnden accepterade avtalet kan inlösen komma att ske. Några grunder för hur ersättningen skall bestämmas finns inte i det framlagda lagförslaget. Fakultetsstyrelsen anser det därför i hög grad tveksamt om själva utgångspunkten i förslaget, som bygger på att staten genom bankstödsnämnd och skiljenämnd skall mot aktieägarnas vilja kunna tvinga fram ett avtal med påföljd att aktierna annars inlöses, är förenlig med den ovan citerade regeln i regeringsformen. Förslaget kan därför inte godtas utan ytterligare utredning.

Speciella frågor i lagförslaget

Även om styrelsen således inte kan acceptera lagförslaget på nuvarande utredningsstadium föreligger skäl att diskutera några av de konkreta bestämmelserna i förslaget.

Skiljenämndens prövning av avtalsförslag

Enligt 5 § i förslaget skall skiljenämnden pröva huruvida villkoren i det av Bankstödsnämnden utarbetade förslaget är "förenliga med god affärssed och skäliga med hänsyn till omfattningen av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna".

Vad detta innebär är inte lätt att förstå. God affärssed är i sig ett mycket obestämt uttryck. Men inte nog därmed - vad som skall anses vara god affärssed i avtal av det slag det här kan bli fråga om kan inte vara möjligt att fastställa. Det finns styrelsen veterligt ingen affärssed på detta område. Situationen är definitivt extraordinär. Uttrycket god affärssed kan därför inte lämna skiljenämndens ledamöter någon vägledning vid den prövning som skall göras. Inte heller är det lätt att fastställa vad som är skäligt, när villkoren skall bedömas. Skäligt är även det ett mycket vagt begrepp, även om det förekommer i lagtext i olika sammanhang. Vad som här gör frågan speciell är den omständigheten att det endast är ena parten, Bankstödsnämnden, som kan föra fram avtalet till prövning. Skiljenämnden kan visserligen komma till slutsatsen att villkoren är skäliga, men samtidigt ha uppfattningen att andra villkor är skäligare utan att ha möjlighet att ändra på villkoren.

Genom den föreslagna konstruktionen har inte andra parten möjlighet att komma till tals annat än i prövningen av ett av Bankstödsnämnden förelagt förslag. En objektiv bedömning av hur det från båda parter sett mest lämpade avtalet skulle se ut kan skiljenämnden inte göra.

Rätten till inlösen och storleken på inlösenbeloppet

Fakultetsstyrelsen vill peka på 7 § sista stycket i det framlagda lagförslaget. En tvist huruvida rätt till inlösen föreligger och en tvist om lösenbeloppets storlek skall prövas av skiljenämnden. Någon bestämning

efter vilka principer dessa bedömningar skall göras finns inte ens antydd i förslag. Detta bidrar i hög grad till styrelsens uppfattning att man kan ifrågasätta lagförslaget förenlighet med regeringsformens krav att expropriation och dylika tvångsförfoganden inte får äga rum utan att det samtidigt anges i lag efter vilka grunder som ersättning skall lämnas.

Bristen på möjlighet att överklaga

Det må vara att snabba beslut är nödvändiga. I lagförslaget, 14 §, betas båda parterna möjligheten att överklaga. Bankstödsnämnden kan emellertid genast efter att ett avgörande gått den emot återkomma med ett modifierat förslag. Kreditinstitutet eller aktieägarna har inte någon sådan rätt trots att de tvångsvis underkastas skiljenämndens prövning. Att då frånta dem möjligheten att överklaga skiljenämndens beslut strider enligt styrelsens mening mot svensk rättstradition.

11 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län delar utredningsmannens uppfattning att en permanent skiljenämnd bör inrättas för att tillgodose de behov av prövning av Bankstödsnämndens beslut som kan uppkomma.

Vad gäller de olika enskildheterna i förslaget finner länsstyrelsen ej anledning kommentera annat än frågan om tvångsinlösen av aktier.

Mot bakgrund av länsstyrelsens erfarenhet av tillämpningen av tvångsinlösen av aktier gör länsstyrelsen den bedömningen att ett likartat förfarande bör kunna tillämpas även i detta sammanhang. Några särskilda hinder av teknisk natur bör inte uppkomma.

12 Sveriges Advokatsamfund

Samfundet avstyrker inrättande av Skiljenämnden för bankstödsfrågor.

Enligt samfundets mening är benämningen skiljenämnd i detta sammanhang missvisande. Det föreslagna organet är inte en skiljenämnd i vanlig bemärkelse eftersom samtliga ledamöter förordnas av den ena parten, nämligen staten.

Vad som i förslaget benämns skiljenämnd är i själva verket en statlig specialdomstol. Att en av de tre ledamöterna skall förordnas på förslag av någon som inte representerar staten leder inte till annan bedömning.

Denna specialdomstol skall enligt förslaget avgöra frågor som avser expropriation och dess avgörande kan inte överklagas. Samfundet anser en sådan ordning olämplig och ifrågasätter dess förenlighet med grundlag och ingångna konventioner.

Det är vidare i väsentliga delar oklart vilka processuella regler som skall tillämpas.

13 Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF och Sveriges Industriförbund

Krisen i finanssektorn bidrar till den osäkerhet om Sveriges ekonomiska framtid som återspeglas bl a i räntemarginalen mot utlandet och kronans kraftiga nedgång. Trots den generella statsgarantin för banksektorn är ovissheten fortfarande betydande hur garantin i praktiken kommer att

utformas. En snabb handläggning av ärenden i Bankstödsnämnden vore därför även av denna anledning mycket önskvärd.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

Utifrån dessa utgångspunkter förefaller huvuddragen kunna accepteras i det förslag om inrättandet av en opartisk skiljenämnd som presenteras i promemorian av justitierådet Johan Munck. Samtidigt handlar det här om en lagstiftning vars tillämpning kan resultera i genomgripande effekter för organisation och ägarformer i det finansiella systemet. Med tanke på den korta tid som stått till buds har det inte varit möjligt för organisationerna att analysera hur förslaget står i förhållande till Sveriges olika internationella åtaganden. Denna fråga bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det finns vidare anledning att pröva om inte alternativet tvångsförvaltning också bör kunna användas för kreditinstitut som är bankaktiebolag eller aktiebolag. SAF och Industriförbundet kan inte se någon bärande invändning mot detta. Organisationerna får i övrigt vad gäller lagrådsprövning respektive möjligheten till överklagande av skiljenämndens beslut hänvisa till remissvaret från Svenska Bankföreningen.

14 Sveriges Försäkringsförbund

Med hänsyn till vikten av att det finansiella systemets stabilitet inte får rubbas, har förbundet förståelse för att det behövs särskild lagstiftning för att motverka uppkomsten av låsta positioner mellan parterna när villkoren för ett stöd skall bestämmas. Förbundet har i och för sig inga erinringar mot att en permanent skiljenämnd inrättas för detta ändamål.

Förslaget innebär emellertid ingrepp av extraordinär natur på sådana centrala områden som enskildas äganderätt. Det är utomordentligt viktigt att verkningarna av en lag som innebär sådana ingrepp analyseras noggrant och med beaktande särskilt av de internationella konventioner vi har anslutit oss till, såsom Europakonventionen. Med hänsyn till dess proportionalitetsprincip är det bl.a. viktigt att vid så övergripande påföljder som tvångsinlösen lösenbeloppet till aktieägarna enligt gängse praxis bestäms till verkliga värdet.

15 Tjänstemännens centralorganisation, TCO

TCO tillstyrker inrättandet av en skiljenämnd för bankstödsfrågor. TCO vill dock med hänsyn till skiljenämndens uppgifter peka på nödvändigheten att nämnden dels tillförsäkras kompetens på området för att avgöra affärsmässigheten i förslagna lösningar vid konflikter och dessutom att kunna avgöra olika kreditmarknadsinstituts betydelse för stabiliteten i betalningssystemet.

TCO vill också understryka behovet av att undvika jäv i dessa frågor. Denna fråga kommer ständigt att ställas på sin spets då förslaget är att Svenska Bankföreningen ska utse en av nämndens tre ledamöter, samtidigt som man på goda grunder får anta att de kreditinstitut som kan komma att bli part i tvister inför nämnden i stor utsträckning är medlemmar i Svenska Bankföreningen.

Då resultatet efter förhandling mellan berörd bank och Bankstödsnämnden sannolikt kommer att påverka bankens organisation och därmed

personalen, är det viktigt att de anställdas organisation, Svenska Bankmannaförbundet, antingen genom i skiljenämnden eller på annat sätt har rätt och möjlighet att göra sin mening hörd i gällande ärende.

Prop. 1992/93:245

Bilaga 4

16 Svenska Bankföreningen

Allmänt

Bankföreningen har ingen erinran mot huvudlinjerna i rubricerade promemoria. Vi delar således synsättet att Bankstödsnämnden och kreditinstitutet skall ingå ett avtal om bankstöd och om villkoren härför. Detta innebär också att vi avstyrker den alternativa lösningen, som skulle innebära att Bankstödsnämnden eller regeringen fattar ett ensidigt förvaltningsbeslut om det statliga stödet. Vi delar också uppfattningen att ett organ för tvistlösning bör inrättas. Vi återkommer till frågan om vilken status m.m. detta organ bör ha.

Den föreslagna lagstiftningen innehåller en för svenska förhållanden ny typ av långtgående tvångslagstiftning med expropriativa inslag. Det kan föreligga en betydande risk för att en lagstiftning av detta slag ytterligare försämrar svenska bankers och därmed också andra svenska företags förmåga att attrahera utländskt ägarkapital. Den politiska risken vid investeringar i Sverige kan komma att uppfattas som alltför stor. Mot denna bakgrund bör förslaget underkastas en ingående analys. Lagrådsprövning är givetvis nödvändig, inte minst för att förvissa sig om att Sveriges internationella åtaganden fullgörs. Det är vidare av utomordentlig vikt att innehållet i den kommande propositionen inte ges sådana "förtecken" att allmänheten får intrycket av att lagstiftningens huvudsakliga innehåll är att tvångsåtgärder skall vidtas gentemot bankerna.

Prövningsföresättningar

Bankstödsnämndens beslut om att stöd skall utgå till ett institut utgör en första förutsättning för att en prövning skall äga rum hos den föreslagna skiljenämnden. Förslaget innebär således att Bankstödsnämnden även *ex officio*, dvs. utan ansökan, kan fastställa att ett bankinstitut har behov av statligt stöd. Nämndens ställningstagande i denna fråga skall inte kunna överprövas. Bankföreningen anser dock att en sådan möjlighet måste föreligga, eftersom ett *ex officio*beslut om stöd kan innebära ett kännbart ingripande för ett institut.

Utöver ett behov av stöd befunnits föreligga förutsatts att kreditinstitutet skall vara i trångmål utan stöd. Enligt 1 § p 2 föreligger denna förutsättning, bl. a. om institutet är skyldigt att upprätta kontrollbalansräkning. Sådan skyldighet uppkommer så snart det finns anledning att anta att viss del av det egna kapitalet gått förlorat genom förluster. Enligt Bankföreningen synes detta vara en alltför bräcklig grund att bygga på för så ingripande åtgärder, som det kan bli fråga om här. Prövningen bör i stället bygga på att en kontrollbalansräkning faktiskt utvisar att det egna kapitalet gått förlorat i sådan omfattning att likvidationsplikt föreligger. Skulle det före den bolagsstämma som skall sammankallas visa sig att

kapitalet återställts, bör eventuellt påbörjad prövning hos skiljeorganet avbrytas.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

I 5 § anges att skiljenämnden bl.a. skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren är förenliga med "god affärssed". Enligt föreningen är denna grund för prövningen alltför oklar och vag. Lokutionen "god affärssed" passar inte in i det sammanhang det här är fråga om. Bestämmelsen härom bör därför utgå. I stället bör en skälighetsbedömning göras utifrån bl.a. vad som i 1 § anges utgöra grunden för prövningen.

Bankföreningen har för övrigt den synpunkten att 1 § 1 p bör kompletteras med det fall att nämnden funnit att statligt stöd bör utgå också av hänsyn till intresset av att trygga kreditförsörjningen. På så vis skulle portalbestämmelsen i den föreslagna lagen komma att stå i överensstämmelse med portalbestämmelsen i den i annat sammanhang föreslagna förordningen om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut.

Tvångsinlösen

Syftet med möjligheten till tvångsinlösen uppges vara att undanröja det förhandlingsmässiga övertag som bankinstitutet anses kunna få över staten i förhandlingar om statligt stöd. Övertaget uppges vara grundat på att staten, som ytterst ansvarig för betalningssystemets stabilitet, inte kan låta en bank gå i konkurs. Resonemanget kan dock ifrågasättas på följande grunder. Även om den statliga garantin innebär att bankinstitut inte kan gå i konkurs så följer inte därav att institut som saknar överlevnadsförmåga inte skulle kunna avvecklas under ordnade former om uppgörelse om stöd inte kan träffas. Det är således inte nödvändigt att staten övertar ägandet av det aktuella bankinstitutet.

Utredningen drar slutsatsen att tvångsinlösen av aktier i bankaktiebolag är att föredra framför tvångsförvaltning bl.a. därför att staten, om den övertar förvaltningen, skulle kunna kritiseras för att den inte samtidigt övertar ägaransvaret.

Riktigheten i antagandet kan ifrågasättas. Bankföreningen anser att förutsättningar bör givas för att tvångsförvaltning, såsom en principiellt mindre ingripande åtgärd, skall kunna tillämpas också beträffande bankaktiebolag. Härigenom skulle ett rekonstruktionsförfarande kunna underlättas. En förvaltning skulle kunna förenas med en rätt för aktieägare, som inte är nöjd med förvaltningen, att påkalla inlösen av sina aktier.

I förslaget diskuteras olika inlösenfall bl.a. utifrån antagandet att Bankstödsnämnden kan komma att förhandla om avtal direkt med aktieägarna i ett bankinstitut. I dessa fall skall endast aktier ägda av aktieägare, som motsätter sig ett förslaget avtal kunna bli föremål för tvångsinlösen. Det förefaller dock inte realistiskt att anta att sådana förhandlingar kan föras med varje sådan aktieägare i en svensk bank med spritt ägande, eftersom antalet kan vara betydande. Det förhållandet att tvångsinlösen i banker med spritt ägande i praktiken kommer att avse samtliga aktier i berörda institut utgör ett ytterligare argument för vad ovan anförts om tvångsförvaltning som alternativ till tvångsinlösen.

I detta sammanhang vill Bankföreningen påpeka att lagtexten kan medföra en missuppfattning såtillvida att stöдавtal, som avser ett bankaktiebolag eller ett aktiebolag alltid skall träffas med aktieägaren, se 1 §. Av lagtexten bör framgå att avtal träffas med ett kreditinstitut eller, i förekommande fall, dess aktieägare.

Permanent specialdomstol

Lagförslaget omfattar inrättande av en skiljenämnd, benämnd skiljenämnden för bankstödsfrågor. Denna nämnd skall bestå av ordförande och två andra ledamöter jämte ersättare som förordnas av regeringen. En ledamot skall utses efter förslag av Svenska Bankföreningen och en efter förslag av Justitiekanslern. Skiljenämndens avgörande får inte överklagas.

Såsom skiljenämnden är beskriven i promemorian framgår att den snarast har karaktären av en domstol. För att någon tvekan inte skall uppstå beträffande huruvida nämnden uppfyller Europakonventionens krav på oberoende och opartiskhet bör enligt föreningen uttryckligen fastslås att nämnden i själva verket har status av specialdomstol. Att organet får denna status är viktigt med hänsyn till förtroendet för dess verksamhet hos allmänheten såväl i Sverige som i utlandet.

Föreningen tillstyrker vidare att regeringen utser ledamöterna i domstolen. Med hänsyn till vikten av de ärenden som domstolen har att handlägga bör denna bestå av ordförande samt minst fyra ledamöter jämte ersättare. Domstolen bör vara domför med fem ledamöter. För att organets status av domstol skall framstå som tydligare bör domstolen inte vara partsammansatt. Av denna anledning avstår Bankföreningen från den i promemorian föreslagna nomineringsrätten. Föreningen utgår dock från att ledamöterna skall ha största möjliga sakkunskap och kompetens för att avgöra de tvister som kan underställas domstolen samt att utomstående experter skall kunna utses; jämför vad som i detta avseende gäller för Fastighetsdomstol.

En särskild fråga som måste belysas bättre i det fortsatta lagstiftningsarbetet är vilka processuella regler som skall gälla hos skiljeorganet; dvs. skiljemannalagens regler eller rättegångsbalkens.

God man

Lagförslaget synes inte innehålla regler om hur aktieägarna skall företrädas inför skiljeorganet, t.ex. om alla är parter i ett och samma förfarande. I likhet med vad som gäller beträffande tvångsinlösen enligt bankaktiebolagslagen och aktiebolagslagen bör föreskrivas att aktieägare skall företrädas av god man, om en aktieägare inte själv vill föra sin talan.

Prövning på initiativ av kreditinstitut

Enligt föreningens mening bör kreditinstitut på eget initiativ kunna påkalla skiljeorganets prövning av skäligheten av ett av Bankstödsnämnden lämnat stödförslag. Genom en sådan rätt får institutet uppnås en mer balanserad förhandlingsposition mellan staten och institutet.

Skiljeorganets föregående godkännande torde öka möjligheterna att uppnå majoritet för förslaget på bolagsstämman.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

17 Sveriges allmänna hypoteksbank

Hypoteksbanken har genom remiss från Finansdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över ovanstående promemoria. Hypoteksbanken får i anledning därav anföra följande.

Hypoteksbanken delar uppfattningen i promemorian att det sannolikt inte kommer att möta några avgörande svårigheter att komma fram till överenskommelser mellan Bankstödsnämnden och en bank eller annat kreditinstitut med finansiella problem, men att det ändå kan finnas anledning att ha en beredskap för oväntade situationer. Eftersom statens åtagande för att stärka det finansiella systemet är mycket långtgående, måste staten rimligen ha erforderlig handlingskraft för att kunna upprätthålla stabiliteten och snabbt få till stånd ett fungerande finansiellt system samtidigt som skattebetalarnas kostnader för bankstödet minimeras. Hypoteksbanken ställer sig därför bakom tanken att villkoren för statligt stöd i sista hand skall kunna prövas av en permanent skiljenämnd benämnd Skiljenämnden för bankstödsfrågor.

Hypoteksbanken instämmer i uppfattningen i promemorian att de kreditinstitut som är i behov av den statliga garantin respektive deras ägare i eget affärsintresse normalt har anledning att acceptera de villkor som staten erbjuder även om dessa naturligtvis från fall till fall kan tänkas bli modifierade efter förhandlingar mellan parterna. Vid förhandlingar mellan kreditinstitut och Bankstödsnämnden bör staten rimligen ha ett överläge genom att berörda kreditinstitut har stort behov av det stöd staten erbjuder. Det är svårt att se att staten kan hamna i ett från affärsmässiga utgångspunkter omotiverat underläge vid förhandlingarna på grund av spekulation att staten av stabiliseringspolitiska skäl inte vågar dra tillbaka utfästelsen om garanti. Genom tillskapandet av skiljenämnden får man en beredskap för oväntade situationer som beror på parternas mer eller mindre starka positioner vid förhandlingarna eller av andra skäl och som kan visa sig omöjliga att lösa på tillfredsställande sätt i avsaknad av lagstiftning.

Hypoteksbanken tillstyrker med dessa synpunkter det föreliggande förslaget.

18 Finansbolagens Förening

Finansbolagens Förening har genom remiss den 23 mars 1993 beretts tillfälle att avge yttrande över rubr promemoria. Med anledning därav får föreningen anföra följande.

Av rättssäkerhetskäl förordar Finansbolagens Förening den alternativa lösningen i avsnitt 6 i promemorian.

Betr alternativ 1 anser föreningen att det är olämpligt att en skiljeman utses av Svenska Bankföreningen vilken föreningen ej företräder bankernas ägare.

Fondhandlareföreningen företräder dels banker, vilka kan omfattas av bankstöder, dels värdepappersbolag, som, om de inte är bankägda, inte omfattas av stödet. För föreningen står det klart att bankstället skapat en olycklig konkurrenssnedvridning. Denna snedvridning gäller också i värdepappersrörelsen trots att den del av bankernas verksamhet som består i värdepappersrörelsen i sig inte är i behov av något stöd.

Sett ur varje samhälleligt perspektiv måste det vara av yttersta vikt att dylika snedvridande effekter så långt möjligt undanröjs. Ett sätt att göra det vore att låta också andra verksamheter som drivs i konkurrens med bankerna också omfattas av samma stöd. Om detta inte är en möjlig väg, vilket entydiga politiska uttalanden i sen tid f.n. ger vid handen, måste i stället tillämpningen av stödet göras restriktivt med hänsyn till konkurrensaspekten.

Så länge frågan om stödets faktiska omfattning är oklar, dvs. till dess stödbeslut fattats, leder dock osäkerheten under alla förhållanden till en olycklig konkurrenssituation. En åtgärd - dock inte den enda - för att i någon mån tillgodose konkurrensaspekterna bör därför enligt föreningens uppfattning vara att stödbesluten fattas så snabbt som möjligt. Härigenom skulle osäkerheten undanröjas och de delar i bankernas verksamhet som inte behöver stöd kunna drivas vidare i lämplig form utan stöd som snedvrider konkurrensen.

Fondhandlareföreningen uppfattar det i promemorian framlagda förslaget som ett sätt att underlätta ett snabbt beslutsfattande rörande det faktiska stödet, samtidigt som det finns skäl för att i samband med att stöd meddelas planera för hur detta skall kunna avvecklas.

Om den föreslagna skiljenämnden utnyttjas för att åstadkomma ett snabbt beslutsfattande rörande stödet har fondhandlareföreningen inget att erinra mot förslaget om en ordning med avtal om stöd med möjlighet till överprövning i skiljenämnd.

20 Svenska Bankmannaförbundet

Förhandlingarna mellan Bankstödsnämnden och berörd bank kommer sannolikt att påverka bankens organisation och personal. Förbundet anser det därför nödvändigt att de anställda genom Svenska Bankmannaförbundet bereds möjlighet att framföra synpunkter på organisations- och personalfrågor innan definitiva beslut fattas i nämnden.

21 Sveriges Bankkunders Riksförbund

Vi delar promemorieförfattarens synpunkter att problem kan uppstå vid förhandlingarna mellan Bankstödsnämnden och de banker m.fl. som påyrkar stöd. Vår bestämda uppfattning är emellertid att föreslagen skiljenämnd inte är den modell som är bäst lämpad att komma till rätt med angivna problem.

Något hållbart skäl att inrätta särskild skiljenämnd för att enbart pröva de villkor Bankstödsnämnden uppställer för stöd föreligger enligt vår bedömning inte. Däremot kan skäl föreligga att inrätta särskild

skiljenämnd för att avgöra och pröva tvister angående tolkning och tillämpning av de avtal som träffas mellan staten och bankerna inom ramen för bankstödet.

Utgångspunkten inför de tänkta förhandlingarna bör vara att staten genom Bankstödsnämnden givetvis hanterar uppkomna frågor på ett ansvarsfullt sätt. För det andra är Bankstödsnämndens verksamhet tillkommen mot bakgrund av det starka allmänna intresset av ett fungerande bank- och finansväsen. den "livräddningsaktion" som erfordras sker således inte i utgångspunkt från kreditinstitutens eller aktieägarnas affärsintressen. Stödsökandenas affärsmässiga överväganden bör tilläggas en mycket begränsad betydelse. En principiell utgångspunkt bör vara att stödsökanden, lika lite som den som håller på att drunkna, skall kunna föreskriva hur livräddningen skall tillgå eller uppställa villkor för sin räddning. Det kan inte anses föreligga en vanlig affärstransaktion mellan två parter.

Med nuvarande bankstödslagstiftning har stödsökandena emellertid givits en förhandlingsposition som inte kan anses rimlig. Vi delar uppfattningen att staten kan komma i underläge vid förhandlingarna bl.a. genom att stödsökandena spekulerar i att staten av stabiliseringspolitiska skäl inte vågar dra tillbaka utfästelsen om garantin. För att komma till rätta härmed föreslår vi en särskild lagstiftning varigenom staten direkt gentemot insättarna och andra bankernas fordringsägare lämnar garantier. Någon sådan garanti föreligger inte med nuvarande lagstiftning. Insättarnas medel garanteras för närvarande endast direkt och under förutsättning att avtal kommer till stånd mellan bankerna och staten. Den av oss föreslagna lagstiftningen skulle av allt att döma dessutom ha en gynnsam stabiliseringspolitisk effekt.

Bör en skyldighet föreligga för kreditinstituten att ta emot statligt stöd?

Rubrikens frågeställning kan te sig en smula förvånande mot bakgrund av att flera banker redan ställt sig i kö hos Bankstödsnämnden, och detta innan nämnden formellt ännu påbörjat sin verksamhet. Problemet är förmodligen inte att förmå bankerna att ansöka om stöd utan att tillse att stödet lämnas på villkor som i vart fall på sikt skall innebära så liten ekonomisk belastning för samhället/skattebetalarna som möjligt.

I all den stund garantier genom lagstiftning riktad direkt till insättarna inte föreligger måste i vart fall bankerna vara förpliktade att mottaga erbjudet stöd från staten. I annat fall föreligger uppenbar risk för att förtroendet för betalningssystemet kollapsar.

Prövning av villkor för det statliga stödet

Promemorian uttrycket farhågor för att de vanliga marknadskrafterna sätts ur spel när det gäller att uppnå överenskommelser om villkor för statligt stöd. Återigen önskar vi härvid betona att utgångspunkten inte rimligen kan vara den att fråga är om ett förhandlingsspel i ett vanligt affärsförhållande mellan två parter; fråga är om en mycket allvarlig situation med allmänna intressen på spel av sådan art som tidigare ej förelegat. Vid eventuellt "låsta positioner" bör staten därför lagstiftnings-

vägen beredas möjlighet att tvångsvis överta/förvalta verksamheten. Sådan lagstiftning torde även innebära ett starkt incitament för kreditinstituten att icke obstruera förhandlingarna.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 4

Det kan antagas att frågor om tvångsinlösen aldrig eller endast i ett mycket litet antal fall kommer att aktualiseras. Inrättandet av särskild skiljenämnd för avgörandet av sådana frågor kan inte anses nödvändig utan kan ersättningsfrågorna avgöras av domstol inom ramen för nuvarande expropriationsförfarande. Erfordras särskild sakkunskap kan sådan knytas till expropriationsdomstolen.

22 Sparbanken i Sverige AB

Som framgår av det yttrande som avgivits av Sveriges Bankförening har vi deltagit i utarbetandet av dess yttrande och instämmer helt med vad däri framförs. Härutöver vill vi meddela följande:

Sparbanken Sverige AB skiljer sig från övriga bankaktiebolag bl.a. vad avser ägandet. Banken ägs till betydande del av andra banker som omfattas av bankstödsreglerna, nämligen av de för närvarande 90 sparbankerna, med vilka Sparbanken Sverige AB har ett nära samarbete. (I fortsättningen kallade samverkande sparbanker.)

Indirekt vid Sparbanksgruppen AB och direkt genom innehav av preferensaktier har de samverkande sparbankerna en betydande del av aktiekapitalet och en än större del av röstetalet i Sparbanken Sverige AB. Genom en förestående fusion mellan Sparbanksgruppen AB och Sparbanken Sverige AB kommer aktieägandet att omvandlas till direkt ägande fullt ut. Sammantaget kommer de samverkande sparbankerna att efter fusion inneha 26 % av aktiekapitalet och 38 % av röstetalet.

Samarbetet mellan Sparbanken Sverige AB och samverkande sparbanker sker enligt ett prolongerat samarbetsavtal, som fanns mellan samverkande sparbanker och Sparbanksgruppen AB. En omarbetning av detta avtal pågår för närvarande. I avtalet förutsätts en fortsatt mycket nära samverkan parterna emellan och Sparbanken Sverige AB förbundet sig att tillhandahålla samverkande sparbanker i princip samma tjänster som tillhandahålls lokala sparbanker inom Sparbanken Sverige AB. Även om avtalet inte explicit reglerar förhållandet har Sparbanken Sverige AB påtagit sig ett ansvar för de samverkande sparbankernas verksamhet. Skulle ett fallissemang inträffa i någon av de samverkande sparbankerna, kommer Sparbanken Sverige att påta sig ansvar för att situationen på ett tillfredsställande sätt regleras. Detta är också i överensstämmelse med vad föredragande statsrådet förutsatte i propositionen 1990/91:136 om ändringar i sparbankslagen m.m. Den situation med tvångsförvaltning som diskuteras i den nu aktuella promemorian torde sålunda knappast bli aktuell vad avser sparbank. Skulle en sparbank hamna i en så allvarlig ekonomisk situation att tvångsförvaltning enligt förslaget skulle kunna komma ifråga, skulle ett närmare tillhands varande alternativ vara att sparbanken ombildas till bankaktiebolag och därefter fusioneras med Sparbanken Sverige AB. Som en beredskapsåtgärd har rutiner för ett sådant förfarande utarbetats och vid bolagssammanträdet 1993 kommer ett förslag att framläggas, varigenom bolagsstämman till bankens styrelse

delegerar möjligheten att företa nyemission av aktier som en ersättning för apporterad substans.

Prop. 1992/93:245

Bilaga 4

Utredningsmannen har i sin promemoria bedömt det som föga sannolikt att en tvångsförvaltning över huvud taget skulle komma att behöva tillgripas i praktiken. Från Sparbanken Sverige ABs sida har vi med ovan redovisade omständigheter önskat ge ytterligare stöd för detta antagande såvitt avser sparbanker.

Minnesanteckningar förda vid hearing den 1 april 1993 angående promemoria om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut

Prop. 1992/93:245
Bilaga 5

1 Allmänna synpunkter

Finansinspektionen: Inspektionen tillstyrker i princip förslaget även om synpunkter finns på flera enskildheter. Samordning bör i vissa delar ske med förslaget i SOU 1993:28 Betänkande av utredningen om organisation av Bankstödsnämnden.

Svenska Bankföreningen: Lagstiftningen innebär långtgående tvångsåtgärder. Det finns risk för att införandet av en möjlighet till tvångsinlösen kan skada förtroendet, särskilt utomlands, för det svenska ekonomiska livet.

Svenska Fondhandlareföreningen: Med tanke på den olyckliga konkurrenssituation som bankstödet medför är det viktigt att de stödåtgärder som behövs klaras av snabbt. Promemorians förslag om en skiljenämnd kan vara till hjälp i detta avseende.

2 Skall ett kreditinstitut vara tvunget att ta emot statligt stöd?

Bankföreningen: Skiljenämnden bör även kunna överpröva Bankstödsnämndens beslut att stöd skall utgå, dvs. den förutsättning som anges i 1 § 1 punkten i promemorians lagförslag.

3 Förutsättningar för inlösen och tvångsförvaltning

Finansinspektionen: Det måste finnas en möjlighet till tvångsåtgärder och då är inlösen/tvångsförvaltning enda möjligheten. De kriterier som anges i promemorian för inlösen resp. tvångsförvaltning är inget att säga om. Enligt 5 § skall skiljenämnden pröva om de föreslagna villkoren är förenliga med bl.a. god affärssed. Det går emellertid inte att söka någon ledning i god affärssed eftersom några situationer motsvarande de som det här är fråga om aldrig tidigare har förelegat. Prövningen bör inskränka sig till att konstatera att villkoren inte är oskäligen.

Fondhandlareföreningen: Föreningen instämmer i vad inspektionen anfört angående svårigheten att bestämma innebörden av begreppet god affärssed.

Bankföreningen: Det bör övervägas om inte också aktiebolag och bankaktiebolag skall kunna ställas under tvångsförvaltning i stället för att aktierna löses in. Tvångsförvaltning har en mer temporär karaktär jämfört med den definitiva åtgärd som inlösen innebär.

Finansinspektionen: Tvångsförvaltning för aktiebolag har inspektionen inte övervägt. Det bör dock beaktas att vid inlösen kan staten erhålla ersättning för sitt stöd vid en framtida försäljning av aktierna i bolaget. Införs möjlighet till tvångsförvaltning måste andra krav på återbetalning ställas.

Sveriges Aktiesparares riksförbund: En skiljenämnd är den bästa lösningen. Förbundet avråder från förfarande i allmän domstol. Det finns en god praxis för inlösenärenden. Det är emellertid viktigt att skiljenämnden får en sådan dignitet att dess beslut erhåller legitimitet. När det gäller tidsaspekten så kan det noteras att kravet på att skiljedom skall meddelas inom sex månader införts i lagförslaget medan den regeln frångåtts i aktiebolagslagen.

4 Vilket av de två alternativen i promemorian bör väljas?

Finansinspektionen: Inspektionen ser förfarandet som en förvaltningsrättslig procedur. Att skiljenämnden skall kunna meddela ett föreläggande att anta vissa villkor är onödigt. Bankstödsnämnden eller regeringen bör fatta ett beslut om stöd under vissa angivna villkor. Villkoren, men inte själva stödet, bör kunna prövas av domstol. Om domstolen finner villkoren oskäligen får omförhandling av dessa ske mellan institutet och Bankstödsnämnden. Förfarandet i domstolen måste gå snabbt varför en regel om att dessa ärenden skall tas med förtur kan införas. Domstolens sammansättning kan utformas så att några ledamöter med sakkunskap på området ingår. Den skiljenämnd som föreslås i promemorian ligger nära en sådan specialdomstol som är förbjuden enligt 2 kap. 11 § regeringsformen.

Bankföreningen: Föreningen förordar huvudalternativet i promemorian. I möjligaste mån bör ett avtal om stöd ingås på frivillighetens grund. Detta ger också bättre incitament att i framtiden återbetala erhållet stöd.

5 Lagtexten

Synpunkter utöver de som redovisats ovan.

Bankföreningen: Av 1 § punkten 3 bör klarare framgå att avtal träffas med ett kreditinstitut eller, i förekommande fall, dess aktieägare.

När det gäller 2 och 3 §§ bör det anges om rättegångsbalken eller 1929 års lag om skiljemän skall gälla. Det bör vidare bättre klargöras att skiljenämnden har status av domstol. Antalet ledamöter bör vara fem i stället för tre och samtliga bör utses av regeringen utan att någon annan myndighet eller sammanslutning nominerar kandidater.

Eventuellt bör en möjlighet finnas för båda parter att vända sig till skiljenämnden för att få skäligheten av villkor prövad. Vid inlösen bör en god man som företräder de aktieägare som inte för egen talan utses.

I specialmotiveringen till 7 § punkten 1 bör förtydligas att om en bolagsstämma vägrar gå med på villkor som Bankstödsnämnden förelagt bolaget att anta så skall samtliga aktier lösas in. Däremot kan man möjligen tänka sig att begränsa inlösen till just den eller de aktieägare som vägrar om avtal skall slutas med vissa enskilda aktieägare.

Finansinspektionen: Det måste utvecklas i förarbetena vad som avses med uttrycken god affärssed och skäligen i 5 §. Finansinspektionen bör höras när det gäller frågor om värdering av kapitaltäckningsgraden.

Fondhandlareföreningen: I motiveringen till 5 § bör även betydelsen av konkurrensaspekten för prövningen utvecklas.

Aktiespararna: I anslutning till 6 § bör beröras den enskilde aktieägarens talerätt såvitt gäller tolkning av avtal mellan ett institut och Bankstödsnämnden.

Mellandomsmöjligheten i 8 § innebär att tvångsinlösen måste avse samtliga aktier i bolaget.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 5

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Begäran om översyn av bankrörelselagens regler om bankers rätt till förvärv av egendom för att skydda fordran

Finansinspektionen hemställer om en översyn av reglerna i 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617) om bankers rätt att förvärva egendom för att skydda fordran. Till stöd för denna begäran får inspektionen anföra följande.

För att skydda fordran får en bank, bl.a. vid exekutiv försäljning, köpa sådan egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen. Om det finns anledning anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, får banken för att skydda fordran som betalning överta egendom som utgör säkerhet för fordringar eller annan egendom. Dessa regler utgör undantag från de begränsningar som annars gäller för banker att förvärva bl.a. fastigheter i placeringssyfte. Som en konsekvens av förvärvsförbudet har vidare i 2 kap. 8 § BRL föreskrivits att banken skall avyttra den egendom som förvärvats så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Om egendomen inte avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs Finansinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.

Till följd av finanskrisen i Sverige har de beskrivna reglerna fått en helt annan aktualitet och tillämpning i praktiken än tidigare. Affärs-, kontors- och andra kommersiella fastigheter har sjunkit mycket kraftigt i värde och fastighetsmarknaden fungerar inte normalt. Många fastighetsbolag med stora fastighetsbestånd har drabbats av ekonomiska svårigheter och gått i konkurs. Bankerna liksom en del andra kreditinstitut har i detta läge tvingats överta ett allt större antal fastigheter för att skydda sina fordringar på fastighetsbolag m.fl. Det gäller också annan egendom än fastigheter, främst aktier.

Värdet av fastigheter övertagna av svenska banker under år 1991 och 1992 kan uppskattas till ca 12 miljarder kr per 1992-08-31. Situationen på fastighetsmarknaden i Sverige är nu sådan att bankerna inte kan sälja övertagna fastigheter inom överskådlig tid utan förluster. Det innebär att bankerna i ett mycket stort antal fall kommer att tvingas begära tillstånd av Finansinspektionen för att få behålla fastigheterna och annan övertagen egendom längre tid än tre år.

Eftersom den stora ökningen av antalet övertagna fastigheter och annan egendom började år 1991 förutses bankerna begära dispenser hos Finansinspektionen under år 1994 för ett stort antal fastigheter m.m. Dispenser för längre innehav kommer att bli mer regel än undantag och

ett sådant dispensförfarande är knappast meningsfullt med den utveckling som nu kan förutses. Om inte någon radikal förändring på fastighetsmarkanden sker, kan bankerna tvingas behålla fastigheter avsevärd tid, 5-10 år och kanske längre.

Situationen i fråga om bankernas fastighetsinnehav och förutsättningar för tillstånd till förlängda innehav är alltså helt andra än när reglerna tillkom och senast sågs över (jfr prop. 1986/87:12 sid. 224 ff, SOU 1988:29 sid. 239 ff och prop. 1990/91:154 sid. 59). De radikalt ändrade förhållandena motiverar enligt Finansinspektionens mening en översyn av reglerna i 2 kap. 8 § BRL, såvitt avser innehavstiden och kravet på tillstånd för innehav över tre år. Motsvarande bör gälla även i fråga om andra kreditinstitut.

Finansinspektionen hemställer alltså om en översyn av reglerna i 2 kap. 8 § BRL och andra motsvarande regler i enlighet med vad ovan anförts. Inspektionen vill inte nu ange tänkbara lösningar på annat sätt än att syftet med översynen bör vara att anpassa reglerna till de ändrade förhållandena. Vid översynen bör givetvis beaktas de skäl som åberopats för nu gällande regler, bl.a. skyddsintressena.

Översynen bör kunna göras skyndsamt och i sådan tid att lagändringar kan träda i kraft i samband med årsskiftet 1993/94.

Anders Sahlén

Lars Hedberg

Sammanfattning av promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran

Prop. 1992/93:245
Bilaga 7

I propositionen föreslås att egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållanden lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Nuvarande skyldighet att inom tre år avyttra egendomen avskaffas. Denna bestämmelse ersätts med en skyldighet att till Finansinspektionen anmäla egendom som innehafts längre än tre år. Banken skall årligen till inspektionen avge en särskild redovisning över all den egendom som innehafts i mer än tre år.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1993.

Förslag till

Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § bankrörelselagen (1987:617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §¹

För att skydda fordran får en bank

1. på offentlig auktion, en svensk eller utländsk börs eller en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller vid exekutiv försäljning köpa egendom som är utmätt eller utgör säkerhet för fordringen, och

2. om det finns anledning att anta att banken annars skulle lida avsevärd förlust, som betalning för fordran överta egendom som utgör säkerhet för fordringen eller annan egendom.

Första stycket gäller inte egen aktie eller bevis om andel i eller tillskott till föreningsbank. I fråga om sparbanks förvärv av bevis om tillskott till garantifond eller grundfond i sparbanken gäller bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket sparbankslagen (1987:619).

I utbyte mot egendom som har köpts eller övertagits enligt första stycket får en bank förvärva aktier i ett bolag, som bildats för förvaltning av egendomen eller för fortsättande av en med denna driven verksamhet.

Har aktier förvärvats enligt första eller tredje stycket får banken, om uppenbar fara föreligger för att banken annars lider förlust, förvärva ytterligare aktier i samma bolag.

Har aktier förvärvats enligt första, tredje eller fjärde stycket får banken, om aktiebolaget överlåter sina tillgångar på ett annat aktiebolag, byta ut dessa aktier mot aktier i det andra aktiebolaget.

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras så snart det lämpligen kan ske och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. *Har egendomen inte avyttrats inom tre år från förvärvet, krävs Finansinspektionens tillstånd för fortsatt innehav.*

Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras när det med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske. *Egendomen skall dock avyttras senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Banken skall anmäla hos Finansinspektionen om egendomen inte har avyttrats inom tre år från förvärvet. Vidare skall banken årligen till*

¹Senaste lydelse 1992:553.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1992/93:245

Bilaga 8

inspektionen avge en särskild redovisning av sådan egendom som har innehafts i mer än tre år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Efter remiss har yttrande avgetts över en promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran av Sveriges riksbank, Bokföringsnämnden, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala universitet, Juridiska fakulteten, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Industriförbund, Svenska Bankföreningen, Sparbanken Sverige AB, Sveriges Allmänna hypoteksbank, Finansbolagens förening, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Finansbolagens Förening, Redovisningsrådet, Svenska revisorssamfundet, Föreningen Auktoriserade revisorer (FAR), Sveriges Fastighetsägares Förbund, Roslagens Sparbank.

Sammanställning av remissyttranden över en promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 10

Remissinstansernas synpunkter har sammanförts under de olika avsnitten i propositionen.

Riksbanken tillstyrker förslaget att treårsregeln för bankernas innehav av egendom för skyddande av fordran slopas och har ej heller något att erinra mot övriga föreslagna ändringar i 2 kap. 8 § bankrörelselagen. Riksbanken delar vidare uppfattningen i promemorian att slopandet av tidsgränsen inte bör innebära att fastigheter som tagits in till skyddande av fordran skall kunna redovisas som anläggningstillgång. Fullmäktige har i tidigare yttranden, senast i remissvar 1992-02-20 angående betänkandet Fastighetsleasing, gett uttryck för uppfattningen att bank med i huvudsak kortfristig finansiering inte generellt lämpar sig som ägare och förvaltare av fastigheter. Nu föreliggande förhållanden ändrar inget i detta avseende. Som grundläggande regel bör alltså gälla att bank inte tillåts förvärva fastighet i placeringssyfte. Därmed bör denna enligt god redovisningssed redovisas som omsättningstillgång. Riksbanken vill i detta sammanhang peka på att ett avskaffande av treårsregeln för fastighetsinnehav bör återspeglas i en viss ökad frihet i bankernas värdering av sådana fastigheter. Om förslaget i föreliggande promemoria genomförs bör även den värderingsregel i inspektionens föreskrifter som baseras på ett treårigt innehav slopas. Ifrågavarande fastigheter bör i stället värderas individuellt och utifrån förväntad innehavstid. En sådan ändring bör också göra värderingen av fastigheter som övertagits av bankerna och sådana som ägs av fristående fastighetsbolag mer likartad, vilket kan förväntas få en stabiliserande effekt på fastighetsmarknaden som helhet.

Själva organisationen av förvaltningen och utformningen av regler härför faller i och för sig utanför ramen för lagförslagen i den remitterade promemorian. I promemorian framhålls dock att enligt gällande lagstiftning (2 kap. 8 § 3 st.) får bank bilda bolag för att överta förvaltningen eller sköta driften av egendom som banken övertagit för att skydda fordran. Enligt fullmäktiges mening har en organisatorisk åtskillnad, genom bolagisering eller i annan form, fördelar. Det bör göra det lättare att bedriva den reguljära bankverksamheten på ett effektivt sätt om denna speciella verksamhet kan hållas avskild härifrån. Tillsynen bör också underlättas härav samtidigt som redovisningen kan bli klarare. Berörda banker synes också i allmänhet ha insett fördelarna och redan bildat särskilda bolag för detta ändamål och fastigheter till mycket betydande belopp har överförts till dessa bolag. Enligt riksbankens mening vore det ändå värdefullt om statsmakernas syn beträffande

lämplig organisationsform för bankernas fastighetsförvaltning kom till uttryck i propositionstexten.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 10

Finansinspektionen framhåller i sin skrivelse som bilagts promemorian att en översyn av treårsregeln för fastighetsinnehav inte bör inskränkas till banker utan även omfatta andra kreditinstitut. Riksbanken förutsätter att i promemorian föreslagna förändringar görs i tillämpliga fall även för andra kreditinstitut. Bl.a. bör förslaget om lag om kreditmarknadsbolag i prop. 1992/93:89 ändras. Den innehåller en treårsregel motsvarande den nuvarande treårsregeln i bankrörelselagen.

Bokföringsnämnden (BFN) uttalar att de överväganden och förslag som framförs i promemorian i allt väsentligt gäller frågor utanför nämndens kompetensområde och att nämnden därför avstår från att lämna några synpunkter på den föreslagna ändringen i 2 kap. 8 § bankrörelselagen.

Med anledning av vad som i promemorian anförts om redovisning av bankers fastighetsinnehav vill BFN emellertid fästa uppmärksamheten på de särskilda problem som kan vara förenade med värdering enligt lägsta värdets princip av omsättningstillgångar som den bokföringsskyldige i praktiken innehar under en följd av år. Det är inte självklart ändamålsenligt att alla tillgångar som ryms inom begreppet omsättningstillgångar värderas enligt identiskt samma regler. BFN vill i detta sammanhang erinra om att Finansinspektionen i sina basföreskrifter om kreditinstituts årsredovisning och delårsrapportering (FFFS 1992:25) i vissa fall tillåter att omsättningsfastigheter alternativt värderas på grundval av en avkastningskalkyl.

Finansinspektionen tillstyrker förslagen i promemorian såvitt avser kraven när en bank är skyldig att avyttra egendom som förvärvats för att skydda fordran. Inspektionen tillstyrker också att den s.k. treårsregeln avskaffas. Enligt inspektionens mening bör den bestämmelse om anmälan och redovisning som föreslås ersätta treårsregeln utformas så att all egendom som övertagits för att skydda fordran redovisas redan från och med första året.

Finansinspektionen instämmer i uppfattningen att någon principiellt ny ståndpunkt i fråga om de svenska bankernas begränsade rätt att förvärva och inneha fastigheter och annan egendom inte bör aktualiseras under nuvarande förhållanden. Inspektionen delar också synpunkterna i den allmänna motiveringen om behovet av att ändra reglerna för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran. Dessa synpunkter ligger i linje med vad inspektionen anförde i sin skrivelse 1993-02-01 om ändringar i reglerna såvitt avser innehavstiden och kravet på tillstånd för innehav över tre år. Upplyningsvis kan nämnas att bankerna per 1992-12-31 beräknas ha övertagit egendom för att skydda fordran till ett värde av ca 18 miljarder kr. I detta belopp ingår inte värdet av de fastigheter som överförts från Nordbanken till Securum. De föreslagna ändringarna, bl.a. om hänsyn till marknadsförhållandena när det bedöms om en avyttring måste ske, bör bidra till att klargöra att bankerna inte skall tvingas till en forcerad försäljning som kan medföra onödiga förluster. Det är därför också motiverat att avskaffa den s.k. treårsregeln. När

tidpunkten inträffar, då en avyttring bör krävas, kan emellertid bli svårt att avgöra i praktiken. I promemorian (sid. 9) nämns att krav på avyttring bör ställas när "en ny hållbar prisnivå" på fastighetsmarknaden har etablerats. Inspektionen delar uppfattningen att en avveckling av ett stort fastighetsinnehav bör få ske successivt och tillåtas ta den tid som krävs för en balanserad utveckling.

Utöver sådana svåra bedömningsfrågor som Finansinspektionen kommer att få ta ställning till i den praktiska tillämpningen noterar inspektionen att begreppet utan förlust (för banken) inte är närmare preciserat i promemorian eller i tidigare förarbeten. Enligt inspektionens mening vore det värdefullt med en sådan precisering eftersom olika tolkningar av begreppet leder till vitt skilda resultat. Inspektionen anser att en rimlig tolkning av begreppet utan förlust bör vara att banken kan avyttra egendomen till ett belopp som motsvarar vad banken haft att fordra av låntagaren avseende kapital och ej erlagd ränta enligt lånevillkoren vid övertagandetillfället.

Vad gäller Finansinspektionens tillsyn vill inspektionen understryka att det är nödvändigt att tillsynsmyndigheten har en tillförlitlig information om de fastigheter och annan egendom, t.ex. aktier, som en bank övertagit för att skydda fordran. Sådan information i form av en särskild redovisning - och inte bara som en anmälan - är viktig för tillsynen redan från första året av innehavet. Det ger inspektionen möjlighet att följa utvecklingen av innehavet från ett tidigt skede och att ingripa tidigare än om rapporteringen avser egendom som innehafts mer än tre år. Finansinspektionen föreslår därför att bankerna skall vara skyldiga att årligen till inspektionen avge en särskild redovisning av sådan egendom som övertagits för att skydda fordran oavsett innehavstiden. Skyldigheten att göra anmälan om sådant övertagande kan i så fall utgå ur förslaget. Lagtexten i 8 § sista stycket kan i stället för de två sista meningarna få följande lydelse: Banken skall årligen till Finansinspektionen avge en särskild redovisning av egendomen. En liknande bestämmelse avseende aktier och andelar finns i 7 § i den nya lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag, som dock ännu inte trätt i kraft. En ändring av motsvarande innebörd som nu föreslås bör därför övervägas.

Riksrevisionsverket (RRV) har inga erinringar mot de i rubricerade promemoria framlagda förslagen.

Riksgäldskontoret har inte något att erinra mot förslaget.

Riksskatteverket har ingen erinran mot förslaget i promemorian.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har från sina utgångspunkter inte någon erinran mot att lagstiftningen genomförs. Hovrätten vill dock framhålla följande.

Av promemorian framgår att de huvudsakliga skälen till ändringen av rekvisiten för när egendom skall avyttras är att bankerna inte skall tvingas att sälja fastigheter för snabbt eftersom detta kan leda till onödigt stora förluster för bankerna och destabiliserande effekter på fastighetsmarknaden. Å andra sidan skall en bank inte obetingat kunna vänta med en försäljning av egendom tills den kan ske utan förlust. Som kriterium för när en försäljning skall äga rum anges i specialmotiveringen

att egendomen skall säljas när marknaden stabiliserats och prisbilden klarnat.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 10

Ändringen avser även annan egendom än fastigheter. Argumentet om undvikande av destabiliserande effekter torde inte ha samma bärighet i förhållande till exempelvis värdepappersmarknader. Hovrätten efterlyser också en närmare redovisning för de överväganden som lett till att angivet kriterium, som ökar bankernas möjligheter att avvakta med en avyttring, görs tillämpligt på och anses rationellt i förhållande till sådana marknader.

Uppsala universitet, Juridiska fakulteten tillstyrker förslaget.

Sveriges advokatsamfund har inga erinringar mot förslaget.

Sveriges Industriförbund tillstyrker förslaget.

Svenska Bankföreningen har under senare år i olika sammanhang talat för att banker bör ges en generell rätt att förvärva fast egendom i placeringssyfte, men regeringen har hittills ställt sig avvisande till detta. Bankföreningen vidhåller sin uppfattning att det finns starka skäl att vidga möjligheterna för bank att förvärva placeringstillgångar i enlighet med vad föreningen tidigare har föreslagit. Bankföreningen vill till detta lägga att en sådan reform ter sig särskilt angelägen när det gäller möjligheten för banker att förvärva aktier i företag som bedriver fastighetsleasing, s.k. rentingbolag. Om en sådan möjlighet finns skulle de problem som nu föreligger när det gäller t.ex. kapitalförsörjning eller avveckling av rentingverksamhet kunna lösas på ett smidigare sätt än vad som nu är fallet. Det finns t.ex. ingen anledning att i detta avseende sätta svenska banker i strykklasse jämfört med vad som i allmänhet gäller för banker i Europa. Bankföreningen avser att inom kort återkomma med ett mer utarbetat förslag i frågan. Det förslag som regeringen nu lägger fram är emellertid ett steg i rätt riktning och från den synpunkten välkommet. Genom ändringarna förbättras förutsättningarna för en långsiktig och effektiv fastighetsförvaltning. Avvecklingen av fastighetsbeståndet kan ske i ett lugnare tempo än vad som hittills förutsatts vilket är ägnat att nedbringa kreditförlusterna. Bankföreningen accepterar därför förslaget i allt väsentligt. Föreningen vill dock i sammanhanget ta upp ett par frågor om lagens tillämpning och om dess räckvidd utanför bankerna samt föreslå att en redaktionell ändring görs i lagtexten.

Lagtexten tar liksom hittills upp en bestämmelse om att övertagen egendom skall avyttras när det kan äga rum utan förlust för banken. I promemorian (s. 13) framhålls att om pris har etablerats i linje med en långsiktigt hållbar nivå, "skall banken avyttra egendomen, även om detta leder till att engagemanget i sin helhet efter försäljningen åsamkar banken en förlust". Banken bör emellertid, enligt föreningens uppfattning, få betrakta samtliga övertagna panter i ett engagemang som en enda egendom och således inte ha att bedöma varje enskild fastighet för sig. Som förlust bör därför få räknas skillnaden mellan det ursprungliga lånebeloppet och det sammanlagda värdet av all övertagen egendom inom ett och samma engagemang. En annan tolkning av bestämmelsen kan enligt föreningens mening leda till icke önskvärda effekter. Eftersom bara nedskrivningar och inga uppskrivningar tillåts i fråga om övertagen

egendom kommer värdeförbättringar på en fastighet att så småningom leda till krav på avyttring, medan resterande fastigheter kan behöva nedskrivas ytterligare. Detta kan, för att optimera utfallet för banken, leda till att ett engagemang måste omstruktureras i olika hänseenden, innan övertagandet av panterna sker. En förändring av lånebilden med åtföljande problem avseende giltig pantsättning m.m. kan därvid behöva övervägas.

För att en egendom skall kunna säljas utan förlust måste säljarens, alltså i regel bankens, kostnader för krediten täckas. En i motiven till stadgandet inte närmare berörd fråga är hur dessa kostnader skall beräknas. Möjligen har det för lagstiftaren varit självklart att vad som avses är summan av *dels* det ursprungliga lånebeloppet minus amorteringar, *dels* värdet av icke erlagd, ackumulerad ränta samt *dels* ersättning för kostnader som banken haft för fastigheten och som icke täckts av inkomna hyror etc. Däremot förhåller det sig givetvis inte så att kostnadstäckning uppnås redan om köpeskillingen motsvarar fastighetens bokförda värde, vilket värde ju inte behöver stå i något förhållande till lånets storlek. Det är angeläget att detta klargörs i motiven till propositionen.

Den nuvarande begränsningen i möjligheten för banker att äga fast egendom gäller även de bankägda hypoteksbolagen och finansbolagen som en följd av "banksmittan". Varken kreditaktiebolagslagen eller finansbolagslagen har någon motsvarighet till 2 kap. 8 § bankrörelselagen. Däremot torde bestämmelser av denna innebörd ha införts i bolagsordningarna. De föreslagna lättnaderna när det gäller bankers innehav av egendom som övertagits till skyddande av fordran bör givetvis omfatta även de bankägda hypoteks- och finansbolagen. Detta torde bli fallet automatiskt genom banksmittan, men bör ändå förtydligas i motiven till propositionen.

En direkt motsvarighet till 2 kap. 8 § bankrörelselagen återfinns emellertid - såvitt avser aktier och andelar i företag - i 3 kap. 7 § andra stycket kreditmarknadsbolagslagen. Detta stadgande bör följaktligen ändras och anpassas till förslaget i promemorian.

Enligt 2 kap. 8 § sista stycket i dess nuvarande lydelse skall egendomen avyttras *så snart det lämpligen kan ske* och senast när det kan äga rum utan förlust för banken. Lagförslaget är att egendomen skall avyttras när det *med hänsyn till marknadsförhållandena lämpligen kan ske*. Tillägget är tänkt som en uppmjukning av den nuvarande regeln och medger en successiv utförsäljning av objekten. Mot syftet kan ingen invändning riktas. Problemet är att lagtexten motsatsvis eventuellt kan läsas så att banken vid lämplighetsbedömningen *enbart* skall ta hänsyn till marknadsförhållandena men inte till andra omständigheter, vilket inte kan vara riktigt. För att undanröja risken för missförstånd föreslår föreningen därför att första stycket utformas som följer:

"Den egendom som banken förvärvat enligt denna paragraf skall avyttras när det lämpligen kan ske med hänsyn till bl.a. marknadsförhållandena. Egendomen skall dock etc."

Sparbanken Sverige instämmer i de synpunkter som Svenska Bankföreningen framför på förslaget.

Sveriges Allmänna hypoteksbank har ej någon erinran mot de i promemorian lämnade förslagen.

Stadshypotekskassan välkomnar förslaget i promemorian, som innebär att fastigheter som förvärvats till skyddande av fordran inte behöver avyttras förrän det lämpligen kan ske med hänsyn till marknadsförhållandena (om inte bud dessförinnan erhållits innebärande att avyttring kan ske utan förlust). Genom den nu föreslagna lagändringen kan bankerna skapa en mer långsiktig fastighetsförvaltning än vad som eljest varit möjligt. Förvaltningen kan inriktas på att fastigheterna får behållas tills fastighetsmarknaden stabiliserats, och därefter får avvecklingen ta den tid som krävs för att den nyvunna balansen på fastighetsmarknaden ej ånyo skall rubbas. Även om den föreslagna lagändringen kommer att skydda bankerna mot onödiga förluster betingade av en forcerad utförsäljning av fastigheter, kommer ändå utförsäljningar vara nödvändiga att verkställa, som innebär att kreditförluster slutligt realiseras. Fastigheterna får inte utan vidare behållas så lång tid att försäljning kan ske utan förlust eller så att t.o.m. vinst görs på ett engagemang. Ett djärvare grepp hade varit att återgå till de regler som gällde före 1933 års banklagstiftning, genom att tillåta att egendomen får behållas tills avyttring kan ske för belopp som täckte bankens fordran. Det skulle då ankomma på respektive bankledning att avgöra när individuella objekt nått en sådan prisnivå, att det i fastigheten låsta kapitalet bättre kan förräntas genom utlåning. För en ytterligare liberalisering av avyttringsreglerna talar även det förhållandet, att det visat sig svårt för bankerna att öka uthyrningsgraden i sina fastigheter. Ett skäl härför som ofta nämns är att de potentiella hyresgästerna inte uppskattar den otrygghet, som ett nära förestående ägarbyte innebär. Om i stället förvaltningshorisonten kan inriktas mot de 5-10 år, som framskymtar i Finansinspektionens skrivelse, skulle mycket vara vunnet jämfört med om utförsäljningarna skall ta sin början vid en stabil prisnivå som etablerats om måhända 2-3 år.

Stadshypotek föreslår därför att avyttring inte skall behöva ske förrän pris erhålles som täcker bankens fordran.

Avslutningsvis vill Stadshypotek påpeka att de föreslagna lättnaderna naturligtvis av konkurrensneutralitetsskäl även måste omfatta hypoteksbolagen, däribland Stadshypotek AB. Härvid är att notera att kreditaktiebolagslagen ej innehåller någon regel motsvarande 2 kap. 8 § bankrörelselagen. Vad gäller den kommande kreditmarknadsbolagslagen finns en bestämmelse i 3 kap. 7 §, som dock endast tar sikte på aktier. För Stadshypotek ABs del har därför en bestämmelse motsvarande 2 kap. 8 § bankrörelselagen införts i den bolagsordning som godkänts av regeringen. Såvitt vi har oss bekant gäller detta även de andra hypoteksbolagen. I propositionen bör därför uttalas att ändringar i hypoteksbolagens bolagsordningar, för att anpassa dessa till den nya lydelsen av bankrörelselagen i nu ifrågavarande avseende, kommer att godkännas av regeringen.

Stadshypotek vill i detta sammanhang även kommentera frågan mer principiellt.

Stadshypotek anser att banker och hypoteksinstitut skall ha rätt att äga fastigheter, som de övertagit för att säkra en fordran, så länge kreditinstitutet finner det lönsamt. Vanligen torde därvid fastigheterna läggas in i ett fastighetsbolag. I ett fastighetsbolag förvaltas fastigheter långsiktigt. Fastigheter med begränsad värdestegringspotential säljs undan, medan sådana med god värdestegringspotential behålls. Fastighetsbolaget tillämpar ett portföljtänkande med chanser och risker. Om en portföljförvaltare tvingas sälja av fastigheter med god potential, men får behålla svårsålda fastigheter, kommer en sådan portfölj få lägre värde än en portfölj med full handlingsfrihet. De restriktioner som läggs på kreditinstituten minskar dessa fastighetsbolags värden, vilket betyder ökade förluster. Frågan är vilka risker som skulle vara förenade med att kreditinstitutet ägde fastighetsbolag. Med den branschblandning som nu tillåts - där banker får äga försäkringsbolag som i sin tur äger fastighetsbolag och där fastighetsbolagen i sin tur får äga banker - är det nästan omöjligt att förstå varför inte kreditinstitutet själva skall få avgöra när och hur de säljer sina fastigheter. Om konkurrens med kunderna skulle skada kreditinstitutet får institutets styrelse anses kunna avgöra det själv. Vi tror inte det ligger något allmänt samhällsfarligt i att kreditinstitut får direkt inblick i fastighetsförvaltning som fastighetsägare. Något hinder enligt gällande EG-lagstiftning för kreditinstitut att äga fastighetsbolag finns inte. I t.ex. Frankrike är några av de stora hypoteksinstituten också ägare av fastighetsbolag.

Finansbolagens Förening vill ej rikta invändning mot förslaget. Föreningen får däremot framhålla att i lag (1922:1610) om kreditmarknadsbolag, vilken antagits av riksdagen och avses träda i kraft den dag regeringen bestämmer (när EES-avtalet träder i kraft), innehåller en bestämmelse av motsvarande slag gällande övertagande av pant. Denna bestämmelse är ej lika omfattande som motsvarande bestämmelse i bankrörelselagen, men innehåller jämväl krav på försäljning av aktier och andelar som övertagits för skyddande av fordran inom tre år.

Om bankrörelselagen ändras enligt förslaget kommer treårsregeln att borttagas för banker även avseende aktier och andelar. Finansbolagens Förening föreslår därför att motsvarande lagändring görs även i kreditmarknadsbolagslagen. Detta gäller särskilt då övertagande av pant som utgöres av fast egendom ofta i praktiken innebär övertagande av aktier eller andelar, då fastigheten "satts på bolag". Lika regler bör i dessa avseenden gälla för bank och kreditmarknadsbolag.

Redovisningsrådet anför att uttalandet i promemorian, att det torde vara god redovisningssed att redovisa alla fastigheter som tagits in till skyddande av fordran som omsättningstillgångar, överensstämmer med Redovisningsrådets grundsyn i fråga om klassificering, som baseras på att det är syftet med innehavet av en tillgång som skall ligga till grund för dess klassificering.

Svenska Revisorsamfundet delar uppfattningen i promemorian att åtgärder bör vidtas, inom ramen för de nu gällande principerna, för att banker inte skall tvingas sälja fastigheter som de övertagit för att skydda sin fordran om innehavstiden kommer att överstiga tre år. Så som

samfundet uppfattar förslaget är avsikten alltjämt att bankerna skall minska sitt fastighetsinnehav så snart en ny hållbar prisnivå etablerats även om detta innebär att avyttring måste ske med förlust. Lagtexten bör ändras så att kravet att påbörja avyttring så snart det kan ske framgår. Fastigheterna bör enligt promemorian redovisas som omsättningstillgångar med hänsyn till syftet med innehavet. Revisorsamfundet delar denna uppfattning och har inte heller något att erinra mot beskrivningen av redovisningskonsekvenser i övrigt.

Föreningen Auktoriserade Revisorer delar uppfattningen att god redovisningssed innebär att "alla fastigheter som tagits in till skyddande av fordran skall redovisas som omsättningstillgångar".

Sveriges Fastighetsägareförbund instämmer i att en forcerad avveckling av bankernas fastighetsbestånd kan medföra allvarliga konsekvenser för fastighetsmarknaden och innebära stora risker för förluster. Förbundet har därför inget att invända mot förslaget till ändrade regler i detta avseende. Av motiveringen framgår att avyttring av egendomen skall ske så snart en ny hållbar prisnivå etablerats och att denna avveckling får ske successivt. Finansinspektionen skall utöva tillsynen över bankernas förvaltning av övertagen egendom och även tillse att egendomen realiserats när marknaden stabiliserats. I utkastet till proposition anges dock inget tidsperspektiv för avvecklingen av bankernas fastighetsbestånd. I Finansinspektionens skrivelse i ärendet anges att bankerna kan tvingas behålla fastigheterna avsevärd tid - 5 till 10 år och kanske längre - om inte fastighetsmarknaden radikalt förbättras. Syftet med de nuvarande reglerna om avyttring av bankernas innehav av egendom inom tre år är att förhindra bankerna att bedriva affärsmässig fastighetsrörelse. För att inte bankernas innehavstid skall kunna utsträckas obegränsat föreslår förbundet att en kontrollstation inrättas, då frågan om återinförande av nuvarande begränsningsregler skall prövas.

Roslagens sparbank har ej funnit anledning till erinran mot föreslagna ändringar.

Förslag till

Lag om prövning av villkor för statligt stöd till kreditinstitut, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Prövning av villkor för statligt stöd i vissa fall

1 § Om ett kreditinstitut utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla för institutet föreskrivet krav på kapitaltäckning, kan Bankstödsnämnden för prövning underställa Svea hovrätt ett förslag till avtal om statligt stöd till kreditinstitutet och om villkoren för att institutet skall få sådant stöd.

2 § Svea hovrätt skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren, mot bakgrund av det stöd som nämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna, är oskäligen mot nämndens motpart.

Hovrätten får jämka förslag till villkor som är oskäligt.

I hovrättens avgörande skall anges vid vilken tidpunkt Bankstödsnämnden tidigast får begära inlösen enligt 5 § första stycket 1 eller begära förordnande av god man enligt 8 § 1.

3 § Villkor som skall prövas enligt 2 § får inte gälla betalningsskyldighet gentemot staten för ägare av aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag i vidare mån än såvitt avser medel som får tas ut ur bolaget.

4 § Tvister om tolkning eller tillämpning av ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare om statligt stöd till institutet prövas av Svea hovrätt, om inte parterna har enats om något annat.

Inlösen

5 § Staten har gentemot en aktieägare i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag rätt att lösa in aktierna, om

1. bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Svea hovrätt funnit inte vara oskäligen,

2. bolaget eller aktieägaren inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. bolaget inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av bolagets placeringar, beräknat enligt de för bolaget gällande reglerna om kapitaltäckning.

En tvist huruvida rätt till inlösen föreligger eller om lösenbeloppet prövas på begäran av Bankstödsnämnden av Svea hovrätt.

6 § Lösenbeloppet skall bestämmas så att det motsvarar aktiens verkliga värde vid tiden för Bankstödsnämndens begäran hos Svea hovrätt om inlösen.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 11

7 § Aktiebolagets eller bankaktiebolagets aktieägare är skyldiga att till staten överlämna sina aktiebrev med påskrift om överlåtelse eller, när det är fråga om aktier i ett avstämningsbolag, att låta staten registreras som ägare av aktierna enligt bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827), om en tvist om inlösen prövas av Svea hovrätt och det är ostridigt mellan parterna att det föreligger lösningsrätt eller hovrätten har förklarat att sådan rätt föreligger utan att samtidigt fastställa lösenbeloppet. Aktieägare har rätt till skälig ränta på lösenbeloppet för tiden från det aktie överlåtits till dess lösenbeloppet förfaller till betalning.

I övrigt tillämpas 14 kap. 12 och 13 §§ aktiebolagslagen (1975:1385) och 11 kap. 13 och 14 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618). Därvid skall för staten gälla vad som föreskrivs om moderbolag.

Tvångsförvaltning

8 § Svea hovrätt skall på begäran av Bankstödsnämnden förordna god man att under viss tid, högst ett år, överta förvaltningen av en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut, om kreditinstitutet

1. inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor hovrätten funnit inte vara oskäligen,

2. inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av institutets placeringar, beräknat enligt de för institutet gällande reglerna om kapitaltäckning.

9 § Den gode mannen övertar

1. i en sparbank huvudmännens övervakning av sparbankens förvaltning och uppgifter i övrigt,

2. i en föreningsbank föreningsmedlemmarnas rätt att besluta i föreningens angelägenheter, och

3. i ett hypoteksinstitut styrelsens uppgifter vid förvaltningen av institutet.

10 § En god man skall ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver. Till god man får inte förordnas någon som står kreditinstitutet nära eller är beroende av detta. Den som är anställd hos Bankstödsnämnden eller ledamot av dess styrelse får inte förordnas till god man.

Flera gode män skall förordnas om det behövs med hänsyn till uppdragets omfattning och beskaffenhet.

Om det behövs, skall även ersättare förordnas för god man. Bestämmelserna om god man gäller även för ersättare.

Den gode mannen skall entledigas, om han bedöms inte vara lämplig eller av annan orsak bör skiljas från uppdraget.

11 § Den gode mannen skall i lämplig omfattning samråda med företrädare för dem vilkas befogenheter han enligt 9 § har övertagit samt med kreditinstitutets borgenärer.

Värdering av tillgångar

12 § Om det i ett mål enligt denna lag mellan Bankstödsnämnden och ett aktiebolag eller bankaktiebolag uppkommer en fråga om värdet av aktierna i bolaget skall värdet bestämmas som om bolaget inte hade omfattats av statens åtagande om stöd till kreditinstitutet.

Förfarandet i Svea hovrätt

13 § Mål som avses i 1, 4, 5 och 8 §§ anhängiggörs skriftligen genom ansökan. Ansökan skall innehålla ett bestämt yrkande, en utförlig redogörelse för de omständigheter som åberopas till grund för yrkandet samt uppgift om de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis.

De skriftliga bevis som åberopas skall ges in tillsammans med ansökningen.

14 § Hovrätten skall delge ansökningen med motparten och förelägga denne att inkomma med yttrande.

15 § Om en motpart, som inte delgivits ansökningen på annat sätt än genom kungörelse, inte inkommer med yttrande skall hovrätten förordna god man att bevaka dennes rätt i målet.

Den som förordnats till god man enligt första stycket har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Kostnaden skall stanna på staten.

16 § Hovrätten får avgöra målet även om part inte inkommer med yttrande eller uteblir från förhör.

17 § I fråga om förfarandet gäller i övrigt rättegångsbalkens regler om besvär i hovrätt.

Rättegångskostnader

18 § I mål om prövning av villkor skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Om hovrätten jämkar föreslagna villkor eller finner att villkoren är oskäligen får hovrätten förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om inlösen och i mål om tvångsförvaltning skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Hovrätten får dock förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om tolkning eller tillämpning av ett avtal enligt 4 § gäller rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i mål vari förlikning är tillåten.

Prop. 1992/93:245

Bilaga 11

Överklagande

19 § Hovrättens dom eller beslut får inte överklagas. Detta gäller dock inte slutliga beslut varigenom målet avvisas eller avskrivs från vidare handläggning.

Hovrättens sammansättning

20 § När hovrätten avgör mål som avses i denna lag skall hovrätten bestå av tre lagfarna domare och två särskilda ledamöter. Detsamma gäller när part eller någon annan hörs muntligen. I övrigt gäller i fråga om hovrättens sammansättning bestämmelserna i 2 kap. 4 § fjärde och femte styckena rättegångsbalken.

Regeringen förordnar de särskilda ledamöterna. Förordnandet skall meddelas för viss tid. De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993 och gäller till utgången av år 1995.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-04-28

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet
Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Lundgren beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om prövning av villkor för statligt stöd till kreditinstitut, m.m.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Annika Lundius och hovrättsassessorn Mats Walberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Allmänna synpunkter

Inledning

Det till lagrådet remitterade förslaget har sin grund i det principbeslut om åtgärder för att stärka det finansiella systemet som riksdagen på förslag av regeringen fattade den 18 december 1992 (prop. 1992/93:135, bet. 1992/93:NU 16, rskr 1992/93:155). Detta principbeslut innefattade bl.a. ett bemyndigande för regeringen att inrätta en särskild myndighet - Bankstödsnämnden - med uppgift att hantera det i propositionen förordade stödssystemet. Riksdagen biföll också regeringens förslag beträffande villkor för lämnande av stöd och lämpliga stödformer.

Vad riksdagen beslutat angående omfattningen av och villkoren för statligt stöd till kreditinstitut togs inte in i lag. Riksdagen torde dock ha utgått från att huvuddragen angående de beslutade stödåtgärderna skulle skrivas in i en regeringsförordning (jfr avsnitt 4.1 i prop. 1992/93:135). En sådan författning - förordningen (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut - har också nyligen utfärdats. I denna finns, i nära anslutning till riksdagens principbeslut, bestämmelser om bl.a. stödets syfte, vilka institut som kan få stöd, omfattning och inriktning av det statliga åtagandet samt förfarandet i stödärenden.

Den nu aktuella remissen anges gälla "vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut". Lagförslaget har i konsekvens härmed getts rubriken "Lag om prövning av villkor för statligt stöd till kreditinstitut, m.m.". De valda beteckningarna kan anses ge en rättvisande bild såtillvida att det remitterade förslaget innehåller bestämmelser bl.a. om domstolsprövning av stödvillkor och om handläggningen av uppkomna tvister om tolkning eller tillämpning av ett avtal om stöd. Det är emellertid uppenbart att lagförslaget har ett mer långtgående syfte än att tillgodose behovet av prövning av stödvillkor. Vad som framstår som förslagets centrala innehåll - och också gjort

lagformen nödvändig - är att lagen ger det allmänna rätt att tillgripa tvångsåtgärder mot kreditinstitut. Ett genomförande av den föreslagna lagstiftningen innebär sålunda att staten i vissa fall genom tvångsinlösen eller tvångsförvaltning kan överta ägarfunktionen i ett kreditinstitut som inte tar emot ett stöd på de villkor som Bankstödsnämnden erbjudit. Detsamma gäller om ett kreditinstitut åsidosatt en väsentlig förpliktelse i ett stödavtal eller om institutets kapitalbas understiger viss nivå.

Av det anförda framgår att det remitterade förslaget syftar till att ge det allmänna betydande befogenheter av expropriationsrättslig karaktär. Lagrådet återkommer senare till spørgsmålet om hur dessa befogenheter förhåller sig till det egendomsskydd som är föreskrivet i 2 kap. regeringsformen och i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Innan dess synes det emellertid motiverat att behandla två andra frågor, nämligen dels om den i remissen angivna målsättningen - ytterst att garantera stabiliteten i betalningssystemet - kan uppnås på annat sätt än genom ett tvångsvis övertagande av institutens ägarfunktioner, dels om den författningsmässiga regleringen av stödssystemet inklusive tvångsåtgärderna är lämplig. I sistnämnda hänseende åsyftar lagrådet främst den tilltänkta uppdelningen mellan en av regeringen utfärdad förordning och en av riksdagen beslutad lag.

Alternativ till föreslagna tvångsåtgärder

Som antytts i det föregående avses tvångsinlösen av aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag kunna förekomma i tre olika fall. Det första tar sikte på den situationen att Bankstödsnämnden erbjuder stöd åt ett bolag som utan sådant stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning (kontrollbalansräkning) eller ur stånd att uppfylla föreskrivet krav på kapitaltäckning. Vägrar bolaget att anta det erbjudna avtalsförslaget och de till detta kopplade villkoren kan aktierna lösas in. Som förutsättning gäller dock att Svea hovrätt efter underställning funnit att avtalsvillkoren inte är oskäligen. Tvångsinlösen kan för det andra komma i fråga om bolaget eller aktieägarna inte fullgjort en förpliktelse som följer av ett avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse. Den tredje grunden för tvångsinlösen är att bolagets kapitalbas understiger två procent av värdet av bolagets placeringar.

Vad som kännetecknar det första inlösenfallet är att ett kreditinstitut trots utsatt ekonomiskt läge avstår från att ta emot ett erbjudet stödpaket. Institutet spekulerar måhända i att det allmänna hellre förbättrar stödvillkoren än riskerar att institutet går i konkurs med därav följande påfrestningar på betalningssystemet och kreditförsörjningen. I remissens allmänna motivering sägs i detta sammanhang att det inte är säkert att de sanktioner som i övrigt kan komma i fråga - i sista hand återkallelse av verksamhetstillstånd (oktroj) och i vissa fall likvidation - i praktiken visar sig vara tillräckligt effektiva.

De sanktioner som åsyftas i den allmänna motiveringen torde främst vara sådana som kan meddelas med stöd av reglerna om tillsyn i 7 kap.

bankrörelselagen (1987:617, BRL). Av 7 kap. 8 § BRL framgår att Finansinspektionen, om en bank har fattat ett beslut som på ett allvarligt sätt avviker från gällande föreskrifter, kan anmäla detta till regeringen som kan förklara oktrojen förverkad. Enligt 7 kap. 9 § andra stycket BRL gäller vidare att Finansinspektionen kan, om verksamheten i en bank till följd av allvarliga missförhållanden i bankens ledning kan befaras komma att bli till skada för det allmänna, förelägga bankens styrelse att vidta erforderliga åtgärder. Om styrelsen inte rättar sig efter ett sådant föreläggande kan regeringen efter anmälan förverka oktrojen. Ett bankaktiebolag skall enligt 10 kap. 4 § bankaktiebolagslagen (1987:618) träda i likvidation om regeringen har förklarat oktrojen förverkad.

Ett med stöd av 7 kap. 9 § andra stycket BRL utfärdat föreläggande kan förenas med vite. Utdömande av sådant vite prövas i första instans av länsrätten (se 9 kap. 3 § BRL).

Det finns skäl att utgå från att en bank som befinner sig i en sådan situation som avses i det första tvångsinlösenfallet sedan en tid varit föremål för särskild uppmärksamhet från Finansinspektionens sida. De problem som banken kan ha i fråga om likviditet, soliditet och kapitaltäckning får med andra ord förutsättas vara väl kända för inspektionen. Denna torde därmed ha goda möjligheter att bedöma behovet av och rimliga villkor för ett av Bankstödsnämnden erbjudet stöd. Det framstår mot denna bakgrund som en tänkbar lösning att Finansinspektionen med stöd av 7 kap. 9 § andra stycket BRL vid vite förelägger en bank att anta ett erbjudet stöd jämte därtill knutna villkor. I samband därmed har inspektionen rätt att sammankalla bankens styrelse eller utfärda kallelse till extra bolagsstämma (se 7 kap. 4 § BRL). Uppkommer fråga om utdömande av förelagt vite kan villkoren i det erbjudna stödpaketet bli föremål för prövning i domstol.

Det nu skisserade alternativet till det i remissen föreslagna inlösenförfarandet synes också kunna övervägas i den andra inlösensituationen, dvs. då banken eller dess ägare inte fullgjort en i ett stödavtal angiven förpliktelse. Avser förpliktelsen en ekonomisk prestation, exempelvis återbetalning av ett kapitaltillskott, kan ett mot banken riktat vitesföreläggande framstå som en mer naturlig sanktion än ett tvångsmässigt förvärv av aktierna i banken.

Det tredje fall då tvångsinlösen enligt remissen kan komma till stånd är då bankens kapitaltäckningsgrad är lägre än två procent. Bankens kapitalbas befinner sig alltså på en extremt låg nivå. Huruvida en sådan katastrofal situation bäst angrips med stöd av BRL:s regelsystem eller det föreslagna inlösenförfarandet är det svårt att ha någon bestämd mening om.

Den redovisade genomgången leder lagrådet till uppfattningen att det inte är alldeles givet att tvångsinlösen av aktier är det mest ändamålsenliga sättet att komma till rätta med banker som vägrar att ingå eller fullgöra stödavtal eller som förlorat det mesta av sin kapitalbas. Lagrådet ser det därför som en brist att remissen inte innehåller någon redogörelse för och analys av BRL:s tillsynsregler och hur dessa - even-

tuellt med vissa jämkningar - skulle kunna utnyttjas i sammanhanget. I avsaknad av sådan utredning finner sig lagrådet vid sin granskning böra utgå från att de i remissen angivna syftena bäst tillgodoses genom en ordning som ger det allmänna en rätt att tvångsinlösa aktier.

Vad lagrådet anfört om inlösen av aktier i aktiebolag eller bankaktiebolag äger också tillämpning i fråga om tvångsförvaltning av sparbanker, föreningsbanker eller hypoteksinstitut.

Sambandet mellan förordningen och den föreslagna lagen

I 8 § i den tidigare nämnda förordningen sägs att ansökan om stöd görs hos Bankstödsnämnden. Enligt 9 § fattas beslut om stöd av Bankstödsnämnden eller - i vissa fall - av regeringen. Av nämnda paragraf framgår vidare att beslut om stöd får förenas med villkor. Dessa regler ger därmed den föreställningen att det här är fråga om ett vanligt förvaltningsrättsligt förfarande.

Av motiven till lagrådsremissen och vad som upplysts under föredragningen framgår emellertid att avsikten är, att en ansökan enligt förordningen alltid skall leda till förhandlingar mellan parterna och att ett beslut enligt 9 § skall ha föregåtts av ett avtal mellan parterna angående villkoren för stödet. Själva beslutet avses alltså endast innehålla ett besked om en utbetalning eller annan stödåtgärd. I förordningen finns inte några bestämmelser för det fall att någon överenskommelse inte kunnat träffas angående villkoren för stöd eller några föreskrifter om sanktioner för den händelse institutet väljer att inte ta emot stödet i den form det beslutats eller att inte vidta de åtgärder som uppställts i villkoren.

Även om det inte anges i lagen måste en grundläggande förutsättning för en tillämpning av den antas vara, att det statliga stödet i det enskilda fallet bedöms vara nödvändigt för att garantera stabiliteten i betalningssystemet och trygga kreditförsörjningen, dvs. att samma krav som angivits i förordningen är uppfyllda. En påtaglig skillnad mellan lagen och förordningen är däremot att lagen utgår från att ett ärende om stödåtgärder kan tas upp utan att ansökan därom inkommit, t.ex. i fall då Bankstödsnämnden genom Finansinspektionen eller på annat sätt blir uppmärksam på det ekonomiska läget hos ett stödberättigat kreditinstitut, liksom i fall då någon uppgörelse med ett ansökande institut inte har kunnat träffas.

Av vad nu sagts framgår att det föreligger ett klart samband mellan förordningen och den föreslagna lagen. Detta samband har emellertid inte alls kommit till uttryck i dessa författningar. Det är således bl.a. en brist i lagen att den inte innehåller de grundläggande bestämmelserna angående ändamålet med och förutsättningarna för stödåtgärder samt vad dessa kan innebära. Dessa bestämmelser har utan tvivel betydelse för de prövningar som det i lagen ålagts Svea hovrätt att göra i skilda enskilda fall och situationer. Mot bakgrund härav kan skäl anföras för att dessa bestämmelser bör hänföras till det slags föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Till detta kommer att den valda splittringen av

normgivning på två olika författningar är ägnad att medföra oklarhet och andra nackdelar för tillämpningen. Om lagförslaget genomförs bör ifrågavarande bestämmelser därför flyttas till lagen där de lämpligen kan få sin plats som en grupp inledande bestämmelser.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 12

Prövningen av tvångsåtgärder

Det som utmärker den föreslagna lagen är, som tidigare konstaterats, dess bestämmelser om inlösen och tvångsförvaltning. Särskilt möjligheten till inlösen innebär att det är fråga om en reglering med ett starkt expropriationsrättsligt inslag. Av motiven framgår att lagen främst avses bli tillämpad i fall då ett kreditinstitut ansökt om stöd men inledda förhandlingar mellan institutet och Bankstödsnämnden inte har lett till ett från nämndens synpunkt tillfredsställande resultat. Men lagen avses också kunna tillämpas i fall då Bankstödsnämnden på eget initiativ finner att ett kreditinstitut kan vara i behov av statliga stödåtgärder.

Inlösen enligt lagförslaget måste utan tvivel räknas som ett sådant med expropriation jämställt förfogande som avses i 2 kap. 18 § regeringsformen. Det får vidare anses klarlagt att såväl inlösen som tvångsförvaltning gäller sådana civila rättigheter och skyldigheter som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen samt att dessa åtgärder också faller under artikel 1 i 1952 års tilläggsprotokoll till nämnda konvention.

Den föreslagna 5 § i lagen medger, som tidigare nämnts, rätt för staten att inlösa vederbörande kreditinstituts aktier av tre angivna skäl. I huvudsak motsvarande förutsättningar anges också i 8 § om tvångsförvaltning.

Det första skälet är att institutet, eller en aktieägare i detta, inte har accepterat ett förslag till en uppgörelse om stöd med villkor som Svea hovrätt, vid en prövning enligt 1 och 2 §§, inte funnit vara "oskäliga".

Den andra situationen då inlösen respektive tvångsförvaltning kan förekomma är när bolaget eller aktieägare, efter en överenskommelse med Bankstödsnämnden, inte fullgör vad som utlovats och bristen finnes vara av "väsentlig betydelse".

Den tredje grunden för inlösen är att bolagets kapitalbas understiger två procent av värdet av bolagets placeringar.

Enligt 5 § andra stycket finns rätt för Bankstödsnämnden att i fall då tvist föreligger huruvida rätt till inlösen finns eller angående lösenbeloppets storlek få den tvistiga frågan prövad av Svea hovrätt.

Lagrådet har i det föregående konstaterat att det vid tillämpningen av såväl förordningen som den föreslagna lagen kan bli fråga om civilrättsligt bindande avtal mellan parterna. Sådana avtal avses bl.a. falla under de i 4 § i lagförslaget intagna bestämmelserna om tvister angående tolkning eller tillämpning av vissa avtal. Därmed har också klargjorts att även ett avtal som aldrig blivit föremål för en oskälighetsprövning enligt 1 och 2 §§ avses kunna utlösa en tillämpning av inlösenbestämmelserna i 5 § första stycket 2.

Lagförslaget innehåller, till skillnad från promemoriaförslaget, bestämmelser (6 och 12 §§, varom mer i det följande) som får anses tillgodose det krav som 2 kap. 18 § regeringsformen stadgar.

Med utgångspunkt från Europakonventionens regler om rätt till domstolsprövning av frågor rörande civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1) finns också skäl att närmare skärskåda några tänkbara fall då en tillämpning av de föreslagna inlösenbestämmelserna kan aktualiseras.

Oavsett om förhandlingarna angående stöd och villkor inletts på initiativ av kreditinstitutet eller nämnden kan dessa, som förut nämnts, resultera i antingen en frivillig uppgörelse eller en prövning av Svea hovrätt enligt 1 och 2 §§ lagförslaget. Utgången kan i sistnämnda fall bl.a. bli att hovrätten finner att villkoren inte är "oskäligen" eller jämkar förslaget i denna del så att villkoren inte längre förtjänar denna beteckning. I båda fallen föreligger sedan möjlighet för Bankstödsnämnden att påkalla inlösen enligt 5 § första stycket 1, så snart kreditinstitutet eller berörda aktieägare inte senast vid en av hovrätten bestämd tidpunkt har antagit "avtalsförslaget". Föreligger i sådant fall tvist beträffande rätten till inlösen skall denna fråga enligt 5 § andra stycket prövas av Svea hovrätt. Vad det då blir fråga om att bedöma är dock bara att en tidigare prövning från hovrättens sida lett till visst resultat samt att något avtal därefter inte har ingåtts. Även om nya omständigheter har inträffat sedan den föregående prövningen enligt 1 och 2 §§ ägde rum, kan således frågan om de föreslagna villkorens bristande skälighet inte prövas i detta sammanhang. Därtill kommer sedan det grundläggande förhållandet att det onekligen är en betydande spännvidd mellan en prövning som innefattar en allmän skälighetsbedömning och en prövning som går ut på att enbart konstatera att vissa villkor inte är oskäligen. Nu nämnda omständigheter gör det enligt lagrådets mening tveksamt om den föreslagna ordningen fullt ut tillgodoser de krav beträffande rätt till domstolsprövning som enligt praxis anses innefattade i artikel 6.1 i Europakonventionen. Ifrågavarande tveksamhet torde undanröjas om hovrätten ges en mer vidsträckt prövningsrätt.

Vad sedan gäller inlösen enligt 5 § första stycket 2 och 3 kan, som förut konstaterats, en tillämpning av där angivna regler bli aktuell även i fall då någon föregående domstolsprövning av de i 1 § i lagen samt i förordningen intagna bestämmelserna om förutsättningarna för och ändamålen med stödet inte har skett. Även i sådana fall kommer en prövning enligt andra stycket i paragrafen att formellt gälla bara de förutsättningar som anges i respektive punkt i första stycket. Vad först gäller punkt 2 synes kravet på att den bristande fullgörelsen skall ha avsett en förpliktelse av "väsentlig betydelse" ändå ge domstolen en så pass vittgående möjlighet att göra en mer total bedömning av den föreliggande situationen att konventionens föreskrifter om rätt till domstolsprövning i sådant fall bör kunna anses vara infriade. Beträffande punkten 3 torde detsamma kunna sägas av det skälet att den där angivna förutsättningen, som anförts i specialmotiveringen, måste anses innebära att det berörda bolagets ställning är "katastrofal".

En annan övergripande fråga som uppkommer vid ett närmare studium av det nu föreslagna systemet är den rättsliga konstruktionen av de avgöranden som skall träffas i ett ärende om stöd. Enligt 9 § i förordningen förutsätts förfarandet utmynna i ett beslut av Bankstödsnämnden eller regeringen. I motiven till förordningen anges i denna del att avsikten inte är att sådana beslut "normalt skall innebära myndighetsutövning mot det berörda institutet". Lagrådet har svårt att acceptera denna uppfattning, som såvitt kan bedömas synes vara baserad på det förhållandet att det även i ansökningsfallen förutsätts ha förts ingående förhandlingar mellan parterna som utmynnat i ett särskilt "avtal" angående villkoren för vissa stödåtgärder. Med utgångspunkt från vanliga principer för myndighetsutövning kan väl tänkas att ett förvaltningsbeslut ibland kan ha föregåtts av förhandlingar och överenskommelser i vissa delfrågor, men det normala förfaringssättet torde i så fall vara att resultat av sådana överläggningar integreras i myndighetens beslut genom ett citat av eller en särskild hänvisning till ifrågavarande uppgörelse. Enligt lagrådets mening har nu berörda frågor betydelse bl.a. för i vilken utsträckning förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser liksom ansvarsreglerna i fråga om myndighetsutövning blir tillämpliga i förhållande till Bankstödsnämnden och dess verksamhet.

Av vad nu sagts framgår att lagrådet för sin del finner att den i 1 och 2 §§ i lagförslaget föreskrivna prövningen närmast får betecknas som en möjlighet att få ett förhandsbesked beträffande vissa element i ett tänkbart kommande förvaltningsbeslut. Med det synsättet skulle den naturliga ordningen vara, att den rättsliga prövning som behövs skulle ske sedan Bankstödsnämnden eller regeringen tagit slutlig ställning i ärendet. Lagrådet har emellertid förståelse för att en sådan ordning kan leda till att en fråga om inlösen eller tvångsförvaltning blir betydligt senare avgjord än enligt det föreslagna systemet. Det ligger i sakens natur att behovet av skyndsamhet är av stor vikt för att den nu aktuella lagstiftningen skall tjäna sitt syfte. Mot bl.a. denna bakgrund vill lagrådet inte ställa sig avvisande till den tveksamma rättsliga konstruktion som förslaget bygger på. Lagrådet förutsätter då att frågan om den närmare gränsdragningen mellan vad som i detta fall utgör myndighetens beslut å ena sidan och "avtalet" å andra sidan, samt denna gränsdragnings betydelse i bl.a. tidigare berörda hänseenden, klargörs under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Rätten att överklaga

En annan fråga av mer principiell natur som bör uppmärksammas i detta sammanhang är förslaget att Svea hovrätts avgöranden enligt lagen i princip inte får överklagas. Som bl.a. anmärkts under remissbehandlingen utgör en sådan ordning en avvikelse från svensk rättstradition. Med utgångspunkt från avgörandenas räckvidd och konsekvenser framstår förslaget som särskilt betänkligt när det är fråga om inlösen eller tvångsförvaltning. Där finns dock nyss nämnda krav på stor skyndsam-

het. Så torde emellertid i regel inte vara fallet när det gäller en tvist enligt 4 § om tolkning eller tillämpning av ett avtal. En sådan tvist kan uppkomma långt efter avtalets tillkomst och är till sin karaktär egentligen ett vanligt dispositivt tvistemål. Detsamma kan sägas beträffande tvister om inlösenbeloppets storlek. Enligt lagrådets mening bör det därför ytterligare övervägas om inte det föreslagna fullföljdsförbudet lämpligen kan göras mer begränsat än enligt 19 §.

Sammanfattning

Av det redan anförda framgår att lagrådet funnit att det framlagda förslaget ger anledning till en rad svårbedömda frågor av såväl principiell som praktisk natur. Till bilden hör också att remissbehandlingen i ärendet - mot bakgrund särskilt av de behandlade frågornas komplicitet och vikt - varit mycket kort. Dessa förhållanden liksom den under föredragningen redovisade tidsplanen för lagstiftningsärendet har även återverkat på lagrådets granskning och dess möjligheter att penetrera förslaget i sedvanlig utsträckning.

Lagrådet har i det föregående bl.a. föreslagit att en komplettering sker av lagförslaget på så sätt att de allmänna bestämmelser om det statliga stödet, som nu finns intagna i den första delen av den nyligen utfärdade förordningen, förs över till lagen så att denna därmed kommer att innehålla alla bestämmelser som skall vara utgångspunkten för de rättsliga avgöranden som Svea hovrätt föreslås få befogenhet att göra. Under förutsättning att detta förslag genomförs och att vad lagrådet i övrigt anförts blir beaktat under det fortsatta arbetet vill lagrådet sammanfattningsvis inte motsätta sig att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Särskilda synpunkter

1 §

I paragrafen anges att, om ett kreditinstitut på grund av angivna omständigheter är i behov av statligt stöd, Bankstödsnämnden kan för prövning "underställa" Svea hovrätt ett förslag till avtal om statligt stöd och om villkoren för sådant stöd. Fråga torde emellertid inte vara om en underställning i egentlig mening utan i stället om anhängiggörande av ett mål om prövning av de i avtalet föreslagna villkoren. Att detta är avsikten med den föreslagna bestämmelsen framgår också av följande paragrafer. I 2 § andra stycket anges sålunda att hovrätten får jämka förslag till villkor som är oskäligt vilket förutsätter en materiell prövning och i 13 § sägs att bl.a. mål som avses i 1 § skall anhängiggöras skriftligen genom ansökan. Enligt 14 § skall hovrätten delge ansökningen med motparten och förelägga denne att inkomma med yttrande. Även övriga bestämmelser om domstolsförfarandet liksom om rättegångskostnaderna anger att fråga är om en process. En lämpligare skrivning i 1 § är enligt lagrådets mening därför "... kan Bankstödsnämnden begära Svea hovrätts prövning av ett förslag till avtal om statligt stöd ...".

Svea hovrätt skall enligt första stycket pröva om de föreslagna villkoren är oskäligen mot nämndens motpart. Av bl.a. 5 § kan utläsas att motpart kan vara såväl kreditinstitut som dess ägare. Hur begreppet motpart skall tolkas i skilda sammanhang framgår inte alltid av motiven och bör därför klargöras. I förevarande stycke förefaller dock "nämndens motpart" kunna bytas ut mot "institutet eller dess ägare".

3 §

Av specialmotiveringen till denna bestämmelse framgår, att aktieägarna i ett kreditinstitut inte med de tvångsmedel som lagen innefattar skall kunna åläggas någon betalningsskyldighet mot staten med annat än eventuellt uppkommande disponibla vinstmedel i institutet. Denna avsikt kan emellertid inte anses ha kommit till klart uttryck i den föreslagna lagtexten.

6 §

I paragrafen föreskrivs att lösenbeloppet skall beräknas så att det motsvarar aktiens verkliga värde vid tiden för Bankstödsnämndens begäran hos Svea hovrätt om inlösen.

Uttrycket "aktiens verkliga värde" kan enligt lagrådets mening inte ges annan innebörd än att värderingen skall grundas på marknadspriset om aktien är noterad på börs eller föremål för liknande notering och i annat fall på bolagets förmögenhetsställning och avkastningsförmåga. Av 12 § framgår dock att avsikten inte varit att inlösenbeloppet skall beräknas på detta sätt. Enligt 12 § skall nämligen vid värdering av aktier bortses från effekterna av statligt stöd till kreditinstitutet. Med statligt stöd avses i detta sammanhang enligt specialmotiveringen inte bara individuellt beslutade stödåtgärder utan också det generella garantiåtagande som riksdagens principbeslut i december 1992 innefattar.

Av det anförda följer att värderingsreglerna i den nu förevarande paragrafen behöver samordnas med vad som sägs i

12 §. En sådan samordning synes kunna åstadkommas genom införande av en andra mening i paragrafen av följande lydelse: "Vid bestämmande av aktiens värde skall 12 § beaktas."

Som nyss nämnts skall lösenbeloppet avse aktiens värde vid tiden för Bankstödsnämndens begäran hos Svea hovrätt om inlösen. Såvitt lagrådet kan förstå tar denna bestämmelse sikte på de fall då frågan om huruvida rätt till inlösen föreligger är tvistig (jfr 5 § andra stycket). Det kan emellertid inträffa att olika meningar gör sig gällande beträffande aktiernas värde trots att parterna är ense om att förutsättningar för inlösen är för handen. Vilken eller vilka värderingstidpunkter som skall gälla i en sådan situation ger lagtexten inte något besked om. Enligt lagrådet bör en komplettering komma till stånd i angivna hänseende.

Paragrafen innehåller vissa allmänna bestämmelser om en god mans kvalifikationer. Några regler om ersättning till den gode mannen eller om vem eller vilka som skall svara för ersättningen finns dock inte (jfr 15 § andra stycket). Några uttalanden i dessa frågor synes inte heller ha gjorts i motiven. Frågorna bör enligt lagrådets uppfattning övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

12 §

Enligt förevarande paragraf skall, då fråga uppkommer att beräkna värdet på aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag, aktierna värderas som om bolaget inte hade omfattats av statens åtagande om stöd till kreditinstituten. Som lagrådet tidigare påpekat (se kommentaren till 6 §) är avsikten att effekterna av såväl riksdagens generella garantiåtagande som eventuellt individuellt stöd skall beaktas. Att uttrycket "statens åtagande om stöd till kreditinstituten" sålunda avses omfatta en vidare krets av stöd än vad som faller under den förevarande lagen och förordningen om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut kan dock knappast utläsas av lagtexten. Enligt lagrådets mening kan det också ifrågasättas om det är meningsfullt och möjligt att vid fastställande av aktiers värde identifiera den påverkan som kan hänga samman med riksdagens generella garantiåtagande. En sådan beräkning måste under alla förhållanden bli mycket osäker. Tydligt är dock att lagtexten bör preciseras oavsett vilken ståndpunkt som tas till frågan om vilka stödåtgärder som bör beaktas vid bestämmande av aktiernas värde.

13-18 §§

Bestämmelserna om förfarandet i Svea hovrätt (13-17 §§) innebär i stort sett att det blir bestämmelserna i 52 kap. rättegångsbalken som skall tillämpas vid handläggning av mål enligt den föreslagna lagen. Dessa mål är emellertid sinsemellan rätt olika. Lagrådet tänker här å ena sidan på den prövning som skall företas enligt 1 och 2 §§ samt å andra sidan på en tolkningstvist enligt 4 §. Det har i annat sammanhang redan påpekats att en tvist enligt sistnämnda lagrum företer stora likheter med en vanlig tolkningstvist. Det kan därför ifrågasättas om det inte för en sådan tvists del kunde vara en mer ändamålsenlig lösning att knyta an till vad som enligt rättegångsbalken gäller om handläggningen av dispositiva tvistemål. I sista stycket i bestämmelserna om rättegångskostnaderna (18 §) föreslås också att rättegångsbalkens allmänna bestämmelser om kostnader skall tillämpas i sådant mål. Mot sistnämnda förslag kan åter göras den invändningen att det med utgångspunkt från hela regleringens karaktär av tvångslagstiftning kan framstå som sakligt omotiverat att, av angivet skäl, här frånga den i första och andra stycket angivna huvudprincipen, nämligen att vardera parten skall svara för sina rättegångskostnader.

Förslag till

Lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För att garantera stabiliteten i betalningssystemet och trygga kreditförsörjningen lämnas statligt stöd enligt denna lag till banker och vissa andra kreditinstitut. Syftet med statens åtagande är att garantera att instituten kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Frågor om det statliga stödet handläggs i första hand av Bankstödsnämnden.

För uppgift enligt denna lag finns Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Bestämmelser om nämndens sammansättning och om förfarandet i nämnden finns i 18-26 §§.

2 § Det statliga åtagandet om stöd omfattar inte

1. aktiekapital, om inte detta följer av att stöd har getts i form av garanti vid en nyemission,

2. kapitaltillskott som får ingå i ett instituts kapitalbas som supplementärt kapital och som inte är begränsat särskilt i förhållande till det primära kapitalet, om inte detta följer av ett åtagande om stöd som Bankstödsnämnden gjort,

3. förpliktelser som uppenbarligen är oförenliga med en sund bankverksamhet.

3 § Stöd kan lämnas till

1. banker med svensk oktroj och deras dotterföretag,

2. följande kreditinstitut med statlig anknytning: Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Stadshypotek Aktiebolag, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska skeppshypotekskassan, Aktiebolaget Svensk Exportkredit, Aktiebolaget Industrikredit, Lantbrukskredit Aktiebolag och Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB,

3. företag som har inrättats av ett stödberättigat institut som ett led i en rekonstruktion.

4 § Stöd lämnas

1. till fortsatt verksamhet i institut som är livskraftiga,

2. för rekonstruktion eller avveckling i ordnade former av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

5 § Stöd får förenas med villkor.

Stödet skall utformas på ett affärsmässigt sätt. Stödet skall vidare så långt som möjligt ges en konkurrensneutral utformning.

Statens långsiktiga kostnader för stödet skall hållas så låga som möjligt. Stödet skall utformas så att statens insatser så långt som möjligt kan

återvinnas. Om inte särskilda skäl talar för annat skall en avgift tas ut för lämnade garantier.

Staten bör tillförsäkras del i den värdestegring som uppkommer om ett institut som fått stöd återfår sin lönsamhet.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 13

Prövning av villkor för statligt stöd i vissa fall

6 § Om ett kreditinstitut utan statligt stöd skulle vara på obestånd, skyldigt att upprätta särskild balansräkning eller ur stånd att uppfylla för institutet föreskrivet krav på kapitaltäckning, kan Bankstödsnämnden begära att Prövningsnämnden för bankstödsfrågor prövar ett förslag till avtal om statligt stöd till kreditinstitutet och om villkoren för att institutet skall få sådant stöd.

7 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall pröva om de av Bankstödsnämnden föreslagna villkoren, mot bakgrund av det stöd som Bankstödsnämnden på statens vägnar har erbjudit sig att lämna, är oskäligen mot nämndens motpart.

Prövningsnämnden får jämkta förslag till villkor som är oskäligt.

I Prövningsnämndens avgörande skall anges vid vilken tidpunkt Bankstödsnämnden tidigast får begära inlösen enligt 10 § första stycket 1 eller begära förordnande av god man enligt 13 § första stycket 1.

8 § Villkor som skall prövas enligt 7 § får inte gälla personlig betalningsskyldighet gentemot staten för ägare av aktier i ett aktiebolag eller bankaktiebolag.

9 § Tvister om tolkning eller tillämpning av ett avtal mellan Bankstödsnämnden och ett kreditinstitut eller dess aktieägare om statligt stöd till institutet prövas av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor, om inte parterna har enats om något annat.

Inlösen

10 § Staten har gentemot en aktieägare i ett kreditinstitut som är aktiebolag eller bankaktiebolag rätt att lösa in aktierna, om

1. bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Prövningsnämnden för bankstödsfrågor funnit inte vara oskäligen,

2. bolaget eller aktieägaren inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. bolaget inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av bolagets placeringar, allt beräknat enligt de för bolaget gällande reglerna om kapitaltäckning.

Rätt till inlösen enligt första stycket 1 föreligger inte om det efter Prövningsnämndens tidigare prövning har inträffat någon omständighet som medför att de av Bankstödsnämnden föreslagna avtalsvillkoren är oskäligen.

En tvist huruvida rätt till inlösen föreligger eller om lösenbeloppet prövas av Prövningsnämnden på begäran av Bankstödsnämnden.

11 § Lösenbeloppet skall bestämmas så att det motsvarar aktiens verkliga värde vid den tidpunkt när Bankstödsnämnden begärde inlösen eller prövning av lösenbeloppets storlek hos Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Vid bestämmande av aktiens värde skall 17 § beaktas.

12 § Aktiebolagets eller bankaktiebolagets aktieägare är skyldiga att till staten överlämna sina aktiebrev med påskrift om överlåtelse eller; när det är fråga om aktier i ett avstämningsbolag, att låta staten registreras som ägare av aktierna enligt bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827), om det är ostridigt mellan parterna att det föreligger lösningsrätt eller Prövningsnämnden för bankstödsfrågor har förklarat att sådan rätt föreligger utan att samtidigt fastställa lösenbeloppet. Aktieägare har rätt till skälig ränta på lösenbeloppet för tiden från det aktie överlätits till dess lösenbeloppet förfaller till betalning.

I övrigt tillämpas 14 kap. 12 och 13 §§ aktiebolagslagen (1975:1385) och 11 kap. 13 och 14 §§ bankaktiebolagslagen (1987:618). Därvid skall för staten gälla vad som föreskrivs om moderbolag.

Tvångsförvaltning

13 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall på begäran av Bankstödsnämnden förordna god man att under viss tid, högst ett år, överta förvaltningen av en sparbank, en föreningsbank eller ett hypoteksinstitut, om kreditinstitutet

1. inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Prövningsnämnden funnit inte vara oskäligen,

2. inte har fullgjort en förpliktelse som följer av avtal med Bankstödsnämnden och som är av väsentlig betydelse, eller

3. inte har en kapitalbas som uppgår till lägst två procent av värdet av institutets placeringar, allt beräknat enligt de för institutet gällande reglerna om kapitaltäckning.

Rätt att få god man förordnad enligt första stycket 1 föreligger inte om det efter Prövningsnämndens tidigare prövning har inträffat någon omständighet som medför att de av Bankstödsnämnden föreslagna avtalsvillkoren är oskäligen.

14 § Den gode mannen övertar de befogenheter som tillkommer

1. i en sparbank huvudmännen,
2. i en föreningsbank föreningsmedlemmarna, och
3. i ett hypoteksinstitut styrelsen.

15 § Den gode mannen skall i lämplig omfattning samråda med företrädare för dem vilkas befogenheter han enligt 14 § har övertagit samt med kreditinstitutets borgenärer.

16 § En god man skall ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver. Till god man får inte förordnas någon som står kreditinstitutet

nära eller är beroende av detta. Den som är anställd hos Bankstödsnämnden eller ledamot av dess styrelse får inte förordnas till god man.

Flera gode män skall förordnas om det behövs med hänsyn till uppdragets omfattning och beskaffenhet.

Om det behövs, skall även ersättare förordnas för god man. Bestämmelserna om god man gäller även för ersättare.

Den gode mannen har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen bestäms av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor och skall betalas av det institut som den gode mannen förvaltar.

Den gode mannen skall entledigas, om han bedöms inte vara lämplig eller av annan orsak bör skiljas från uppdraget.

Värdering av tillgångar

17 § Om i en tvist enligt denna lag fråga uppkommer om värdet av aktierna i ett bolag skall värdet bestämmas som om bolaget inte hade omfattats av statens åtagande om stöd till kreditinstituten.

Prövningsnämndens sammansättning

18 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor består av tre ledamöter som utses av regeringen. En av ledamöterna skall förordnas till ordförande och en till vice ordförande. Dessa skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Regeringen får utse högst två ersättare för ledamot. Förordnandena skall meddelas för viss tid.

Ledamot i Prövningsnämnden skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkursstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Åtgärder som avser endast beredandet av mål och avskrivning av mål får utföras av en ledamot. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Förfarandet i Prövningsnämnden

19 § Mål som avses i 6, 9, 10 och 13 §§ anhängiggörs skriftligen genom ansökan. I övrigt gäller om förfarandet 3 - 5, 8, 11, 12, 14, 16 - 26, 30 - 32, 38, 39 och 41 - 52 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) om inte annat föreskrivs i denna lag.

20 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor skall delge ansökningen med motparten och förelägga denne att inkomma med yttrande.

21 § Om en motpart, som inte delgetts ansökningen på annat sätt än genom kungörelse enligt 16 § första stycket delgivningslagen (1970:428), inte inkommer med yttrande skall Prövningsnämnden för bankstödsfrågor förordna god man att bevaka dennes rätt i målet.

Den som förordnats till god man enligt första stycket har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som

uppdraget har krävt. Kostnaden skall stanna på staten.

Prop. 1992/93:245
Bilaga 13

22 § I handläggningen skall ingå muntlig förhandling om Prövningsnämnden för bankstödsfrågor finner att det behövs eller part begär det och muntlig förhandling inte är uppenbart obehövlig.

23 § Prövningsnämnden för bankstödsfrågor får avgöra målet även om part uteblir från muntlig förhandling eller inte inkommer med yttrande.

24 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Rättegångskostnader

25 § I mål om prövning av villkor skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Om Prövningsnämnden för bankstödsfrågor jämkar föreslagna villkor eller finner att villkoren är oskäligen får Prövningsnämnden förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om inlösen och i mål om tvångsförvaltning skall vardera parten svara för sina rättegångskostnader om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Prövningsnämnden får dock förplikta staten att helt eller delvis ersätta motparts rättegångskostnader.

I mål om tolkning eller tillämpning av ett avtal gäller rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i mål vari förlikning är tillåten.

Överklagande

26 § Avgöranden av Prövningsnämnden för bankstödsfrågor får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Bestämmelserna i 6-26 §§ upphör att gälla vid utgången av år 1995.

Utdrag ut protokoll vid sammanträde 1993-05-05

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 29 april 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Lundgren beslutat inhämta lagrådets yttrande över 18-26 §§ samt ikraftträdandebestämmelserna i förslag till lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Annika Lundius och hovrättsassessorn Mats Walberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I den nu överlämnade remissen föreslås att tvister som kan uppkomma vid statens stöd till kreditinstitut skall prövas av en särskilt inrättad nämnd, Prövningsnämnden för bankstödsfrågor. Enligt det förslag som remitterades till lagrådet den 15 april 1993 skulle sådana tvister prövas av Svea hovrätt i en särskild sammansättning.

I 2 kap. 11 § regeringsformen föreskrivs att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Utifrån bl.a. de överväganden som ligger till grund för nämnda lagrum anser lagrådet att den i den tidigare lagrådsremissen valda lösningen - innebärande att tvister rörande bankstödet prövas av Svea hovrätt - varit att föredra. Enligt lagrådets mening utgör dock inte vad som sägs i 2 kap. 11 § regeringsformen något hinder mot att uppkommande tvister med anledning av bankstödet på sätt föreslagits prövas av en särskilt inrättad domstol.

Den närmare innebörden och omfattningen av de regler och begrepp som ingår i artikel 6.1 i Europakonventionen, angående rätten till domstolsprövning, är inte till alla delar entydiga eller slutligt fastlagda. Vad nu sagts gäller bl.a. begreppet "oavhängig och opartisk domstol". Enligt lagrådets mening talar dock övervägande skäl för att den nu föreslagna prövningsnämnden motsvarar vad som avses med nämnda begrepp.

I samma konventionsartikels krav beträffande en "opartisk rättegång" ingår bl.a. att en part som begär det skall ha rätt till en muntlig procedur. Det är enligt lagrådets mening tveksamt om det föreslagna undantaget i 22 §, nämligen "och muntlig förhandling inte är uppenbart obehövlig" är förenligt med detta krav. Det använda uttryckssättet - som har sin motsvarighet i bl.a. 50 kap. 21 § tredje stycket och 51 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken, vilka bestämmelser båda rör rättegången i hovrätt i dit fullföljda mål - torde sålunda inte i tillräcklig grad sätta dens intressen i förgrunden som önskar ett muntligt förfarande.

Vad gäller förslaget i övrigt vill lagrådet hänvisa till vad som i motsvarande delar anfördes i yttrandet den 28 april 1993.

Proposition.	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	5
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1993	11
1 Inledning.	11
2 Allmän motivering	12
2.1 Vissa frågor med anledning av det statliga åtagandet gentemot banker och andra kreditinstitut	12
2.1.1 Bakgrund	12
2.1.2 Prövning av villkor för statligt stöd.	14
2.1.3 Inlösen och tvångsförvaltning	17
2.1.4 Reglerna vid inlösen och tvångsförvaltning	20
2.1.5 Prövningen av tvister som kan uppkomma på grund av statens stöd till kreditinstitut	22
2.2 Ändringar i bankrörelselagen och lagen om kreditmarknadsbolag	24
2.2.1 Nuvarande regler om förvärv av egendom	24
2.2.2 Ändrade regler för innehav av egendom som en bank eller ett kreditmarknadsbolag har övertagit för att skydda fordran.	26
2.2.3 Finansinspektionens tillsyn	30
3 Ekonomiska effekter av mina förslag	31
4 Upprättade lagförslag	31
5 Specialmotivering	31
5.1 Förslaget till lag om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut	31
5.2 Förslaget till lag om ändring i bankrörelselagen	40
5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om kreditmarknadsbolag	41
6 Hemställan	41
7 Beslut.	41

<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av promemorian - Vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut	42
<i>Bilaga 2</i> Promemorians lagförslag	44
<i>Bilaga 3</i> Förteckning över remissinstanser	48
<i>Bilaga 4</i> Remissammanställning över promemoria om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut	49
<i>Bilaga 5</i> Minnesanteckningar förda vid hearing den 1 april 1993	83
<i>Bilaga 6</i> Skrivelse den 1 februari 1993 från Finansinspektionen	86

<i>Bilaga 7</i> Sammanfattning av promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran	88
<i>Bilaga 8</i> Promemorians lagförslag	89
<i>Bilaga 9</i> Förteckning över remissinstanser	91
<i>Bilaga 10</i> Sammanställning av remissyttranden över en promemoria med utkast till proposition om ändrade regler för innehav av egendom som en bank förvärvat för att skydda fordran	92
<i>Bilaga 11</i> Lagrådsremissens lagförslag	100
<i>Bilaga 12</i> Utdrag ur Lagrådets protokoll den 28 april 1993	104
<i>Bilaga 13</i> Lagrådsremissens lagförslag	114
<i>Bilaga 14</i> Utdrag ur Lagrådets protokoll den 5 maj 1993.	119

