

Regeringens proposition

1976/77: 131

om fortsatt valutareglering m. m.;

beslutad den 24 mars 1977.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GÖSTA BOHMAN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att valutaregleringen förlängs att gälla ytterligare ett år, dvs. för tiden den 1 juli 1977—den 30 juni 1978. För riksdagens yttrande framläggs samtidigt förslag till bestämmelser om fortsatt giltighet av valutaförordningen under samma tid. Dessutom föreslås i förtydligande syfte några redaktionella ändringar i valutalagen.

1 Förslag till

Lag om ändring i valutalagen (1939: 350)

Härigenom föreskrives att 9, 10 och 13 §§ valutalagen (1939: 350)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen

1) bryter mot förbud eller villkor som meddelas med stöd av 2 § första stycket 1)—7),

2) använder sig av eller medverkar som bulvan för att kringgå förbud som avses i 1),

3) genom oriktig uppgift förskaffar sig sådan rätt att förvärva eller avyttra utländska betalningsmedel eller utländska fordringar, som behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av 2 § första stycket 2), eller riksbankens tillstånd, i den mån det behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av *samma stycke*, eller

4) underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet som föreskrives med stöd av denna lag eller vid fullgörande av sådan skyldighet lämnar oriktig uppgift.

Är brott som avses i första stycket grovt, dömes till fängelse i högst två år.

Har gärning som avses i första stycket begåtts av grov oaktsamhet, dömes till böter.

Om ansvar för överträdelse av utförsel- eller införsel förbud som meddelas med stöd av 2 § första stycket 9) finnas bestämmelser i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

10 §³

För försök till överträdelse av utförsel- eller införsel förbud som meddelas med stöd av 2 § första stycket 4) eller 5) och försök till

Föreslagen lydelse

9 §²

Den som uppsåtligen

1) bryter mot förbud eller villkor som meddelas med stöd av 2 § första stycket 1)—7) eller 5 § 3),

3) genom oriktig uppgift förskaffar sig sådan rätt att förvärva eller avyttra utländska betalningsmedel eller utländska fordringar, som behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av 2 § första stycket 2) eller 5 § 3), eller riksbankens tillstånd, i den mån det behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av 2 § första stycket eller 5 § 3), eller

4) underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet som föreskrives med stöd av denna lag eller vid fullgörande av sådan skyldighet lämnar oriktig uppgift,

dömes till böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

För försök till överträdelse av utförsel- eller införsel förbud som meddelas med stöd av 2 § första stycket 4) eller 5) eller 5 § 3) och

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1959: 262.

² Senaste lydelse 1975: 204.

³ Senaste lydelse 1975: 204.

Nuvarande lydelse

brott som avses i 9 § första stycket 3) dömes till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ha flera medverkat till brott som avses i första stycket eller i 9 § första stycket äga 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

försök till brott som avses i 9 § första stycket 3) dömes till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

13 §⁴

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får påföljd för brott som avses i 9 § *första—tredje* styckena samt 10 § ådömas, om den misstänkte har häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom fem år eller, om brottet är grovt, inom tio år från brottet.

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får påföljd för brott som avses i 9 § *första och andra* styckena samt 10 § ådömas, om den misstänkte har häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom fem år eller, om brottet är grovt, inom tio år från brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

2 Förslag till**Lag om tillämpning av valutalagen (1939: 350)**

Härigenom föreskrives att 2 § första stycket 1, 2 och 4—9 samt 5 § 1 och 3 valutalagen (1939: 350) skall äga tillämpning under tiden den 1 juli 1977—den 30 juni 1978.

3 Förslag till**Förordning om fortsatt giltighet av valutaförordningen (1959: 264)**

Härigenom föreskrives att valutaförordningen (1959: 264), som enligt förordning (1976: 228) gäller till utgången av juni 1977, skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1978.

⁴ Senaste lydelse 1975: 204.

1† *Riksdagen 1976/77. I saml. Nr 131*

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Bohman

Proposition om fortsatt valutareglering m. m.

1 Inledning

Enligt valutalagen (1939:350, ändrad senast 1975:204) gäller i fredstid att fullmäktige i riksbanken skall göra framställning till regeringen om valutareglering, om det prövas nödvändigt för att nå de centrala mål som har fastställts för den ekonomiska politiken. Fullmäktige skall därvid begära att regeringen föreslår riksdagen en lag om tillämpning av valutalagen för högst ett år. Regeringen skall samtidigt som ett sådant lagförslag läggs fram förelägga riksdagen de valutareglerrande föreskrifter som regeringen avser att utfärda. Sådana föreskrifter finns i valutaförordningen (1959:264, ändrad senast 1975:206).

Genom lagen (1976:227) om tillämpning av valutalagen (1939:350) och förordningen (1976:228) om fortsatt giltighet av valutaförordningen (1959:264) har valutareglering föreskrivits för tiden den 1 juli 1976—den 30 juni 1977.

I skrivelse den 10 februari 1976 har fullmäktige i riksbanken hemställt att regeringen begär riksdagens bemyndigande att tillämpa fortsatt valutareglering under tiden den 1 juli 1977—den 30 juni 1978 och att regeringen lägger fram förslag om att valutaförordningen skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1978. Fullmäktige föreslår också vissa tillägg till och ändringar i valutaförfattningarna.

Efter remiss har yttranden över riksbanksfullmäktiges skrivelse avgetts av riksåklagaren, hovrätten för Västra Sverige, rikspolisstyrelsen, bankspektionen, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska bankföreningen, Svenska handelskammarförbundet, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Sveriges grossistförbund och Sveriges industriförbund. Post- och Kreditbanken, PK-banken ansluter sig till bankföreningens yttrande.

Utöver de ändringar i valutaförfattningarna som riksbanksfullmäktige föreslagit har under remissbehandlingen begärts vissa liberaliseringar i tillämpningen av valutaregleringen. Flera remissinstanser, bl. a. bankföreningen, industriförbundet och grossistförbundet, har samtidigt begärt en allmän översyn av valutaregleringen. Riksåklagaren har förordat en genomgripande överarbetning av valutaregleringens sanktionssystem.

Jag vill därför redan nu meddela att jag avser att föreslå regeringen att det görs en översyn av valutaregleringen och valutalagstiftningen. Med anledning härav kommer jag i det följande att närmare behandla endast frågan om fortsatt valutareglering. Frågan om ändringar i valutaförfattningarna tas upp endast på några punkter, där redaktionella ändringar i förtydligande syfte kan göras utan att det planerade utredningsarbetet föregrips.

2 Nuvarande ordning

En närmare redogörelse för bestämmelserna i valutalagen och valutaförordningen har lämnats i prop. 1975: 82 s. 14—21. I överensstämmelse med förslag i samma proposition har bestämmelserna ändrats på några punkter. Förutom en lagteknisk anpassning till den nya regeringsformen, bl. a. i fråga om straff och förverkande, utvidgades möjligheten för riksbanken att förelägga vite och gjordes andra mindre ändringar i lagstiftningen (prop. 1975: 82, FiU 1975: 20, rskr 1975: 132, SFS 1975: 204 och 206).

I det följande redovisas endast vissa av de bestämmelser, som berörs i riksbanksfullmäktiges skrivelse.

När regeringen begär riksdagens samtycke till förordnande om valutareglering skall även de valutareglerande föreskrifter som regeringen avser att utfärda med stöd av den begärda fullmakten föreläggas riksdagen. Huvudbestämmelserna om vad sådana föreskrifter får innehålla finns i 2 § första stycket punkterna 1—9 valutalagen. I punkterna 1—6 anges bl. a. närmare i vilka avseenden inskränkningar kan göras i rätten att förfoga över utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper. Enligt punkten 7 kan vidare helt allmänt föreskrivas förbud mot att även i annat hänseende förfoga över sådana tillgångar utan riksbankens tillstånd. Regeringen kan vidare enligt 5 § bl. a. meddela de föreskrifter, som behövs för att genomföra ett valutareglerande förordnande och för att hindra åtgärder som är ägnade att uppenbart motverka ändamålet med detta (punkt 3).

Valutaförordningen innehåller bl. a. skilda förbud mot valutadispositioner utan riksbankens tillstånd. Dessa förbud gäller numera väsentligen s. k. kapitalbetalningar. För löpande betalningar ges nämligen bestämmelser om vittgående undantag från de allmänna förbudsreglerna. I 10 § valutaförordningen föreskrivs att valutainlåning, som gentemot

utlandet har rätt att kräva betalning eller har ådragit sig betalnings-skyldighet, inte får medge anstånd med eller uppskjuta betalningen eller träffa avtal om betalning på annat sätt än med vanliga betalningsmedel, såvitt inte annat följer av handelsbruk. Valutainlämning får inte heller, i syfte att kringgå valutaförordningens bestämmelser, till valutautlämning, med vilken han har gemensamt ekonomiskt intresse, sälja eller av honom köpa varor till annat pris än det som i allmänhet gäller eller i samma syfte vidta andra liknande åtgärder.

I 9—14 §§ valutalagen finns bestämmelser om straff för valutabrott och om förverkande på grund av sådant brott. Enligt 9 § första stycket kan straff ådömas den som bryter mot förbud eller villkor som meddelas med stöd av 2 § första stycket 1—7 (punkt 1), den som använder sig av eller medverkar som bulvan för att kringgå sålunda meddelat förbud (punkt 2), den som genom oriktig uppgift förskaffar sig sådan rätt att förvärva eller avyttra utländska betalningsmedel eller utländska fordringar, som behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av 2 § första stycket 2, eller riksbankens tillstånd i den mån det behövs enligt förordnande som meddelas med stöd av samma stycke (punkt 3) eller den som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet som föreskrivs med stöd av lagen eller vid fullgörande av sådan skyldighet lämnar oriktig uppgift.

Straffet för brott mot 9 § första stycket är böter eller fängelse i högst ett år. Enligt andra stycket kan det dömas till fängelse i högst två år, om brott som avses i första stycket är grovt. I båda dessa fall krävs uppsåt. I tredje stycket föreskrivs böter om gärning som avses i första stycket inte har förövats uppsåtligen utan av grov oaktsamhet. I 9 § avses endast fullbordade brott. Brott som är straffbara redan på försöksstadiet är enligt 10 § första stycket olovlig utförelse och införelse i strid mot förbud som meddelas med stöd av 2 § första stycket 4 eller 5 och försök till brott som avses i 9 § första stycket 3). Medverkan till brott som avses i 9 § första stycket och 10 § första stycket föranleder ansvar enligt brottsbalkens bestämmelser om medverkan till brott. Betalningsmedel, fordran eller värdepapper kan enligt 11 § förverkas, om frågan är om brott som avses i 9 § första stycket 1—3 eller 10 § första stycket.

Allmänt åtal för brott mot valutalagen får väckas endast efter anmälan av riksbanken (12 § andra stycket valutalagen) och för brott mot valutaförordningen endast efter angivelse av riksbanken (20 § valutaförordningen).

3 Framställning om fortsatt valutareglering m. m.

3.1 Riksbanksfullmäktiges skrivelse

Riksbanksfullmäktige har hemställt att fortsatt valutareglering skall gälla under tiden den 1 juli 1977—30 juni 1978. Enligt fullmäktige bör

valutaregleringen avse samma lagrum i valutalagen som nu äger tillämpning, nämligen 2 § första stycket 1, 2 och 4—9 samt 5 § 1 och 3. Fullmäktige framhåller att anledning alltjämt föreligger att ta gällande fullmakter i valutalagen i anspråk och att ge valutaförordningen fortsatt giltighet.

3.2 Remissyttrandena

Riksåklagaren, hovrätten för Västra Sverige, rikspolisstyrelsen, kommerskollegium, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund har ingen erinran mot framställningen om fortsatt valutareglering.

Svenska bankföreningen och Sveriges industriförbund, till vilka PK-banken och Svenska handelskammarförbundet har anslutit sig, föreslår dels att det snarast genomförs vissa liberaliseringar i tillämpningen av valutaregleringen och dels att en utredning tillsätts för att förutsättningslöst pröva valutaregleringssystemet. Under förutsättning att dessa förslag beaktas vill de nämnda remissinstanserna med hänsyn till nu rådande betalningssvårigheter inte invända mot att valutaregleringen förlängs ytterligare ett år. I sitt gemensamma yttrande anför de båda förstnämnda instanserna sammanfattningsvis följande.

Valutaregleringen försvårar näringslivets utvecklings- och finansieringsmöjligheter. För att på längre sikt trygga betalningsbalansen och sysselsättningen är det angeläget att möjligheterna inte försvåras för vårt näringsliv att delta i den fortgående internationaliseringen och i samarbetet över gränserna. Endast härigenom kan företagens internationella konkurrenskraft bevaras. Om valutarestriktioner i vissa lägen bedöms nödvändiga som komplement till andra ekonomisk-politiska åtgärder, måste de utformas och tillämpas så att minsta möjliga störningar uppstår för näringslivet. De bör givetvis avskaffas eller uppmjukas så snart så är möjligt. Att under en lång följd av år ha ett system i kraft, som bygger på kvantitativa restriktioner och en omfattande administrativ apparat, är olämpligt.

Det är angeläget att en utredning snarast tillsätts med uppdrag att förutsättningslöst pröva dels hur ett valutaregleringssystem bör utformas i framtiden, dels vilka valutarestriktioner som kan liberaliseras och vilka som i någon form måste behållas. Målsättningen för en sådan utredning bör vara att komma ifrån det nuvarande systemet där valutaregleringens samtliga generella förbud i stort sett är i kraft permanent, oavsett det ekonomiska läget i Sverige och omvärlden. I stället bör man söka komma fram till ett motsatt system, där alla transaktioner i princip är tillåtna men där riksbanken ges möjlighet att införa tillfälliga restriktioner, när så bedöms nödvändigt, exempelvis efter regeringens förordnande. En översyn och prövning bör givetvis avse inte bara restriktionerna som sådana utan även reglernas tillämpning i praktiken.

De restriktioner som anses nödvändiga att behålla bör förenklas och göras lättare att överblicka och förstå.

Vissa liberaliseringar i tillämpningen av valutaregleringen bör kunna genomföras utan att man avvaktar den föreslagna utredningens resultat. Bl. a. bör lättnader snarast genomföras i sådana restriktioner som försämrar näringslivets möjligheter till kapitalförsörjning från utlandet, dvs. svensk upplåning utomlands och kurssäkring av valutarisker genom terminsaffärer.

Sveriges grossistförbund framhåller också att en eventuell förlängning av valutaregleringen bör förknippas med en allmän översyn av valuta-författningarna och den praxis, som har utbildat sig i fråga om författningarnas tillämpning.

4 Framställning om ändringar i valutalagstiftningen m. m.

4.1 Riksbanksfullmäktiges skrivelse

Riksbanksfullmäktige föreslår att i valutaförordningen införs en bestämmelse om att försträckning till valutautlåning skall fordra tillstånd av riksbanken. Vidare förordar fullmäktige att det närmare undersöks om inte ett förbud mot påskyndande av utlandsbetalningar bör införas i valutaförordningen. Fullmäktige föreslår också vissa redaktionella ändringar och förtydliganden i valutalagen. Slutligen föreslår fullmäktige att genom ett tillägg till 14 § valutalagen möjlighet öppnas för att vid gränsstationerna stickprovvis kontrollera att de resande inte överträder meddelade utförsel- och införselbud.

Fullmäktige anför såvitt gäller ett förbud mot försträckning till valutautlåning i huvudsak följande. Valutaförordningen innehåller uttryckligt förbud mot skuldsättning till utlandet, med undantag för handelskrediter, medan motsvarande förbud mot försträckning till utlandet saknas. Visserligen fordras på grund av valutaförordningens betalningsförbud oftast riksbankens tillstånd för sådan försträckning men här föreligger uppenbarligen en lucka och brist på symmetri i regelsystemet. Det är t. ex. för närvarande oklart om riksbanken har möjlighet att övervaka utlandsutlåning då valutautlåning inträtt i valutainlännings ställe såsom gäldenär i skuldförhållande till svensk kreditgivare, t. ex. i samband med utlännings förvärv av fast egendom i Sverige. Valutaförordningens skuldsättningsförbud bör därför kompletteras med en regel varigenom lämnande av försträckning till valutautlåning uttryckligen erfordrar riksbankens tillstånd.

Frågan om att införa ett förbud mot "påskyndande" av utlandsbetalningar bör enligt fullmäktige undersökas. Avsikten med bestämmelserna i 10 § första stycket valutaförordningen om förbud mot "uppskjutande" av utlandsbetalningar torde vara att förhindra

betalningsförskjutningar till och från utlandet genom åtgärder förestavade av kursförväntningar. Enligt gällande regler är emellertid valuta-inlåning oförhindrad att söka dra nytta av kursändringar genom att påskynda sina utlandsbetalningar. Det finns nämligen inte något förbud för valutainlåning, som har fordran på utlandet, att överenskomma om betalning före fordringens förfallodag eller för valutainlåning, som står i skuld till utlandet, att verkställa betalning före skuldens förfalldag. Även om uppenbarligen speciella problem är förenade med att söka reglera också påskyndande av betalningar bör denna fråga dock närmare undersökas. Förskjutningar inom ramen för gällande handelsbruk bör givetvis ej beröras av en eventuellt utvidgad reglering på denna punkt.

Beträffande a n s v a r s b e s t ä m m e l s e r n a i valutalagen ifrågasätter fullmäktige vissa redaktionella ändringar och förtydliganden. Straff- och förverkandebestämmelserna var före den 1 juli 1975 upptagna i valutaförordningen. På grund av innehållet i 8 kap. 7 § tredje stycket andra punkten nya regeringsformen överfördes därefter dessa till valutalagen (SFS 1975: 204 och 206). I samband härmed och med den anpassning av den centrala straffbestämmelsen i 9 § valutalagen, som då ägde rum, synes enligt riksbankens mening bestämmelsen ha fått en utformning som ger anledning till redaktionella förtydliganden i bl. a. följande avseenden.

Den centrala straffbestämmelsen var, då bestämmelsen var införd i 15 § första stycket 1 valutaförordningen, utformad så att därigenom straffbelades överträdelser "mot någon av de i 2 § och 4—10 §§ meddelade föreskrifterna" i valutaförordningen. När bestämmelsen överfördes till valutalagen gjordes en omformulering varigenom straffansvar föreskrevs för överträdelser "mot förbud eller villkor som meddelas med stöd av 2 § första stycket 1—7" valutalagen. Genom omformuleringen har uppkommit tvekan om överträdelse mot i 10 § valutaförordningen meddelade föreskrifter om bl. a. förbud mot betalningsförskjutningar och mot kapitalöverföringar genom internprissättning alljämt är straffbelagda. Dessa föreskrifter synes nämligen icke äga omedelbart stöd i de fullmakter som meddelas i 2 § första stycket 1—7 valutalagen. Att överträdelser mot 10 § valutaförordningen straffrättsligt kan beivras synes sålunda böra klargöras.

Bestämmelserna om medverkansansvar i 10 § andra stycket och om förverkande i 11 § valutalagen hänvisar endast till 9 § första stycket valutalagen och inte till andra stycket som rör grova valutabrott. Fråga om ansvar för medverkan och om särskild rättsverkan genom förverkande kan därför formellt sett endast uppkomma vid uppsåtligt valutabrott, som ej är grovt. Den redaktionella ändring som i anledning härav synes vara påkallad torde enklast ske genom sammanföring av 9 § första och andra styckena valutalagen.

I fråga om ansvarsbestämmelsen för medverkan i 10 § andra stycket valutalagen anför fullmäktige följande. Genom den ändring av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 juli 1960 (SFS 1960: 262) begränsades medverkansansvar så att det "endast skall kunna ifrågakomma vid uppsåtliga brott" (jfr departementschefens uttalande, prop. 1960: 127). Härmed torde dock inte ha åsyftats att från straffansvar utesluta uppsåtlig medverkan till valutabrott oberoende av vilket uppsåt eller vilken oaktsamhet som kan läggas gärningsmannen till last. Med gällande lydelse av 10 § andra stycket valutalagen förutsätts för medverkansansvar att gärningsmannen har befunnits skyldig till uppsåtligt brott. Den som har främjat brottet genom att ha gjort sig skyldig till uppsåtlig anstiftan eller medhjälp kan härigenom ej ådömas ansvar om gärningsmannen ej handlat uppsåtligen men väl av grov oaktsamhet. Detsamma gäller om gärningen inte är att bedöma som brott på grund av bristande uppfyllelse av det subjektiva rekvisitet hos gärningsmannen eller om gärningen är att bedöma som straffri på grund av ursäktlig rättsvillfarelse hos denne. Påtalade förhållanden synes otillfredsställande. I anslutning till inom den allmänna straffrätten gällande principer synes sålunda bestämmelsen om medverkansansvaret böra utformas så, att uppsåtlig medverkan skall vara straffbar oberoende av uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen. För medverkansansvar bör dock krävas uppsåt hos den medverkande.

För väckande av åtal för valutabrott krävs anmälan (enligt 12 § andra stycket valutalagen) resp. angivelse (enligt 20 § valutaförordningen) av riksbanken. I inledningsskedet av en utredning saknas ofta tillräckligt underlag för riksbankens ställningstagande. Riksbanken brukar i sådana fall hemställa att vederbörande åklagare eller polisdistrikt inleder förundersökning. I samband härmed förklarar sig riksbanken också beredd att till åtal anmäla de överträdelser som utredningen ger underlag för. Först sedan förundersökningen har slutförts eller framskridit så långt att tillräckligt underlag föreligger tar riksbanken ställning till frågan om åtalsanmälan resp. åtalsangivelse.

Enligt riksbanken har det ifrågasatts om ovan angivna förfaringsätt står i överensstämmelse med bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Denna bestämmelse innebär att förundersökning om angivelsebrott visserligen får inledas "om angivelse inte utan fara kan avvaktas" men att målsäganden skall underrättas så snart ske kan. Anger målsäganden inte då brottet till åtal, skall förundersökningen läggas ned. Riksbanken påpekar att bestämmelsen främst synes vara avsedd för angivelsebrott i den allmänna straffrätten och att riksbanken inte torde ha ställning som målsägande vid valutabrott. Enligt riksbanken torde rättsläget därför vara att uppfatta så att regeln i 20 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken i stället bör anses tillämplig. Där föreskrivs att "är för allmänt åtal stadgat särskilt villkor, såsom tillstånd av myndighet

eller angivelse av målsägande, vare det gällande". Enligt riksbanken synes åtalsanmälan resp. åtalsangivelse vara att anse som tillstånd av myndighet och således utgöra förutsättning för väckande av åtal men ej för inledande av förundersökning. Eftersom riksbankens tolkning av bestämmelserna ifrågasatts hemställer riksbanken att det klargörs att åtalsanmälan resp. åtalsangivelse inte utgör en förutsättning för inledande av förundersökning men väl för väckande av åtal.

Vad gäller möjligheterna till kontroll vid gränsstationerna av att de resande inte överträder meddelade utförelse- och införselbud för fullmäktige följande. De bestämmelser i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling var till valutalagen hänvisar ger otillräckligt stöd för stickprovskontroll. För att genomföra stickprovskontroll med stöd av varusmuggningslagen krävs nämligen att vederbörande bevakningschef "finner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidsrymd å någon plats oundgängligen nödvändig" (19 §). Förordnandet prövas i efterhand av generaltullstyrelsen. Den kontroll som verkställs av de resande från varusynpunkt (systemet med röd—grön fil, genomgång av bagage etc.) sker i stället med stöd av tullagen (1973: 670). Under senare år har behovet att avhjälpa bristen på lagstöd för stickprovskontroll av gällande valutabestämmelser om in- och utförelse varit mindre påtagligt genom att sådan kontroll i viss mån likväl har förekommit. Genom kontrollen enligt lagen (1970: 926) om särskild kontroll på flygplats har under senare år ett hundratal sedelsmuggningsförsök upptäckts per år. Flygplatskontrollen övergår emellertid från manuell till automatisk kontroll varigenom upptäckt normalt ej kan ske av sedelsmuggningsförsök. Då det sålunda synes angeläget att på ett smidigt sätt kunna genomföra stickprovskontroll i mån av behov och resurser föreslås, att förslag framläggas om sådant tillägg till 14 § valutalagen.

4.2 Remissyttrandena

I fråga om ett förbud mot försträckning till valuta utlänning anför flertalet remissinstanser att en ändring sakligt sett har mindre betydelse. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* synes försträckning till valuta utlänning vara laglig endast i den formen att valuta utlänning träder i valutainlännings ställe som gäldenär i inländskt skuldförhållande. Hovrätten avstyrker ett förbud eftersom ett sådant kommer att ytterligare komplicera fastighetsöverlåtelse till valuta utlänning. *Riksåklagaren* anför att bestämmelserna i valutaförordningen i allmänhet torde vara tillräckliga för riksbankens kontroll av långivning till utlandet. Då det emellertid är ett nödvändigt krav att straffsanktionerade föreskrifter är klart och entydigt utformade anser riksåklagaren att lagtexten bör preciseras så att det uttryckligen framgår att det för utlandsutlåning krävs riksbankens tillstånd.

Riksbanksfullmäktiges förslag om att undersöka ett förbud mot "påskyndande" av utlandsbetalningar avstyrks av flertalet remissinstanser. *Bankföreningen* och *industriförbundet* anför att det i praktiken är svårt att avgöra vad som är handelsbruk på detta område. Det kan vidare vara ekonomiskt ofördelaktigt om företagens handlingsfrihet inskränks på föreslaget sätt. Förslaget skulle innebära att företagen tvingades betala ränta längre än nödvändigt, vilket kostar Sverige utländsk valuta. På grund härav och då frågan inte är av någon större samhällsekonomisk betydelse avstyrks förslaget. *Riksåklagaren* påpekar att ett kriminaliserande av "påskyndande" av utlandsbetalningar torde medföra avsevärda bevisvärigheter. Enligt riksåklagaren kan det också ifrågasättas om det föreligger något egentligt behov av ett förbud.

Riksbanksfullmäktiges förslag till ändringar i valutalagens ansvarsbestämmelser tillstyrks eller lämnats utan erinran av remissinstanserna med undantag av hovrätten för Västra Sverige. *Riksåklagaren* anser att sanktionsföreskrift till 10 § valutaförordningen f. n. saknas och delar i huvudsak fullmäktiges uppfattning om ansvarsbestämmelsernas nuvarande innebörd.

Hovrätten för Västra Sverige tolkar bestämmelserna i 10 § valutaförordningen som utfärdade med stöd av 2 § första stycket 7 valutalagen. Enligt hovrätten omfattas de därmed av ansvarsbestämmelserna i valutalagen. Hovrätten framhåller vidare att medverkansansvaret enligt valutalagen redan nu har det innehåll som riksbanksfullmäktige anser önskvärt. Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken skall nämligen envar medverkande bedömas efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Att gärningsmannen eventuellt inte kan dömas för uppsåtligt brott utesluter därför inte ansvar för annan medverkande så länge det aktuella brottet objektivt sett har blivit begånget.

Vad gäller frågan om åtalsanmälan resp. åtalsangivelse är en förutsättning för inledande av förundersökning och väckande av åtal anför *riksåklagaren* följande. Regleringen i 20 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) innebär att riksbankens tillstånd utgör villkor för allmänt åtal. Förundersökning inleds när anledning förekommer att brott som faller under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). I allmänhet är det en anmälan om brott som ger anledning till att inleda förundersökning. Nuvarande reglering, som omfattar samtliga former av åtalstillstånd från annan myndighet än åklagare, synes i sak tillgodose riksbanksfullmäktiges önskemål. Skulle vid förundersökningen uppkomma misstanke om annat brott än som har angetts i åtalsanmälan torde det inte finnas något hinder mot att i detta skede komplettera eller precisera åtalsanmälan. Skulle av någon anledning denna ordning inte vara tillfyllest torde 20 kap. 3 § RB böra ändras. Behovet av en sådan ordning som föreslås av riksbanksfullmäktige ifrågasätts emellertid. En helt annan fråga är att riksbanken på grund av sin ställning inte vill göra åtalsanmälan utan

tillgång till det material som kan framkomma vid en förundersökning. I sak torde det dock inte vara någon skillnad mellan en provisorisk anmälan och en formell åtalsanmälan som justeras med beaktande av vad som har framkommit vid förundersökningen.

I fråga om kontroll vid gränstationerna delar *generaltullstyrelsen* riksbanksfullmäktiges uppfattning att lagen om straff för varusmuggling inte är tillräcklig som grundval för att utföra rutinmässig kontroll av valutautförseln över gränserna. För att möjliggöra sådan kontroll kan ett tillägg göras till 14 § valutalagen med innebörd att bestämmelserna i tullagen och tullstadgan om uppgiftsskyldighet och undersökning av vara m. m. är tillämpliga. Ett sådant tillägg möjliggör dock inte ökad användning av kroppsvisitation. Möjligheterna att anordna kontroll är vidare ytterst begränsade och kontroll kommer därför att kunna anordnas endast i undantagsfall. *Generaltullstyrelsen* framhåller vidare att regeringen till styrelsen har överlämnat en skrivelse, vari riksbanksfullmäktige hemställer att tullverket — i samråd med riksbanken och inom ramen för tillgängliga resurser — vid enstaka tillfällen får biträda med kontroll av resetraffiken till utlandet i syfte att övervaka att gällande regler om valutautförsel iakttas. Regeringen har därvid uttalat att det ankommer på styrelsen att utreda och till regeringen redovisa förutsättningarna för att fullmäktiges hemställan skall kunna efterkommas.

Riksåklagaren framhåller att en eventuell utvidgning av möjligheterna att företa kontroll stickprovvis bör ske genom ändring i lagen om straff för varusmuggling. Den kontroll som får äga rum enligt flygplatskontrolllagen är inte avsedd att användas för att beivra eventuella brott mot valutalagstiftningen. Vad som gäller om man vid tillämpningen av flygplatskontrollagen likväl upptäcker brott mot t. ex. valutalagstiftningen är inte reglerat. Frågan om användandet av s. k. överskottsmaterial är f. n. föremål för riksdagens prövning.

5 Föredraganden

Vårt lands handelsutbyte med utlandet inkl. nettot av tjänster och transfereringar har under senare år visat ett tilltagande underskott. För perioden 1974—1976 uppgick det till sammanlagt mer än 20 miljarder kr. I årets finansplan beräknades underskottet enbart för år 1977 komma att uppgå till drygt 11 miljarder kr.

Regeringen har i finansplanen angett riktlinjerna för politiken på olika områden i syfte att återställa balansen i våra utrikesbetalningar. Genom målmedvetna satsningar på att förbättra vår export och importkonkurrens kan detta mål uppnås på sikt. Bytesbalansunderskotten måste finansieras till stor del genom näringslivets upplåning i utlandet. Detta kräver en stram kreditpolitik och prioritering av den konkurrensutsatta sektorns

kreditförsörjning. Kontrollen av de kortfristiga internationella kapitalrörelserna ställer även höga krav på valutapolitiken.

Under en obruten följd av år har valutareglerande åtgärder tillämpats som komplement till kreditpolitiken. Det nuvarande förordnandet om valutareglering utlöper den 30 juni 1977. Valutaregleringen omfattar i huvudsak kapitaltransaktioner som inte sammanhänger direkt med utrikeshandeln. Undantagna från regleringen är nämligen löpande betalningar liksom direkta handelskrediter på normala villkor. Inom ramen för valutaförfattningarna ankommer det på riksbanken att utforma de närmare bestämmelserna om tillståndsgivningen för olika kapitaltransaktioner.

Riksbanksfullmäktige har föreslagit att valutaregleringen förlängs ytterligare ett år, dvs. för tiden den 1 juli 1977—den 30 juni 1978. Vidare föreslår fullmäktige att valutaförordningen kompletteras med ett förbud mot försträckning till utlandet utan riksbankens tillstånd och att frågan om ett förbud mot påskyndande av utlandsbetalningar utanför gällande handelsbruk närmare undersöks. Fullmäktige anser också att det behövs vissa redaktionella ändringar i påföljdsreglerna och att de formella möjligheterna till stickprovskontroll av resande vid gränsstationerna förbättras.

Fullmäktiges förslag har remissbehandlats. Remissinstanserna har allmänt godtagit att valutaregleringen förlängs under nu rådande förhållanden. Flera instanser har emellertid samtidigt gjort viktiga förbehåll. Bankföreningen, industriförbundet och andra företrädare för näringslivet godtar en förlängning av valutaregleringen endast under förutsättning att deras förslag beaktas såvitt avser en genomgripande översyn av valutalagstiftningen och en omedelbar liberalisering av vissa valuta-restriktioner. I sistnämnda hänseende föreslås att riksbanken i kontakt med företrädare för banker och näringslivet snarast söker genomföra lättnader i sådana restriktioner som begränsar näringslivets möjligheter till kapitalförsörjning från utlandet, dvs. restriktioner i fråga om spridning av svenska aktier utomlands, svensk upplåning utomlands och kurs-säkring av valutarisker genom terminsaffärer.

Vid en översyn av valutaregleringen bör enligt bankföreningen m. fl. förutsättningslöst prövas hur ett valutaregleringssystem bör utformas i framtiden. Målet bör vara att komma fram till ett system, där alla transaktioner i princip är tillåtna men där riksbanken kan införa tillfälliga restriktioner, när så bedöms nödvändigt, t. ex. efter regeringens förordnande. Enligt dessa instanser bör de av riksbanksfullmäktige föreslagna ändringarna i valutaförfattningarna anstå för att prövas vid en översyn av valutaregleringen. Ett förbud mot påskyndande av utlandsbetalningar avstyrks emellertid redan nu.

Mot bakgrund bl. a. av det valutaläge som vårt land f. n. befinner sig i anser jag det nödvändigt att valutaregleringen förlängs med ytter-

ligare ett år. Jag förordar sålunda att regeringen föreslår riksdagen att anta lag om tillämpning av nu gällande fullmakter i valutalagen under tiden den 1 juli 1977—den 30 juni 1978 och förelägger riksdagen förslag att valutaförordningen skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1978.

Jag delar uppfattningen att en valutareglering som har varit i kraft så länge som den svenska behöver ses över. Som jag redan inledningsvis har nämnt avser jag att ta initiativet till en sådan översyn.

De frågor som riksbanksfullmäktige har tagit upp om utvidgning av valutaregleringen, t. ex. genom förbud mot försträckning till utlandet, bör inte avgöras nu utan bör prövas vid kommande översyn. I fråga om riksbanksfullmäktiges förslag i övrigt bör enligt min mening nu inte göras några sakliga ändringar utan endast sådana preciseringar och ändringar av redaktionell art som inte behöver anstå i avvaktan på utredningen. Jag återkommer till dessa frågor.

Vid remissbehandlingen har särskilt understrukits att det är angeläget att riksbanken vid tillämpningen av valutaregleringen snarast lättar på restriktionerna för bl. a. vissa kapitaltransaktioner i samband med utlandsupplåning. Jag vill med anledning därav erinra om att det ankommer på riksbanken att utfärda de närmare bestämmelser som behövs för verkställigheten av valutaförordningen. Jag utgår från att riksbanken även i fortsättningen håller nära kontakt med representanter för banker och näringslivet när den utformar dessa bestämmelser och även i övrigt tillämpar valutaregleringen så smidigt som möjligt och med vederbörlig hänsyn till näringslivets intressen inom ramen för den ekonomiska politikens mål.

Straff- och förverkandebestämmelserna var före den 1 juli 1975 upptagna i valutaförordningen. På grund av innehållet i 8 kap. 7 § tredje stycket andra punkten nya regeringsformen överfördes dessa bestämmelser till valutalagen i samband med att valutaregleringens giltighet förlängdes år 1975 (prop. 1975: 82, FiU 1975: 20, rskr 1975: 132, SFS 1975: 204). I propositionen (s. 34) framhölls att de föreslagna bestämmelserna inte avsåg någon ändring i sak. Den centrala straffbestämmelsen infördes i 9 § valutalagen.

Riksbanksfullmäktige har föreslagit vissa förtydliganden och redaktionella ändringar av straffbestämmelserna.

Den centrala straffbestämmelsen i 9 § valutalagen är utformad så att den straffas som bryter mot föreskrifter meddelade med stöd av 2 § valutalagen.

Enligt 5 § 3 valutalagen får regeringen meddela de föreskrifter, som behövs för att genomföra ett valutareglerande förordnande och för att hindra åtgärder som är ägnade att uppenbart motverka ändamålet med detta. Vid stadgandets tillkomst framhöll departementschefen (prop. 1939: 290 s. 19) att förordnande enligt 2 § genom bestämmelsen kunde

kvalificeras med sådana förbud som avses i 10 § valutaförordningen. Departementschefen påpekade också att stadgandet i 5 § 3 har »egen- skap av allenast en i 5 § införd tillämpningsföreskrift till 2 §».

Det ligger i sakens natur att en tillämpningsföreskrift måste stödja sig på någon grundläggande bestämmelse. Regeringen kan således inte utfärda föreskrift enligt 5 § valutalagen utan grundläggande stöd i förordnande enligt 2 §. När ändringarna i valutalagstiftningen genomfördes år 1975 ansågs det uppenbarligen att föreskrifterna i t. ex. 10 § valutaförordningen ytterst har sitt stöd i bemyndigande i 2 § valutalagen och alltså fortfarande skulle vara straffbelagda. Enligt riksbanksfullmäktige har det emellertid uppkommit viss tvekan om hur den nya ansvarsbestäm- melsen i 9 § valutalagen skall tolkas. Med hänsyn härtill och då det up- penbarligen varit avsett att straffsanktionerade föreskrifter skulle vara straffbelagda också i fortsättningen anser jag det motiverat att i förtyd- ligande syfte i 9 § valutalagen föra in en direkt hänvisning också till 5 § valutalagen.

Riksbanksfullmäktige har påpekat att i 10 och 11 §§ valutalagen om medverkan och förverkande endast hänvisas till ansvarsbestämmelserna i 9 § första stycket valutalagen men däremot inte till 9 § andra stycket, enligt vilket upp till två års fängelse kan utdömas om brott som avses i 9 § första stycket är grovt. Med utformningen av dessa bestämmelser avses självfallet inte att medverkan till grovt brott skall vara straffritt eller att utesluta förverkande vid grovt brott. Bestämmelsen i 9 § andra stycket syftar uppenbarligen endast till att kvalificera brott som beskrivs i första stycket. För att undvika varje tvekan om straffbestämmelsernas rätta innebörd kan jag emellertid biträda förslaget om en redaktionell ändring.

Som hovrätten för Västra Sverige har framhållit är bestämmelsen i 10 § andra stycket valutalagen om medverkan redan nu utformad så att den straffbelägger uppsåtlig medverkan om ett brott objektivt sett blivit begånget.

Riksbanksfullmäktige har också tagit upp frågan om förutsättningarna för förundersökning och åtal. Denna fråga berör emellertid även annan lagstiftning än valutalagstiftningen. I den mån det behövs ändring i nu gällande regler får detta därför övervägas i ett annat sammanhang. Det kan emellertid framhållas att riksåklagaren i sitt yttrande har angivit en ordning som han anser i sak kan tillgodose riksbanksfullmäktiges önske- mål.

Frågan om att utvidga möjligheterna till stickprovskontroll vid gräns- stationerna rymmer flera problem, bl. a. om den personliga integriteten, och bör därför övervägas ytterligare.

Vad jag nu har förordat föranleder ändringar i 9 och 10 §§ valuta- lagen samt en följdändring i 13 § samma lag.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att antaga inom ekonomidepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i valutalagen (1939: 350),
2. lag om tillämpning av valutalagen (1939: 350),

dels lämnar riksdagen tillfälle att yttra sig över ett inom ekonomidepartementet upprättat förslag till

3. förordning om fortsatt giltighet av valutaförordningen (1959: 264).

7 Beslut

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

