

Nationalbanken
og
forvaltningsret
af Bent Christensen



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nationalbanken og forvaltningsret

© Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1985

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse
eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele
heraf er ikke tilladt ifølge gældende dansk lov
om ophavsret.

Bogen er sat med Times

og trykt hos Nørhaven Bogtrykkeri a/s, Viborg

Printed in Denmark 1985

ISBN 87-574-4750-0

Forord

Ideen til denne bog er ikke min, men Aktivbankens. Aktivbanken var interesseret i, at der blev foretaget en forvaltningsretlig analyse af Nationalbanken og spurgte mig, om jeg ville påtage mig at prøve at lave en sådan.

Aktivbanken har tillige støttet mig praktisk. Banken har bistået med renskrift og mangfoldiggørelse af manuskriptet og har ydet økonomisk støtte.

Derimod har Aktivbanken ingen del i og intet ansvar for bogens indhold. Det står helt og holdent for forfatterens regning.

Bogen angår foreteelser, der i mangt og meget er fjernt for en forvaltningsjurist. Jeg har derfor søgt og fået bistand fra mange sider. Jeg har særlig grund til at takke direktør Svend Andersen, direktør Erik Hoffmeyer, kontorchef Kirsten Mordhorst, lektor Peter Erling Nielsen, professor Poul Nørregaard Rasmussen, professor, folketingsmand Erling Olsen og professor Claus Vastrup. Jeg takker ligeledes mine juristkolleger, ankechef Johan Garde, professor Preben Stuer Lauridsen, professor Jørgen Mathiassen og professor Carl Aage Nørgaard for hjælp.

Indhold

<i>Forord</i>	5
<i>Forkortelser</i>	13
<i>Kapitel 1</i> Indledning	15
1. Synsvinkel	15
2. Regelgrundlaget	17
2.1. Nationalbankloven	17
2.2. Reglementet	20
2.3. Valutalovgivningen	21
2.4. Kreditformidlingsloven	21
3. En inddeling af Nationalbankens virksomhed	22

Første del

Forvaltningsretlige grænser for Nationalbankens virksomhed	25
<i>Kapitel 2</i> Indledning. Legalitetsprincippet	27
<i>Kapitel 3</i> Nationalbanken som seddelbank	30
<i>Kapitel 4</i> Nationalbankens regulering af kreditformidlingen	34
I Indledning	34
II Reguleringsmidler og reguleringsordninger	35
1. Pengeinstitutter	36
1.1. Indledning	36
1.2. Nationalbankens diskonto	36

1.3. Nationalbankens udlån	39
1.3.1. Sikkerhed og rente	39
1.3.2. Volumen	42
1.3.3. Anvendelse	44
1.4. Indlån i Nationalbanken	48
1.5. Intervention på interbank- markedet	51
2. Realkreditinstitutter	52
3. Andre kreditformidlingsordninger	55
III Retligt grundlag	56
1. Indledning	56
2. Nationalbankloven	58
3. Rådighed over økonomiske goder	59
4. En særlig lov	61
5. Aftaler	64
5.1. De vigtigste aftaler	65
5.2. Kan aftaler overhovedet lovligt bruges som retsgrundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen?	69
5.3. Aftalernes retsvirkninger	70
6. Henstillinger og anden aretlig regulering	72
IV Retlige grænser	74
1. Indledning	74
2. Grundlaget for de retlige grænser	75
3. De retlige grænser i detaljer	76
3.1. Formål	76
3.1.1. Nationalbankens egen økonomi	77
3.1.2. Konkurrence med penge- institutterne	79
3.1.3. Pengepolitiske formål	80
3.1.4. Nogle ulovlige eller dog tvivlsomme formål	87
3.2. Forskelsbehandling	89

3.2.1. Forskelsbehandling og generelle reguleringsordninger	90
3.2.2. Individuel forskelsbehandling	93
3.2.3. Forskelsbehandling af det enkelte pengeinstitut over tid	94
3.3. Sanktioner	95
3.3.1. Sanktioner mod adfærd, der strider mod aftalte normer	95
3.3.2. Kan Nationalbanken gennemtvinge sine henstillinger? ..	99
3.3.3. Kan Nationalbanken bruge sine beføjelser til at få et pengeinstitut til at tilslutte sig en almen aftale?	102
4. De retlige grænser og reguleringsbeføjelsernes retsgrundlag	109
<i>Kapitel 5</i> Nationalbanken og valutaforholdene	111
1. Valutakursen	112
2. Administrationen af valutabekendtgørelsen	113
3. Nationalbanken og Danmarks internationale likviditet	116
4. Nationalbankens folkeretlige rolle	117
5. Nationalbanken og valutaterminsmarkedet	118
<i>Kapitel 6</i> Statens bank	120
1. Indledning	120
2. Kontoførelse for staten	121
2.1. Staten som kreditor	121
2.2. Staten som debitor	122
3. Statslån	125

Anden del

<i>Kapitel 7</i>	Nationalbankens forhold til statsstyrelsens centrum	129
I	Emnet	129
II	Baggrund	131
1.	Den styring, som statsstyrelsens centrum kan udøve overfor den hierarkiske statsforvaltning	131
1.1.	De styrende	131
1.2.	Styringsmidler	133
1.3.	Lovgivningsmagtens styring ..	134
1.4.	Folketingets styring	134
1.5.	Regeringens/vedkommende ministers styring	135
2.	Nationalbankens forfatning	136
III	Den styring, som statsstyrelsens centrum kan udøve overfor Nationalbanken	140
1.	Regeringens/ministrenes styring	140
1.1.	Hvem udøver regeringens/ministrenes styring?	140
1.2.	Konkurrerende kompetence	144
1.3.	Styring af Nationalbankens virksomhed som seddelbank	146
1.4.	Styring af Nationalbankens regulering af kreditformidlingen ..	148
1.5.	Styring af Nationalbankens virksomhed vedrørende valuta-forholdene	152
1.6.	Styring af Nationalbankens virksomhed som statens bank ...	154
1.7.	Regeringens styring i øvrigt	155
1.7.1.	Nationalbankens henstillinger og andre udtalelser ..	155

1.7.2. Regeringens mulighed for at styre via sine udnævnelsesbeføjelser	156
1.8. Konklusion	160
2. Folketingets styring	161
3. Lovgivningsmagtens styring	166
IV Afslutning. Retligt/faktisk	167
1. Hvad betyder „retligt“?	167
2. Nationalbankens faktiske selvstændighed	170

Forkortelser

Beretn.	Danmarks Nationalbank. Beretning og regnskab
Bogudgaven.	Kommentarer til danske højesteretsdomme 1950-1962. 1964
DPH 1.	Dansk Pengehistorie 1700-1914. <i>Knud Erik Svendsen</i> og <i>Svend Aage Hansen</i> . 1968
DPH 2.	Dansk Pengehistorie 1914-1960. <i>Erling Olsen</i> og <i>Erik Hoffmeyer</i> . 1968
FT.	Folketingstidende
J og Ø.	Juristen og Økonomen
NAT.	Nordisk Administrativt Tidsskrift
PVI.	Danmarks Nationalbank. De penge- og valutapolitiske instrumenter i Danmark. 1. december 1978
RT.	Rigsdagstidende
TfR.	Tidsskrift for Rettsvidenskab
U.	Ugeskrift for Retsvæsen
Ø og P.	Økonomi og Politik

Kapitel 1. Indledning

1. Synsvinkel.

Nationalbanken har en af hovedrollerne i den økonomiske politik. Det er derfor en selvfølge, at det især er økonomer, der skriver om banken, og at det er de økonomiske virkninger af bankens virksomhed, der især interesserer.

Men Nationalbanken er også et legitimt objekt for en retsvidenskabelig undersøgelse; tilmed under flere synsvinkler.

Hen over grænsen mellem offentlig ret og privatret er der ved at opstå en ny juridisk disciplin, der beskæftiger sig med penge og kreditforhold i almindelighed. Faget dyrkes i Norden især i Norge.¹ Og den norske centralbank – Norges Bank – indtager naturligvis en fremtrædende plads i norske kreditretlige fremstillinger.

I denne bog ses Nationalbanken imidlertid ikke under kreditrettens synsvinkel. Udgangspunktet tages i den kendsgerning, at Nationalbanken er en del af den offentlige forvaltning,² tilmed en atypisk. Synsvinklen er altså forvaltningsrettens. Hensigten er at søge at skildre Nationalbankens forhold i lyset af den almindelige forvaltningsret og til gengæld at lade Nationalbankens særlige forhold belyse

1. Se især *Carsten Smith*: Statsliv og rettsteori 1978 og *Bankrett og statsstyre* 1980 samt NOU 1983:39 Lov om Norges Bank og pengevesenet.
2. En tidlig ombudsmandsudtalelse rejser tvivl om Nationalbankens tilhør til den offentlige forvaltning. I Beretn. 1957.146 udtaler Ombudsmanden, „at banken, i det omfang den udøver en myndighed i forhold til borgerne“, henhører under Ombudsmanden, hvis opgave ifølge ombudsmandslovens § 1 er at have „indseende med statens ... forvaltning.“ For så vidt angår Nationalbankens virksomhed som bank i øvrigt må den derimod som regel falde uden for Ombudsmandens område. Denne tvivl om, hvor langt rubriceringen af banken som et

den almindelige forvaltningsret. Nationalbankens atypicitet gør den særlig velegnet til at opfylde netop denne rolle. Banken adskiller sig fra forvaltningsrettens sædvanlige objekter på to punkter. Banken hører åbenbart ikke til i nogen af de to grupper af organer, der dominerer i dansk forvaltning for tiden: den hierarkiske statsforvaltning og kommunalforvaltningen. Store dele af bankens virksomhed udøves med andre retlige midler end dem, der ellers dominerer i forvaltningsretten. Ved at beskæftige sig med netop Nationalbankens retlige problemer kan man følgelig gøre sig håb om at kaste lys over spørgsmål, som i den almindelige forvaltningsret er underbelyst.

Underbelysningen er i og for sig berettiget. I et lille land er der god mening i, at juridiske fremstillinger koncentrerer sig om det mest almindelige. Og i forvaltningsretten er det mest almindelige stadig forvaltningsorganer, der utvivlsomt hører til den hierarkiske statsforvaltning eller til kommunalforvaltningen, og hvis virksomhed består i retlig regulering af virksomheder og individer i den private sektor ved hjælp af generelle regler og forvaltningsakter, i opkrævning af skatter og afgifter samt i at stille gratis eller meget billige ydelser til rådighed for individer og virksomheder i den private sektor. Men andre organer end de sædvanlige får måske og andre retlige virkemidler end de traditionelle får givetvis stigende betydning i disse år. Der er derfor god grund til, at forvaltningsretsjuristerne, når lejlighed byder sig, beskæftiger sig også med det atypiske.

forvaltningsorgan rækker, synes imidlertid ikke at have haft virkning. *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret 5. udg. 1963.69-70 rubricerer banken som et særligt forvaltningssubjekt, og *Poul Meyer*: Offentlig Forvaltning, 3. udg. 1979.106 beskriver banken som en offentlig institution, der er en del af den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven anses for at gælde for banken – Offentlighedsloven v. *Niels Eilschou Holm* 1971.26 –, og det udvalg, der har overvejet revision af loven, afviser at lade lovens anvendelsesområde bestemme på grundlag af et kriterium med udgangspunkt i de funktioner, der udøves, bet. 857/1978.85, jfr. i øvrigt nedenfor s. 129.

Den forvaltningsretlige synsvinkel har været bestemmende for, hvilke emner der tages op i den følgende fremstilling. Hovedvægten lægges på to emnekredse: Nationalbankens forhold til statsstyrelsens centrum: folketing, regering og centraladministration, 2. del. – De retlige grænser for Nationalbankens virksomhed over for den private sektor her i landet, 1. del.

To andre emnekredse, der i sig selv er væsentlige, behandles slet ikke eller meget overfladisk. Den ene angår bankens styrelsesforhold. Den anden angår bankens folkeretlige rolle.

De retlige grænser for Nationalbankens virksomhed er hovedsagen. Allerede af den grund behandles denne emnekreds først. Hertil kommer, at en undersøgelse af det politiske centrums muligheder for at styre Nationalbanken naturligvis får bedre mening, når man véd, hvad banken foretager sig.

Som led i en fælles indledning til fremstillingens to dele indeholder de to følgende afsnit en kort samlet gengivelse af det regelsæt, som gælder for Nationalbanken (afsnit 2) og en kort redegørelse for den opdeling af Nationalbankens virksomhed, som er lagt til grund i det følgende (afsnit 3).

2. Regelgrundlaget.

2.1. Nationalbankloven.

Indtil den nuværende nationalbanklov trådte i kraft, ejedes Nationalbanken af private aktionærer. Aktionærerne havde fra 1907 væsentlig indflydelse på bankens ledelse, men én, senere to af direktionens medlemmer var kongevalgte, og den af ministrene, der var kgl. bankkommissær, havde tilsynsbeføjelser over for banken. Alt i alt prægedes reglerne om banken dog af ønsket om at gøre banken selvstændig i forhold til regeringen. Retsgrundlaget fandtes i den kgl. octroi af 4. juli 1818. Octroien blev ændret adskillige gan-

ge, især ved lov 157 12. juli 1907. I 1936 udløstes de private aktionærer med statsgaranterede obligationer, og bankens retsgrundlag har siden været l 116 4. juli 1936 om Danmarks Nationalbank.³ Loven er ændret nogle gange, men ikke på punkter af betydning for bankens virksomhed og dens stilling i statsstyrelsen.

Nationalbankloven falder i 6 dele. Den første beskriver bankens formål og fastlægger det økonomiske grundlag, §§ 1 og 2. Den anden angår ledelsen, §§ 3-7. Den tredje skildrer bankens virksomhed, §§ 8-16. Den fjerde angår regnskab og overskud, §§ 17-19. Den femte – Forskellige bestemmelser – indeholder regler om forholdet til banktilsynet og til skattevæsenet, om mortifikation, og en hjemmel til at udstede et reglement for Nationalbanken, §§ 20-26. Den sjette del angår overgangen fra den gamle til den nye nationalbank, §§ 27-33.

I det følgende gengives kort indholdet af de første 4 dele.

Lovens § 1 beskriver Nationalbankens formål således: „Danmarks Nationalbank ... har som landets centralbank til opgave i overensstemmelse med denne lov og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.“

§ 2 fastslår, at bankens grundfond er 50 mill. kr. Grundfonden blev indskudt af staten i form af en grundfondforskrivning. Den var ved udgangen af 1955 fuldt afskrevet. Nationalbanken er således det, man oftest kalder „selvejende“.

Nationalbankens ledelse består af et repræsentantskab, hovedsagelig sammensat af repræsentanter for folketinget og for erhvervslivet, en bestyrelse, hvis flertal vælges af repræsentantskabet, og en direktion på 3 medlemmer, hvoraf formanden er kongevalgt, og de to andre vælges af

3. Se DPH 1 131 ff, 264 ff og 2 212 ff.

repræsentantskabet efter indstilling fra bestyrelsen. Detaljer fremgår af kapitel 7, II, 2.

Bestemmelserne om bankens virksomhed lægger hovedvægten på Nationalbankens historisk set væsentligste funktion, nemlig seddeludstedelsen.

§ 8 slår fast, at banken er eneberettiget til at udstede pengesedler, der „er lovligt betalingsmiddel mand og mand imellem samt ved ind- og udbetalinger, der foregår ved offentlige kasser“.

§§ 9-14 indeholder to sæt regler om seddeludstedelsen, De har i det væsentlige historisk interesse. Banken er efter § 14 forpligtet til at omveksle sedler med guld. Og det seddelbeløb, som banken udgiver, skal stå i et bestemt forhold til detaljeret beskrevne værdier, som står til bankens rådighed; de såkaldte funderingsregler i §§ 9-12. Guldindløseligheden har siden 1930'erne været ophævet med hjemmel i valutalovgivningen, og funderingsreglerne kan efter nationalbanklovens § 13 for 3 måneder ad gangen fraviges af repræsentantskabet med ministersamtykke. Beslutning om sådan fravigelse har været truffet hvert kvartal siden 1931.

§§ 15-16 angår bankens øvrige virksomhed. Efter § 16 modtager banken indbetalinger og foretager udbetalinger for staten. § 15 beskriver bankens øvrige virksomhed således: Den omfatter „i særdeleshed modtagelse af penge på folio og konto-kurant samt deposita, foretagelse af udlån og vekseldiskontering samt omsætning af guld, fremmed valuta og værdipapirer.“

Hovedbestemmelsen i de ganske detaljerede regler om regnskabsaflæggelse og overskud findes i § 19, stk. 1, jfr. stk. 5. Herefter tilfalder bankens overskud staten, for så vidt det ikke med den kgl. bankkommissærs samtykke henlægges til sikring af banken.

2.2. *Reglementet.*

Reglementet for Danmarks Nationalbank, stadfæstet af den kgl. bankkommissær 1. april 1942, består af 3 kapitler. Det første uddyber lovens regler om bankens ledelse. Herom henvises til kapitel 7, II, 2. Det tredje kapitel uddyber lovens regler om regnskab og revision. Kapitel II angår bankens forretninger. Det indeholder især en uddybning af lovens § 15.

Hovedbestemmelsen findes i § 22, der har følgende indhold:

„Foruden Seddeludstedelse og de dermed i Forbindelse staaende Opgaver og Forretninger omfatter Bankens regelmæssige Virksomhed navnlig følgende Forretninger:

- 1) Modtagelse af Penge på Folio og Konto Kurant,
- 2) Diskontering af Veksler,
- 3) Udlaan mod Sikkerhed,
- 4) Udstedelse af Checks på Ind- og Udland,
- 5) Udstedelse af Bank-Sola-Veksler,
- 6) Indsættelse af Penge hos Korrespondenter,
- 7) Køb og Salg af Værdipapirer,
- 8) Køb og Salg af ædelt Metal i Mønt og Barrer,
- 9) Køb og Salg af fremmed Valuta,
- 10) Modtagelse af Deposita til Forvaring.“

Kapitlets øvrige bestemmelser, §§ 23-34, knytter sig til de opregnede forretninger i § 22 og fastslår især hvem i banken, der har kompetence til at fastsætte rente, diskonto, krav til sikkerhed o.s.v. Kompetencen ligger hos direktionen. For en bestemt beslutning, nemlig beslutningen om at ændre diskontoen, indeholder § 25 dog særregler. Når direktionen ønsker at foretage forandringer i diskontoen, skal de give meddelelse til den kgl. bankkommissær og til finansministeren. Disse er berettiget til personligt eller ved en delegeret at deltage i forhandlingen, dog uden at have stemmeret. Når direktionen har truffet beslutning om æn-

dring af diskontoen, skal der straks gives meddelelse til formanden for repræsentantskabet og for bestyrelsen.

2.3. Valutalovgivningen.

Regelgrundlaget i nationalbankloven og reglementet suppleres især af valutalovens kap. 1 og 3 og af den i henhold til valutalovens kap. 3 udstedte valutabekendtgørelse.

Valutaloven, l 372 23. december 1964, kapitel 1 angår indløseligheden af Nationalbankens sedler. Bestemmelsernes formulering er præget af de økonomiske og politiske forhold i begyndelsen af 1930'erne, men deres hovedindhold kan vist gengives således: Loven giver den kgl. bankkommissær bemyndigelse til at fritage Nationalbanken for forpligtelsen til at indløse sedler med guld. Til gengæld skal Nationalbanken „handle i overensstemmelse med den kgl. bankkommissær med hensyn til bankens handel med valuta og de dermed i forbindelse stående forhold.“ Og „retningslinjerne for den valutapolitik, der skal føres ... fastsættes efter forhandling mellem Danmarks Nationalbank og den kgl. bankkommissær.“

Kapitel 3 angår betalingsforhold m.v. over for udlandet. Kapitlet giver industriministeren bemyndigelse til at fastsætte afleveringspligt for fremmed valuta og til at fastsætte regler om handel med valuta og lignende dispositioner. Sådanne regler er fastsat i valutabekendtgørelsen. Den seneste er 148 18. marts 1981, som siden er ændret adskillige gange. Valutabekendtgørelsens regler administreres af Nationalbanken.

2.4. Kreditformidlingsloven.

Selv om bemyndigelserne i l 543 17. oktober 1973 om regulering af kreditformidling aldrig har været anvendt, hører loven til regelgrundlaget for Nationalbankens virk-

somhed.

Loven giver økonomiministeren bemyndigelse til efter forhandling med Nationalbanken at fastsætte bestemmelser, der regulerer den kreditformidling, der udøves af pengeinstitutter, ved at fastsætte begrænsninger i omfanget af nye kreditter, grænser for omfanget af samlede meddelte kredittilsagn og grænser for det til enhver tid trukne beløb på de bevilgede kreditter. Reguleringen kan omfatte såvel det enkelte pengeinstituts samlede kreditgivning som kreditgivningen til bestemte, nærmere afgrænsede formål. Økonomiministeren kan efter forhandling med Danmarks Nationalbank også fastsætte kassebindingsregler. Endelig indeholder loven bemyndigelse til, at Nationalbanken kan pålægge et pengeinstitut, der overtræder reglerne om begrænsning i kreditformidlingen, at deponere et beløb, der svarer til overskridelsen, rentefrit i Nationalbanken.

3. En inddeling af Nationalbankens virksomhed.

Det er ikke svært at skaffe sig viden om Nationalbankens virksomhed, som den faktisk udfolder sig. Nationalbankens udførlige beretninger og dens andre offentlige meddelelser giver god besked. Man behøver ikke at læse meget af denne information for at blive klar over, at det regelgrundlag, hvis hovedtræk er refereret ovenfor i afsnit 2, ikke giver noget særlig virkelighedsnært billede af, hvad Nationalbanken foretager sig.

Over for denne kendsgerning kan man reagere på forskellig måde. Man kan fornøje sig over, at her er et område, der har undgået virkningerne af den ulyksalige trang til at kodificere gældende ret i detaljerede og ordrige lovkomplekser, der alligevel hverken bliver udtømmende eller klare, og som skal ændres ustandselig. Eller man kan beklage, at lovreglerne på et så vigtigt retsområde er temmelig nær ved at være misinformerende.

Det, der lige netop i denne bogs sammenhæng står fast,

er, at den beskrivelse af Nationalbankens virksomhed, der findes i lovens §§ 8-16, og reglementets § 22 – ovenfor s. 19 og s. 20 ikke uden videre kan danne grundlag for den følgende fremstilling. Som nævnt ovenfor s. 17 er hovedemnet for fremstillingen de retlige grænser for Nationalbankens virksomhed. En undersøgelse af de retlige grænser kan imidlertid ikke foretages under ét. Virksomheden må splittes op i nogenlunde ensartede og overskuelige bidder. En inddeling på grundlag af reglerne i nationalbankloven og i reglementet vil blive akavet og i et vist omfang virkelighedsfjern. Det er bedre at tage udgangspunktet i den opfattelse, som Nationalbanken selv synes at have af den rolle, banken spiller i pengepolitikken og valutapolitikken under nutidens forhold, og så i øvrigt lægge inddelingen således tilrette, at de forvaltningsretlige problemer kommer rimeligt klart frem.

Med henblik på denne fremstilling er Nationalbankens virksomhed derfor delt op i 4 store grupper: Nationalbanken som seddelbank. Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Nationalbanken og valutaforholdene. Nationalbanken som statens bank.

Første del

**Forvaltningsretlige
grænser
for Nationalbankens
virksomhed**

Kapitel 2. Indledning

Legalitetsprincippet

Et af de grundlæggende træk i vor forfatningsretlige ideologi er kravet om, at forvaltningens virksomhed – i al fald den, der vender udad mod borgerne – skal være afledet. Forvaltningen er – som grundloven udtrykker det – „udøvende“. Den har ingen egen legitimation. Dens beføjelser skal hentes udefra, fra folket, via dets valgte repræsentanter i folketinget.

Kravet går sædvanligvis under navnet: legalitetsprincippet.

Kravet er i og for sig uantastet. Ideologisk bygger det på de folkesuverænitets tanker, der kommer bogstaveligt til udtryk i nye og velgennemarbejdede forfatninger som den vesttyske og den svenske. Grundgesetz Art. 20 (III) og Regeringsformen 1.1. bruger identiske ord: *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. All offentlig makt i Sverige utgår från folket.* Historisk er kravet velforklarligt som en reaktion mod den yngre enevældes forvaltningsstat og mod det konstitutionelle kongedømmes magtdeling mellem folkerepræsentationen og kongen, d.v.s. forvaltningen.

Vanskelighederne opstår, når kravet skal udmøntes. Vanskelighederne er især ideologiske og politologiske. Skal det virkelig være sådan, at den eneste agtværdige kilde til forvaltningens virksomhed udadtil er mandat fra folketinget? Og ser man sig om i det samfund, vi lever i, er en bly og tilbageholdende offentlig forvaltning ikke ligefrem det træk, der falder først i øjnene.

Men selv når man holder sig på det juridiske plan, hvor forfatningsbestemmelser og forfatningsideologi jo først og fremmest hører hjemme, opstår der vanskeligheder.

Den mest konsekvente udmøntning af kravet går ud på, at alt, hvad forvaltningen foretager sig over for borgerne, kræver hjemmel i en af folketingets vedtagne love. Forvaltningen skal altså kunne påvise en lovtekst, der – eventuelt indirekte via en lovlig anordning – bemyndiger den til at gøre det, den faktisk gør over for borgerne. Hvis ikke, handler forvaltningen uretmæssigt.

Dette konsekvente standpunkt er ikke så let at fastholde, hvis man ser nøjere på, hvad forvaltningen faktisk foretager sig. I den offentligt tilgængelige litteratur opereres derfor for tiden med to muligheder for at indskrænke det konsekvente standpunkt. Den ene knytter sig til en juridisk tradition, som går tilbage til det konstitutionelle kongedømme. Ikke alt, hvad forvaltningen foretager sig over for borgerne, kræver bemyndigelse i lov. Kravet stilles kun til „indgreb“ eller til „vigtige“ materier. Når forvaltningen foretager sig andet end indgreb, eller hvor det drejer sig om mindre vigtige foretagelser, kan forvaltningen handle selvstændigt, og dens virksomhed behøver ikke at være afledt af en lov. Den anden mulighed for indskrænkning består i at fastholde kravet om bemyndigelse, men at henvise til, at bemyndigelsen ikke behøver at hentes i lige netop en lov. Bemyndigelsen kan komme andetsteds fra, f.eks. fra sædvaner, men især fra forvaltningens rådighed over sine ressourcer eller – lidt anderledes udtrykt, og måske også lidt anderledes tænkt – fra privat autonomi eller aftale med vedkommende borger. Kun når sådant andet grundlag ikke slår til, behøver forvaltningen bemyndigelse i en af folketingets vedtagne love.

Legalitetsprincippet nærmere udformning er naturligvis i første række et fremstillingsmæssigt spørgsmål; et af dem, der – med rette – optager juridiske forfattere. Det svar, der gives på sådanne spørgsmål, har åbenbart betydning for juridiske fremstillingers tilrettelæggelse og dermed for både forfatterens egne og hans læsers muligheder for at orientere sig i den virkelighed, der søges afbildet.

Princippets udformning kan imidlertid også tænkes at have mere håndgribelige konsekvenser. Det ærinde, som den del af forvaltningsretten, der beskæftiger sig med forvaltningens forhold til borgerne, er ude i, er fastlæggelsen af de retlige grænser for forvaltningens optræden. Det kan ikke på forhånd afvises, at det gør en forskel på grænse-dragningen, om der stilles krav om lovhjemmel eller om man nøjes med anden form for bemyndigelse. Hver slags bemyndigelse kan meget vel tænkes at lægge *sine* grænser for bemyndigelsens udøvelse.

En så begrænset forvaltningsretlig fremstilling, som denne, der alene angår Nationalbanken, er naturligvis ikke det rette sted til en tilbundsgående diskussion af legalitetsprincippet og dets mest hensigtsmæssige udformning.¹ Ovenstående korte dogmehistoriske indledning er udelukkende taget med for at understrege noget, som måske uden indledningen ville være mindre åbenbart. Det er fornuftigt, når man vil skildre de forvaltningsretlige grænser for Nationalbankens virksomhed, at se på det retlige grundlag for denne virksomhed. Hvor henter banken sin bemyndigelse for netop denne slags virksomhed fra? Det kan godt være, at grænserne viser sig i alt væsentligt at være de samme, uanset det forskellige retlige grundlag. Men man bør ikke gå ud fra dette.

1. Legalitetsprincippet har i de sidste årtier været ivrigt diskuteret i dansk og norsk ret. De seneste danske fremstillinger er *Bent Christensen* Hjemmelsspørgsmål, 1980, kap. II, *Alf Ross* Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, 1980, især § 57 og 8. afd., *Jens Garde* i Forvaltningsret. Almindelige emner. 1979, 133ff, og *Max Sørensen* Statsforfatningsret, 2. udg. v/Peter Germer, 1978, kap. 9 og 10. De seneste norske fremstillinger er *Torstein Eckhoff* Forvaltningsrett, 1982, kap. 6 og 7, og *Jan Fridthjof Bernt* Legalitetsprincippet og andre hjemmelsspørgsmål i den offentlige rett – noen prinsipielle betraktninger i Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenæs, 1982. Disse fremstillinger indeholder yderligere henvisninger.

Kapitel 3. Nationalbanken som seddelbank

Holder man sig til nationalbanklovens tekst, er seddeludstedelsen bankens vigtigste opgave, og om dens udøvelse indeholder loven udførlige og restriktive regler.¹

Lovteksten er virkelighedsnær for så vidt som seddelprivilegiet virkelig er Nationalbankens grundlæggende opgave. Seddelprivilegiet danner basis for bankens økonomiske magt, som igen ligger til grund for store dele af bankens øvrige virksomhed. Seddelprivilegiet sikrer nemlig, at Nationalbanken aldrig kan komme i den situation ikke at kunne yde kredit. Derimod er lovtekstens koncentration om lige netop seddeludstedelsen ikke længere realistisk. Pengeomsætning og kreditgivning bestemmes ikke fortrinsvis af seddelbeløbets størrelse, men af pengemængden – kreditmulighederne – i meget mere omfattende – og ikke alt for klar – betydning.

Lovens udførlige og stramme begrænsning i seddelprivilegiet har derimod ikke længere nævneværdig retlig betydning.

Nationalbanklovens regler om seddeludstedelsen er mere i detaljer følgende:

Efter lovens § 8, stk. 1, er Nationalbanken eneberettiget

1. Retten til at udstede mønter tilkommer efter møntloven l. 191, 24/5 1972 og bek. 625 29/11 1984, ikke Nationalbanken, men industriministeren. Selve møntproduktionen er derimod fra 1/1 1975 overført til Nationalbanken ved en aftale truffet i henhold til møntlovens § 8, hvorefter ministeren kan bestemme, at den kongelige mønt og dens opgaver overføres til Nationalbanken.

Møntomsætningen har næppe den store betydning for den økonomiske politik, og den kongelige mønt giver et underskud, i 1983 ca. 33 mio. kr., der bæres af Danmarks Nationalbank.

til at udstede pengesedler, og dem gør § 8, stk. 2, til lovlige betalingsmidler.

Det er banken selv – og ikke folketetinget eller regeringen – der bestemmer, hvor stort et seddelbeløb den vil udstede, § 9, stk. 1.

Loven indeholder dog to sæt begrænsninger.

Det første er lovens meget almene formålsangivelser. Efter § 9, stk. 1, kan banken – kun – „udgive et så stort seddelbeløb, som omsætningen til enhver tid findes at udkræve“. Og efter § 1 skal banken ved seddeludstedelsen – som ved den øvrige virksomhed – „opretholde et sikkert pengevæsen ... samt ... lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning“.

Det andet sæt begrænsninger er præcist, men har til gengæld været sat ud af kraft i mere end 50 år. Begrænsningerne består af to sæt regler, der har en klar indre sammenhæng. Efter § 14 har banken pligt til at indløse sine sedler med guld. Og § 9, stk. 2-§ 12 indeholder detaljerede funderingsregler, d.v.s. regler, der sætter den seddelmængde, der er i omløb, i forhold til bestemte slags værdier, som Nationalbanken kan råde over. Banken skal eje en nærmere beskrevet guldfond, der skal svare til mindst 25% af de udgivne sedlers samlede beløb. Og som grundlag for den ikke af guldfonden dækkede del af de udgivne pengesedler skal findes et fundament i guld, nettotilgodehavender på anfordring i udenlandske banker, veksler, skatkammerbeviser, børnsnoterede obligationer samt lån, for hvilke der er stillet betryggende sikkerhed.

Dette andet sæt begrænsninger for beslutningen om seddeludstedelsens omfang har engang spillet en meget stor rolle, men reglerne har nu kun historisk interesse. Guldindløseligheden kan efter lovens § 14, stk. 3 kun fraviges ved lov,² men det er sket siden 1931, se nu valutalog §§ 1 og 17,

2. Bestemmelsen, der isoleret set er overflødig – naturligvis kan guldindløseligheden, der er fastslået i § 14, stk. 1 kun ændres ved lov – har en historisk forklaring, se nedenfor s. 167.

jfr. bek. 334, 22/12 1937. Og nationalbanklovens § 13 giver mindst 2/3 af repræsentantskabets medlemmer beføjelse til „under særlige forhold“ og „med samtykke af den kgl. bankkommissær“ for et tidsrum af indtil 3 måneder ad gangen at fravige funderingsreglerne. Denne hjemmel har været udnyttet uafbrudt hvert kvartal siden 1931.

Ingen af de to sæt begrænsninger har derfor under nutidens forhold den store retlige betydning.

Selv om man læser lovens regler om seddelprivilegiet med nutidens briller og lægger vægt på pengemængden – kreditmuligheden – og ikke blot på seddelomløbet, er det usandsynligt, at en beslutning om pengemængden truffet af Nationalbanken skulle kunne anfægtes ved domstolene eller Folketingets Ombudsmand på grundlag af det første sæt begrænsninger, de almene formålsangivelser, altså med den begrundelse, at pengemængden er større end påkrævet, eller at en bestemt beslutning om ændring i pengemængden ikke tjener til at opretholde et sikkert pengevæsen eller til at lette og regulere pengeomsætningen og kreditgivningen. Argumenter af denne art kan i det højeste anvendes med held i den politisk-økonomiske beslutningsproces i folketinget eller i bankens egne organer eller i samspillet mellem banken og regeringen.

Det andet sæt begrænsninger består dels af guldindløseligheden og dels af funderingsreglerne.

Kun lovgivningsmagten kan genindføre guldfoed. Og skulle lovgivningsmagten beslutte sig hertil, må den tage stilling til så mange problemer, at nationalbanklovens nuværende indhold næppe vil få nogen betydning.

Derimod kan man naturligvis give sig til at spekulere over, hvordan retsstillingen vil være, hvis der ikke opnås to tredjedels flertal for suspensionen af funderingsreglerne, eller hvis den kgl. bankkommissær nægter sit samtykke. Sandsynligvis vil lovgivningsmagten gribe ind, hvis noget sådant skulle ske. Funderingsreglerne svarer så dårligt til nutidens opfattelse af pengemængdens betydning for pen-

ge- og kreditforholdene, at det er mest sandsynligt, at man vil benytte lejligheden til at ændre reglerne. Men naturligvis kan det have interesse at tænke de retlige konsekvenser også af en usandsynlig situation igennem.

Det kan tænkes, at banken kan overholde funderingsreglerne eller dog kan sørge for, at de bliver opfyldt „inden udgangen af den påfølgende måned“, § 12, stk. 2. Lovens ikke meget præcise ord sammenholdt med Nationalbankens regnskab gør ikke denne konsekvens helt usandsynlig.

Hvis ikke funderingsreglerne kan overholdes, opstår spørgsmålet om sanktioner.

Der kan ikke nedlægges fogedforbud mod bankens eksekvering af en beslutning om seddeludstedelse, rpl. § 646.³ En ugyldighedspåstand rettet mod beslutningen er mulig, men ikke praktisk. Et ugyldighedssøgsmål har ikke suspensiv virkning. Sedlerne vil forlængst være i cirkulation på det tidspunkt, hvor en dom måtte erklære beslutningen retsstridig. Erstatningsansvar er heller ikke praktisk. Hvem skulle gøre det gældende? Og årsagsforholdene vedrørende et eventuelt tab vil være meget uoverskuelige. De eneste blot nogenlunde praktisk anvendelige sanktioner er ombudsmandskritik og de sanktioner, der måtte kunne anvendes over for ledelsen via den kgl. bankkommissærs tilsyn, jfr. nedenfor side 147-148.

3. Kommenteret Retsplejelov 1982. II. 225-26.

3 Nationalbanken og forvaltningsret

Kapitel 4. Nationalbankens regulering af kreditformidlingen

I. Indledning.

Set under forvaltningsrettens synsvinkel, er denne del af Nationalbankens virksomhed langt den interessanteste. Reguleringen af kreditformidlingen bygger i vidt omfang på andre retlige grundlag end dem, der ellers dominerer i forvaltningsretten. Og spørgsmålet om de retlige grænser for virksomheden tager sig anderledes ud end på mere velkendte forvaltningsområder.

Men reguleringen af kreditformidlingen er også den del af Nationalbankens virksomhed, der er vanskeligst at behandle forvaltningsretligt. Den regulering, der faktisk foregår, er kompliceret. Dens mål veksler med forvirrende hastighed, og midlerne bruges i stadigt vekslende kombinationer. Det er en selvfølge, at de retlige problemer bliver tilsvarende komplicerede.

Det er derfor vigtigt at få en forvaltningsretlig fremstilling af reguleringen af kreditformidlingen leddelt på en sådan måde, at den bliver rimeligt overskuelig. Jeg har valgt en tredeling.

Først beskrives en række reguleringsmidler og kombinationer af reguleringsmidler, der faktisk har været anvendt, afsnit II. Beskrivelsen er hverken et øjebliksbillede eller en historisk fremstilling af hinanden afløsende reguleringsordninger. Beskrivelsen skal tjene som baggrund for de følgende, retligt prægede afsnit. Meningen er at demonstrere repræsentative og faktisk anvendte reguleringsordninger.

Dernæst opsummeres de retlige grundlag, hvorpå reguleringsordningerne hviler eller har hvilet, afsnit III.

Til slut søges de retlige grænser for reguleringen fastlagt,

afsnit IV.

Tredelingen kan ikke ubetinget fastholdes. Overlapninger er vistnok uundgåelige og forekommer i al fald. Men stort set fastholdes skelettet. Det har – ligesom firdelingen af Nationalbankens virksomhed – den ulempe, at der ikke bliver tilstrækkelig mulighed for at vise, i hvilken grad de forskellige reguleringsmidler indgår i stadig vekslende kombinationer, og hvordan det ene kan afløse det andet, selv om målsætningen ikke skifter. Det er imidlertid prisen for at få de retlige problemer i forgrunden. De, der er interesseret i kombinationerne, må henvises til bankens beretninger, der meget klart demonstrerer samspillet mellem reguleringsmidlerne.

II. Reguleringsmidler og reguleringsordninger.

For at få et håndfast udgangspunkt, bygger beskrivelsen af reguleringsordningerne på institutionelle forhold. Regulering af kreditformidlingen er i praksis først og fremmest regulering af pengeinstitutterne og dernæst af realkreditinstitutterne. Afsnit 1 og 2 angår derfor hver af disse grupper. I et kort afsnit 3 behandles nogle andre kreditformidlingsinstitutioner.

Denne fremstillingsform har ulemper. Der findes andre indretninger, der yder kredit, end de institutioner, der er taget med i det følgende. Væsentligere er, at opdelingen kan tilsløre betydningsfulde sammenhænge. Nationalbankens køb og salg af realkreditobligationer kan således både tænkes anvendt som led i reguleringen af pengeinstitutternes kreditformidling – ved at påvirke disses likviditet – og som led i et forsøg på at påvirke realkreditens vilkår.

Ulemperne er vist acceptable, når man holder fast i, at hensigten er at illustrere reguleringsordninger, ikke at give en samlet fremstilling af Nationalbankens rolle i kreditformidlingen.

1. Pengeinstitutter.

1.1. Indledning.

De pengeinstitutter, hvis kreditgivning Nationalbanken søger at regulere, er banker og sparekasser, nu omfattet af loven om banker og sparekasser, lb. 35, 30/1 1981, og tidligere af de to love om henholdsvis banker og sparekasser, samt andelskasser omfattet af lov nr. 156, 2/5 1934 med senere ændringer. Bankerne og de store sparekasser er i praksis langt de vigtigste adressater for Nationalbankens regulering.

For at skabe overblik, er fremstillingen af reguleringsmidlerne samlet i to hovedafsnit: Regulering knyttet til Nationalbankens udlån til pengeinstitutterne, og regulering knyttet til pengeinstitutternes indlån i Nationalbanken. Forud for de to hovedafsnit findes et kort afsnit om diskontoen, og efter hovedafsnittene følger en kort omtale af Nationalbankens intervention på interbankmarkedet.

1.2. Nationalbankens diskonto.

Diskontoen er et vigtigt reguleringsmiddel, men nu af en noget særegen art. Oprindeligt var Nationalbankens diskonto betegnelsen for den betaling, banken tog for at belåne sædvanlige 3 måneders veksler, som private vekselmodtagere ønskede at rejse penge på. Efterhånden, som Nationalbankens private forretninger svandt ind,¹ blev diskontoen betegnelsen for bankens betaling for rediskontering af de veksler, som pengeinstitutterne havde diskonteret, og nu ønskede at belåne. Diskontoen blev med andre ord betegnelsen for den rente, som pengeinstitutterne skulle betale for de i lang tid almindeligste lån i Nationalbanken,

1. Med virkning fra 1. oktober 1967 ophævede Nationalbanken endeligt adgangen for private virksomheder til at diskontere veksler i Nationalbanken, Beretn. 1966.40.

nemlig dem, der byggede på privates veksler som sikkerhed.²

Veksler har ikke længere den store betydning som kreditmiddel i det hele taget, og pengeinstitutternes lån hos Nationalbanken sker i al fald ikke længere på grundlag af veksler. Alligevel er diskontoen blevet opretholdt, og diskontopolitikken – Nationalbankens periodiske beslutninger om ændring af diskontoen, offentliggjorte under almen opmærksomhed – er fortsat et betydningsfuldt reguleringsmiddel.

Det skyldes dels psykologiske faktorer, dels mere håndgribelige momenter.

Det vigtigste blandt de sidstnævnte har været, at pengeinstitutternes rentesatser periodevis har været knyttet til Nationalbankens diskonto. Fra 1935-1973 gjaldt der en aftale mellem bankernes og sparekassernes organisationer om ensartede rentesatser for de vigtigste former for indlån, og disse satser varierede i takt med diskontoen.³ I 1979 indgik pengeinstitutternes organisation en aftale, hvorefter maksimalrenten for aftalekonti – større indlån – blev bundet til diskontoen, og gennemsnittet af den effektive rente for de øvrige indlån ikke måtte ændres væsentligt i forhold til diskontoen.⁴ Og fra 1979-1981 havde Nationalbanken truffet aftale med de enkelte pengeinstitutter om den gennemsnitlige udlånsrente i netop dette pengeinstitut. Et led i aftalen var, at ændringer i diskontoen skulle føre til tilsvarende ændringer i den aftalte basisrente, som var udgangspunktet for pengeinstituttets udlånsrente.⁵

Siden 1981 har der ikke været nogen retlig sammenhæng mellem pengeinstitutternes rentesatser og diskontoen, men

2. *Axel Nielsen*: Bankpolitik, II. 1930.244ff, 290ff og 380ff.

3. Beretn. 1967.44-45 og 77-80, 1968.38-39, 1969.41 og 84-85, 1972.55 og PVI 30.

4. Beretn. 1978.73 og PVI 30.

5. Beretn. 1979.54-55, 69 og 95-96 og 1981.50 og 68.

nok en vis faktisk. Den skyldes især diskontoens nedenævnte anvendelse ved fastsættelsen af Nationalbankens rente for lån til og indlån fra pengeinstitutterne, men måske også de psykologiske faktorer.

Nationalbanken anvender og har også tidligere anvendt diskontoen som led i fastsættelsen af renten for de lån, som banken yder pengeinstitutterne eller for pengeinstitutternes indskud i Nationalbanken. Renten har i visse tilfælde ligefrem været diskontoen. I andre tilfælde har den stået i et fast forhold til diskontoen. Der har dog periodevis været tendens til at opbløde forbindelsen mellem diskontoen og Nationalbankens rentesatser. Andre økonomiske sammenhænge, f.eks. sammenhængen med den effektive obligationsrente eller renten på interbankmarkedet, har også været bestemmende for rentesatserne.⁶

Hertil kommer, at lovgivningen i ganske vidt omfang har knyttet forskellige rentesatser, der ikke direkte har med kreditformidlingen at gøre, til Nationalbankens diskonto. Den sædvanlige formueretlige morarente er f.eks. ved l. 638, 21/12 1977, sat i et fast forhold til diskontoen. Det samme gælder den subsidiære rentesats i kreditkøbsloven, l. 275, 9/6 1982, § 38, renten af ekspropriationserstatninger, l. 186, 4/6 1964, § 22, og lb. 585, 20/11 1975, § 63, og renten efter erstatningsloven, l. 228 23/5 1984. Privatretlige aftaler indeholder desuden ofte bestemmelser, der knytter renten efter aftalen til diskontoen.

De psykologiske faktorer er realiteter, men de er ikke lette at få hold på. Hovedsagen er nok, at Nationalbankens beslutning om diskontoændring sker på baggrund af sådan viden og efter så grundig overvejelse, at beslutningen kan påvirke renteforventningerne hos pengeinstitutterne og deres kunder og hos det obligationskøbende publikum.⁷

6. PVI 30.

7. *Niels Thygesen*: Pengepolitiske instrumenter i Udviklingslinier i makroøkonomisk teori 1969.343.

1.3. Nationalbankens udlån.

Den regulering af kreditformidlingen, som Nationalbanken kan udøve via lån til pengeinstitutterne, kan naturligvis udformes på mange måder. Tre dimensioner i de mulige variationer er særlig iøjnefaldende. Den første angår reguleringsmidlets anbringelse på skalaen: generel regel/individuel skøn; altså om lån ydes efter i forvejen fastlagte regler eller efter skønsmæssig bedømmelse i det enkelte tilfælde. Den anden angår reguleringens formål. Skal hensynet til långiver være dominerende eller har andre formål forrang? Den tredje dimension angår reguleringens umiddelbare genstand. Der er en rimelig klar forskel på regulering via krav om sikkerhed og rente og regulering, der mere direkte tager sigte på låntagningens volumen eller på anvendelsen af det lånte.

De tre dimensioner kan naturligvis kombineres og bliver det faktisk.

I den følgende oversigt over nogle reguleringsordninger, der faktisk har været anvendt, er den tredje dimension brugt som primært inddelingsgrundlag.

1.3.1. Sikkerhed og rente.

Regulering af pengeinstitutternes kreditgivning via vekslende krav til sikkerheden for pengeinstitutternes lån i Nationalbanken og via renten for lånene har altid været praktiseret og bliver det stadig.

Karakteristisk for udviklingen over tid har imidlertid været, at de formål, som har været forfulgt med kravene, har ændret sig, og at kravene nu oftest kombineres med andre reguleringsmidler og bliver et led i en mere omfattende og kompliceret reguleringsordning.

Kravene til sikkerhed og rente kan bestemmes af rent forretningsmæssige eller markedsøkonomiske formål. Så yder Nationalbanken lån til pengeinstitutter mod den sikkerhed, banken finder nødvendig, og til den rente, som det

enkelte pengeinstitut efter en bedømmelse af *sine* forhold er villig til at betale.

Et langt stykke på vej har en sådan ordning været det historiske udgangspunkt. Og så længe guldindløseligheden og funderingsreglerne ansås for det væsentligste pengepolitiske middel, lod ordningen sig forsvare.⁸

Efter guldindløselighedens ophævelse er en ordning, hvor vilkårene for pengeinstitutternes låneoptagelse i Nationalbanken bestemmes af, at Nationalbanken ikke må have for store tab og gerne skulle tjene penge for at kunne opretholde og forbedre sit fundament, meningsløs. Almindelige pengepolitiske formål, sådan som Nationalbanken til enhver tid opfatter disse, har da også længe været afgørende for de krav om sikkerhed og om rente, som Nationalbanken stiller for at yde lån til pengeinstitutterne.

Vekslende krav om sikkerhed og rente er imidlertid også under disse forhold et stykke på vej egnede midler til regulering af kreditformidlingen. I det omfang, pengeinstitutterne har behov for lån i Nationalbanken, kan kreditformidlingens *volumen* åbenbart påvirkes af skærpede eller slækkede krav til sikkerhed og rente. Nationalbankens betragtninger viser da også, at dette reguleringsmiddel – alene eller i de senere årtier oftest i kombination med andre – har været brugt ustandseligt. Vekslende krav til sikkerhed og rente kan – stadig under forudsætning af pengeinstitutternes behov for lån i Nationalbanken – også bruges til at påvirke kreditformidlingens *retning*, altså til at påvirke, hvad pengeinstitutterne bruger de lånte penge til. Nationalbanken kan slække på kravene til sikkerhed for og rente af lån til bestemte anvendelser og skærpe kravene til lån til andet brug. Faktisk har Nationalbanken da også brugt vekslende krav om sikkerhed og rente til at regulere kreditformidlingens retning med, men dog i mindre omfang end

8. *Axel Nielsen* op.cit. 291.

for at regulere kreditformidlingens volumen.⁹

Regulering af kreditformidlingen ved vekslende krav om sikkerhed og rente har oftest haft et klart generelt præg. Nationalbanken har givet lån, når pengeinstitutterne ønskede det, og når i forvejen fastsatte betingelser var opfyldt.

Illustrerende er den ordning, som gjaldt i begyndelsen af 1970'erne.

For årene 1970-1974 indeholder Nationalbankens beretninger udførlige oplysninger om generelle krav til sikkerhed for og rente af pengeinstitutternes lån i Nationalbanken.¹⁰ Ultimo 1973 kunne pengeinstitutterne f.eks. belåne: gode veksler for varer og tjenesteydelser med 100% af den pålydende værdi, forrentet med diskontoen; forskellige indlån i Nationalbanken for hhv. 100% og 85% af den pålydende værdi, også her forrentet med diskontoen; børsnoterede obligationer og visse børsnoterede aktier for hhv. 60% og 50% af kursværdien, for en rente, der lå 1% over diskontoen, forudsat at det lånte beløb ikke oversteg 15% af vedkommende pengeinstituts egenkapital; for lån herudover fastsattes renten for 1 måned ad gangen på basis af gennemsnittet af den effektive obligationsrente i de forudgående 2 uger.

Dette er et øjebliksbillede. Kravene om sikkerhed, herunder om den procentsats, som lånet kunne udgøre af sikkerheden, og rentesatserne ændredes ustandseligt.

Individuel og skønsmæssigt præget fastsættelse af kravene til sikkerhed og rente forekommer dog også. Et par eksempler kan illustrere.

I forbindelse med den afvikling af forhåndslån i realkreditinstitutioner, som blev gennemført i slutningen af 1960-

9. Se f.eks. beretn. 1969.49-50 om byggelån til socialt boligbyggeri og beretn. 1972.56 om genbelåning af langfristede eksportkreditter, og jfr. i det hele de i note 10 nævnte bilag til beretningerne 1971-74.

10. Beretn. 1970.43-45, og især 1971 bilag 8, 1972 bilag 4, 1973 bilag 6 og 1974 bilag 3.

erne, ville visse banker komme i likviditetsvanskeligheder. Man indførte derfor en nøje udpenslet generel låneordning for banker, der kom i disse vanskeligheder. Til den generelle ordning føjede Nationalbanken et tilsagn om „individueel belåningsadgang for banker, som måtte komme i særlige vanskeligheder i forbindelse med afviklingen af forhåndslåneordningen.“¹¹

Det andet eksempel har en helt anden karakter. I forbindelse med en diskontoforhøjelse i sommeren 1964 udsendte Nationalbanken en meddelelse, hvori det bl.a. hed: „Diskontoforhøjelsen medfører ingen ændring i nødvendigheden af, at bankerne udviser tilbageholdenhed i deres långivning eller i Nationalbankens stilling til banker, der ikke tilgodeser dette hensyn.“¹² Meddelelsen må vist læses således, at Nationalbanken forbeholder sig at skærpe kravene til sikkerhed og rente over for banker, der ikke tilgodeså hensynet til tilbageholdenhed i udlånet, eller ligefrem at nægte disse banker lån, selv om de var villige til at stille den forlangte sikkerhed og at betale den fastsatte rente.

1.3.2. Volumen.

Ved krav til sikkerhed og rente kan Nationalbanken – som fremhævet under 1.3.1. – i vidt omfang regulere omfanget af pengeinstitutternes låneoptagelse i Nationalbanken og dermed indirekte bankernes likviditet og udlånsmuligheder. Reguleringen kan forfines på mange måder f.eks. ved at variere både rentekrav og lånenes størrelse efter den stillede sikkerhed eller ved at lade renten variere efter lånenes størrelse.¹³ Men hvis vedkommende pengeinstitut kan stille sikkerheden og vil betale renten, slår regulerings-

11. Beretn. 1969.48-49 og bilag I s. 80.

12. Beretn. 1964.24-25.

13. Et eksempel findes i beretn. 1964.27-28. Ved lån med sikkerhed i vekslers og obligationer betales overrente, når lånet oversteg visse grænser sat i forhold til pengeinstituttets egenkapital.

midlet ikke til. Vil man af hensyn til samfundets pengeforsyning virkelig begrænse omfanget af pengeinstitutternes låneoptagelse i Nationalbanken, må man finde et andet middel.

Et sådant middel er *lånerammeordningen*. Den blev indført i 1975 til afløsning af den adgang til at belåne veksler, indlånsbeviser, obligationer osv., som er omtalt ovenfor s. 41.

Karakteristisk for ordningen er, at Nationalbanken yder lån til pengeinstitutter, der ønsker lån, inden for beløbsgrænser, der er fastsat ensidigt af Nationalbanken for hvert enkelt pengeinstitut på grundlag af objektive kriterier, der er ens for alle pengeinstitutter, og at lånene normalt ydes uden sikkerhed.

Den nærmere udforming er følgende: For hvert pengeinstitut fastsættes kvartalsvise lånerammer i form af et gennemsnitligt dagligt beløb for kvartalet som helhed. Grundlaget for fastsættelsen af rammen er en procentsats af vedkommende pengeinstituts egenkapital. Procentsatsen er ens for alle pengeinstitutter, men fastsættes for et kvartal ad gangen på grundlag af en prognose over likviditetsbehovet i det pågældende kvartal. Rammerne er inddelt i trancher, således at renten stiger fra tranche til tranche. Både fordelingen på trancher og renten i hver tranche kan ændres af Nationalbanken endog i løbet af kvartalet.¹⁴

Faktisk er rammerne og rentesatserne blevet ændret ofte.¹⁵

Lånerammesystemet er en generel ordning. Det enkelte pengeinstitut kan i almindelighed regne med sin trækningsret og kan endog genudlåne ikke-anvendte dele heraf til andre pengeinstitutter via interbankmarkedet.

14. PVI 31-32 og beretn. 1975.58-61 og 126.

15. I 1982 var adgangen til at låne inden for lånerammeordningen en overgang suspenderet og i 1983 ændredes ordningen således, at rammerne fastsættes månedsvis. Beretn. 1983.52-54.

Den generelle ordning modificeres dog i to retninger.

Sideløbende med de generelle lånerammer har Nationalbanken en skønsmæssig individuel adgang til at yde lån. Pengeinstitutter, der har udnyttet deres lånerammer, kan derfor „efter omstændighederne“ få yderligere lån. „Vilkårene fastsættes i hvert enkelt tilfælde.“ Og der kan stilles betingelser om, at vedkommende pengeinstitut følger en bestemt udlånspolitik.¹⁶

De generelle lånerammer kan indskrænkes, hvis et pengeinstitut ikke overholder reglerne om udlånsbegrænsning, se nedenfor s. 96ff.

1.3.3. Anvendelse.

Reguleringsordningerne under 1.3.2. har som mål at påvirke den likviditet, der står til rådighed. Reguleringen sker indirekte, ved påvirkning af en af de faktorer, der er bestemmende for pengeinstitutternes kreditgivning, nemlig pengeinstitutternes mulighed for låntagning i Nationalbanken. De reguleringsordninger, der omtales i dette afsnit, tager sigte på at regulere pengeinstitutternes udlån mere direkte. Sådan regulering kan naturligvis udformes meget forskelligt. Der er således en typisk forskel i reguleringens specifikation og i dens grundlag. Undertiden er meningen alene at regulere omfanget af pengeinstitutternes udlån, undertiden tillige at regulere udlånenes retning. Grundlaget for styringen kan være vilkår knyttet til Nationalbankens lån til pengeinstitutterne, men reguleringen bliver naturligvis mere effektiv, hvis forbindelsen mellem bestemte lån og disses anvendelse kan opløses, og reguleringen i stedet bygges på pengeinstitutternes potentielle behov for lån eller endog på et grundlag, som er uafhængigt af endog det potentielle lånebehov.

I det følgende nævnes til illustration nogle regulerings-

16. Beretn. 1975.126.

ordninger, der har været anvendt i de senere tiår.

Først *to*, der angår *omfanget* af pengeinstitutternes udlån.

Nationalbanken har i en række tilfælde henstillet til pengeinstitutterne at være tilbageholdende med udlån.¹⁷ I årene 1970-1980 nøjedes Nationalbanken ikke med henstillinger. Da reguleredes omfanget af det enkelte pengeinstituts udlån af et *udlånsloft*.¹⁸ Ordningen gik nærmere ud på, at hvert enkelt pengeinstituts udlånstilsagn blev maksimeret. Som basis for udlånsloftet brugtes udlånstilsagnene på et bestemt tidspunkt. Loftet blev forøget generelt for alle pengeinstitutter nogle gange om året. Udlånsloftet var en generel ordning, men den blev suppleret med individuelle afgørelser. Nationalbanken gav forhøjelser til enkelte pengeinstitutter, hovedsagelig baseret på forholdet mellem disses udlånsstigning og indlånsstigning over bestemte perioder sammenholdt med de tilsvarende gennemsnit for pengeinstitutterne som helhed.

Udlånsloftet er nu suspenderet. Det var ikke længere effektivt; der var uudnyttede marginaler inden for lofterne.

Udlånsloftets suspension betyder imidlertid ikke, at styringen af omfanget af pengeinstitutternes udlån er opgivet. For det første er udlånsloftet kun suspenderet. Det kan på ny aktiveres. For det andet er der indført en smidigere reguleringsordning. Den går ud på, at de faktiske udlån – ikke lånetilsagnene, som var genstanden for udlånsloftet – ikke bør stige ud over *udlånsrammer*, der fastlægges med jævne mellemrum for hver af de 3 grupper af pengeinstitutter – banker, sparekasser og andelskasser – som helhed. På grundlag af indberetninger fra pengeinstitutterne holder Nationalbanken imidlertid øje med det enkelte pengeinsti-

17. F.eks. beretn. 1961.17, 1964.21 og 1967.40

18. PVI 41-42 og 46-47, beretn. 1970.35-36 og 39. 1971.48-50, jfr. 95 og 99, 1972.50-51, 95 og 97, 1973.58-60, 68-69 og 112-17, 1974.66-68, 1975.72, 1976.66-68, 1977.60-61, 1978.62-64, 1979.57 og 63-65, 1980.51-51 og 97-98.

tut og forlanger forklaring, hvis dette instituts udlånsvækst efter en individuel bedømmelse er særlig høj. Det er altså ikke nok, at sektorens – f.eks. samtlige bankers – ramme overholdes.¹⁹

Både udlånsloftet og rammerne for væksten i de faktiske udlån er uafhængige af, om det enkelte pengeinstitut faktisk har lån i Nationalbanken. Her er altså ikke tale om vilkår for ydede lån. Principielt gælder loftet og rammerne uanset om et pengeinstitut faktisk har eller får behov for lån. Men der er naturligvis en sammenhæng. Den viser sig retligt ved, at Nationalbanken forbeholder sig at bruge begrænsninger i låneadgangen som sanktion for ikke-overholdelse af loft eller rammer, jfr. nedenfor s. 96ff.

Reguleringen af en ganske bestemt facet af pengeinstitutternes kreditformidling, nemlig pengeinstitutternes *rentesatser*, har i perioder spillet en stor rolle.

Fra 1935 til 1973 fungerede en aftale mellem medlemmerne af bankernes og sparekassernes organisationer om, at renten for de vigtigste former for indlån i de pengeinstitutter, der var omfattet af aftalen, – og det var langt de fleste og største – skulle variere i takt med Nationalbankens diskonto.²⁰ Nationalbanken var ikke part i aftalen, men i 1967, da aftalen var ved at bryde sammen, gik Nationalbanken ind for, at den fortsattes, og bakkede også aftalen op i gerning. Deponeringsordningen blev lempet, men kun for de pengeinstitutter, der overholdt renteaftalen.²¹ Og Nationalbanken forbeholdt sig at gøre anmodninger om lån fra pengeinstitutter, som ikke overholdt aftalen, til genstand for individuel prøvelse.²²

Fra 1979-1981 gjaldt en aftale mellem Nationalbanken og de enkelte pengeinstitutter om en maksimering af udlåns-

19. Beretn. 1980.51-52 og 97-98, 1981.48-49 og 95-96. 1982.51-52 og 95-96 og 1983.57 og 93-95.

20. Ovenfor s. 37.

21. Om deponeringsordningen s. 50.

22. Beretn. 1967.44-45 og 77-80.

renten og om dennes svingning i takt med diskontoen.²³

For tiden styrer Nationalbanken ikke pengeinstitutternes rentesatser. Den forvaltningsretlige regulering, der nu findes, beror på monopol- og prislovgivningen og varetages af bank- og sparekassetilsynet.

De mest nøjeregnende reguleringsordninger forekommer, hvor Nationalbanken forsøger ikke blot at bestemme omfanget af og prisen for pengeinstitutternes kreditgivning, men hvilke *formål*, pengeinstitutterne må låne penge ud til.

Sådan regulering kan være udformet i særligt institutionelle rammer, som f.eks. Skibskreditfonden og Dansk Eksportkreditfond, se nedenfor s. 56. Men regulering af formålet med pengeinstitutternes kreditgivning kan også ske som led i Nationalbankens almindelige regulering af kreditformidlingen.

Der er eksempler på, at sådan regulering udformes via kravene til sikkerhed for lån i Nationalbanken. For at modvirke, at en forhøjelse af renten af Nationalbankens lån med sikkerhed i værdipapirer skulle vanskeliggøre finansieringen af eksporten, blev vilkårene for belåning af kreditbeviser udstedt af Nationalbanken i forbindelse med bankernes finansiering af lange eksportkreditter således gjort fordelagtigere.²⁴

Men reguleringen af formålet med pengeinstitutternes kreditgivning kan også frigøres fra faktisk optagne lån.

Sådanne ordninger kan både gå ud på at fremme og at hæmme kreditformål.

I 1969 indførtes en midlertidig refinansieringsordning for visse byggelån til socialt boligbyggeri,²⁵ og tilsagn om byggelån til almennyttigt boligbyggeri, der modtog statsgaranti i henhold til lovgivningen om boligbyggeri, blev holdt uden

23. Beretn. 1979.54-55 og 95-96 og beretn. 1981.50 og 68.

24. Beretn. 1961.19, jfr. 1972.56 om en særlig gunstig ordning for genbelåning af visse eksportkreditter.

25. Beretn. 1969.49-50 og 82-83.

for udlånsloftet.²⁶ Ved forhøjelsen af udlånsloftet i 1972 blev det „forudsat, at denne udvidelse fortrinsvis skulle komme erhvervslivets investeringer til gode.“²⁷

Særlig interesse har forsøgene på at hindre visse former for kreditgivning. Det praktiske problem har i lange perioder været at fremme pengeinstitutternes kreditgivning til erhvervsformål og at hæmme kredit til privat forbrug. Ved forhandlingen om udlånsloftet i 1973 blev det således udtrykkeligt slået fast, at „regulering af kreditgivning til bestemte formål“ var et led i udlånsloftsordningen. Og det blev besluttet, at pengeinstitutterne indtil videre skulle være meget tilbageholdende med ydelse af lån til finansiering af forbrug. En følge heraf var, at pengeinstitutterne skulle ophøre med at anvende udlånsformer, hvor lån ydedes mere eller mindre automatisk og uden særlig sikkerhed, som f.eks. personlån, lønkontolån, akademikerlån, kviklån mv., medmindre lånene havde basis i en forudgående regelmæssig opsparing af mindst 1 års varighed. Den udlånskapacitet, der herved blev frigjort, forudsattes at komme især udbygningen af eksporterhvervenes produktionsanlæg tilgode. Det tilføjes: „Der bør vises særligt hensyn til virksomheder i stærk vækst, herunder ikke mindst med henblik på udbygning af mindre virksomheder.“²⁸ Disse retningslinier har periodevis været lempet, men Nationalbanken har i 1984 opfordret pengeinstitutterne til atter at følge dem.²⁹

1.4. Indlån i Nationalbanken.

Indlån i Nationalbanken anvendes ligeledes til at regulere pengeinstitutternes kreditgivning.

Den mest nærliggende måde er at gøre indlån i National-

26. Beretn. 1970.35.

27. Beretn. 1972.50.

28. Beretn. 1973.114-17.

29. Beretn. 1979.57, 1980.52 og 97-98 og 1983.56.

banken mere fordelagtig end anden pengeanbringelse, f.eks. anbringelse af midlertidig likviditet i langfristede obligationer, en anvendelse, der periodevis har været anset for uheldig.

Det oftest anvendte middel har været salg af *indlånsbeviser* til pengeinstitutterne. Dette reguleringsmiddels effekt er blevet varieret ved variationer i løbetid, rente, muligheden for belåning, videresalg og indløsning før løbetidens udløb.³⁰

Et lignende, men mindre markedspræget middel er *indskudsrammer*. Siden 1977 har Nationalbanken tilbudt forrentning af indskud maksimeret i forhold til vedkommende pengeinstituts egenkapital.³¹ Formålet har været at hindre pengemarkedsrenten i at falde til nul i perioder med rigelig likviditet.

Disse reguleringsordninger bygger på pengeinstitutternes egeninteresse. De er frivillige i den forstand, at brugen af dem bestemmes af, hvad hvert enkelt pengeinstitut opfatter som sin velforståede interesse.

Der findes imidlertid også reguleringsordninger, der – set under det enkelte pengeinstituts synsvinkel – indeholder et større eller mindre element af tvang.

I 1958, under en periode med ekstraordinær stor likviditet hos pengeinstitutterne, forhandlede Nationalbanken med pengeinstitutternes organisationer. Resultatet blev en meddelelse til pengeinstitutterne om, at organisationerne anbefalede deres medlemmer at deltage i overtagelsen af et nærmere angivet beløb i indlånsbeviser. Fordelingen på de enkelte pengeinstitutter blev foretaget i forståelse med organisationerne. Det var et vilkår for køb af indlånsbeviserne, at eventuel belåning af dem ikke måtte danne grundlag for pengeinstitutternes udlån, men at belåning kun blev

30. Se f.eks. beretn. 1962.26-27, 1964.30-31, 1968.60 og 83, 1972.47-49 og 96, 1975.127-28.

31. Beretn. 1977.54-55.

foretaget ved almindelig likviditetsstramning eller i tilfælde, hvor de enkelte pengeinstitutter kunne påvise særligt tungtvejende grunde. Nationalbanken afgav løfte om ikke at ville ændre belåningsreglerne, uden at der forinden var forhandlet med pengeinstitutternes organisationer.³²

Denne reguleringsordning er – set fra det enkelte pengeinstitut – ikke helt frivillig. Den er dog heller ikke retligt bindende.

Det er to andre former for ufrivillige indlån.

Den ene kan illustreres ved *deponeringsordningen*. I 1965 indgik Nationalbanken individuelle aftaler med de enkelte banker om deponering af 20% af stigningen i indlån på en særlig – og særlig lavt forrentet – konto i Nationalbanken, eller ved forbedring af deres nettostilling over for udlandet. I aftaler med de enkelte sparekasser påtog disse sig lignende forpligtelser, blot at alternativet til deponering hos Nationalbanken her var placering i visse obligationer. Aftalernes vilkår blev i de følgende år ofte ændret. Deponerings-satsen blev sat op og ned, visse indlån i bankerne undtoges fra deponeringspligten, alternativerne til deponering i Nationalbanken blev ændret, og adgangen til at råde over de deponerede beløb blev udvidet. I 1971 blev deponeringspligten ophævet og de deponerede beløb frigivet. Men aftalen forblev i kraft, som en potentiel mulighed.³³

En lignende, men midlertidig ordning er *kassebindingsreglerne* fra 1975. Ordningen blev til efter aftale med pengeinstitutternes organisationer, men havde i øvrigt hjemmel i de individuelle udlånsloftsaftaler fra 1973.³⁴ Ordningen gik ud på, at pengeinstitutterne skulle deponere et beløb svarende til bestemte procentsatser af indlånsstigninger beregnet for bestemte tidsrum.³⁵

32. Beretn. 1968.59-60 og 83-84.

33. Beretn. 1964.21-22 og 50-59, og beretn. 1971.44-45, 94-97 og 103-04.

34. Ovenfor s. 45 og nedenfor s. 66.

35. PVI 34 og beret. 1975.61-62 og 127-28.

En anden form for ufrivillige indlån er *deponering* som følge af overskridelse af udlånsloftet. De aftaler, der lå til grund for udlånsloftet, indeholdt fra 1973 en bestemmelse om, at pengeinstitutter, der overskred udlånsloftet, skulle deponere et tilsvarende beløb på rentefri konto i Nationalbanken.³⁶ Ordningen førte i perioder til ganske betydelige deponeringer.³⁷

De hidtil nævnte ordninger søger at regulere kreditgivningens volumen. Men indlån i Nationalbanken kan naturligvis også anvendes med et snævrere sigte. I 1930 lovede Nationalbanken hovedbankerne en højere rente af deres indlån i Nationalbanken, hvis de lod en diskontonedsættelse slå igennem i deres rentesatser.³⁸

1.5. Intervention på interbankmarkedet.

I løbet af 1970'erne er der opstået et interbankmarked, som pengeinstitutterne benytter til udjævning af deres likviditet. Pengeinstitutter, der har ledig likviditet, herunder trækingsret inden for lånerammerne i Nationalbanken, overdrager denne likviditet til pengeinstitutter, som mangler likviditet.³⁹

I dette marked intervenserer Nationalbanken fra tid til anden ved at tilbyde likviditet. Følgen vil sædvanligvis være den samme som en udvidelse af lånerammerne eller en ændring af trancherne, se ovenfor s. 43. Men intervention i interbankmarkedet kan være smidigere, bl.a. fordi virkningerne kan være ganske kortvarige.⁴⁰

36. Beretn. 1973.117.

37. Se f.eks. beretn. 1977.61 og Tillæg, tabel 13.

38. DTH 125-26 og *Jørgen Mathiassen: Aftaler i Forvaltningsretten* 1974. 602.

39. I marts 1980 indgik de 7 største pengeinstitutter en aftale om kun at optage lån hos hinanden og kun at udnytte lånetrancher i Nationalbanken, som tilhørte denne kreds, se beretn. 1980.57. Sådan aftale begrænser naturligvis interbankmarkedets udlignende funktion.

40. PVI 36 og f.eks. beretn. 1976.57-58, 1980.57, 1982.55 og 1983.52-55.

2. Realkreditinstitutter.

Lån mod pant i fast ejendom optaget i de obligationsudstedende realkreditinstitutter spiller en stor rolle i dansk økonomi. Regulering af denne form for kreditgivning kan være lige så påkrævet som regulering af pengeinstitutternes kreditformidling.

Nationalbanken deltager i denne regulering, men ikke med samme vægt som i reguleringen af pengeinstitutternes kreditformidling. Her har Nationalbanken hovedrollen. Bank- og sparekassetilsynet begrænser sig stort set til at påse hensynet til soliditet og til konkurrencen, altså hovedformålene for bank- og sparekasselovgivningen og monopol- og prislovgivningen. Inden for de rammer, som denne lovgivning sætter, handler pengeinstitutterne uforstyrret af anden offentlig regulering af kreditformidlingen end netop den, der udøves af Nationalbanken. I reguleringen af realkreditinstitutternes kreditformidling spiller Nationalbanken ikke samme rolle. Siden realkreditloven af 1970, nu lovbek. 339, 12/7 1983, har realkreditinstitutterne været underkastet indgående offentlig regulering også vedrørende sådanne spørgsmål som: i hvilken slags faste ejendomme kan der gives lån; hvordan opgøres værdien af den faste ejendom, der stilles som sikkerhed; hvilken andel af værdien kan belånes; lånets løbetid osv. Tilmed veksler låneadgangen i et vist omfang efter lånets anvendelse. Denne offentlige regulering findes i loven og de anordninger, der er udstedt i henhold til den, og reguleringen overvåges af sædvanlige forvaltningsmyndigheder, nemlig boligministeriet og boligstyrelsen.

Lovens og anordningens regulering ændres tilmed ganske hyppigt i takt med konjunkturerne og den økonomiske politik. Under disse forhold er den regulering, der kan udøves af Nationalbanken, i det væsentlige et supplement til sædvanlig forvaltningsretlig regulering.

Før 1970 var forholdene mindre klare. Men selv da var realkreditinstitutter intensere reguleret end pengeinstitutter.

Nationalbankens regulering af realkreditinstitutternes kreditformidling har især berørt to punkter: obligationskursen og obligationsudstedelsens volumen.

Kursfastsættelsen for obligationer har afgørende økonomisk betydning, og *obligationskursen* har derfor altid været det punkt, som Nationalbanken især har sat ind overfor.

Det sker ved, at Nationalbanken køber og sælger obligationer i det åbne marked. Nationalbankens *open market operations* kan ses i forskellige sammenhænge og kan have forskellige formål. Nationalbanken kan ved køb og salg af obligationer til en vis grad påvirke pengeinstitutternes likviditet. Operationerne har også sammenhæng med Nationalbankens rolle som statens bank. Det gør en væsentlig forskel, om statsfinanserne har overskud, eller om man – som nu – må dække et stort statsunderskud ved Nationalbankens salg af statsobligationer.

Ser man alene på de konsekvenser for obligationskursen, som Nationalbankens køb og salg af obligationer kan tænkes at have, kan der sondres mellem to. Nationalbanken kan købe og sælge obligationer for at udjævne kortvarige, mere tilfældige kurssvingninger. Det formål har Nationalbanken forfulgt i mange år.⁴¹ Eller banken kan søge at påvirke den lange rente. Dette kan ikke – eller dog kun i meget begrænset omfang – lade sig gøre under de nuværende forhold.⁴²

Sædvanligvis har Nationalbanken kun begrænsede muligheder for at påvirke *volumen* af realkreditinstitutionernes udstedelse af obligationer. Banken kan ganske vist påvirke pengeinstitutternes køb og salg af realkreditobligationer, f.eks. ved fastsættelsen af belåningsprocenter for lån med

41. Et særegent udslag var Nationalbankens køb af obligationer for at afbøde virkningen af en pukkel i tilgangen af obligationer som følge af overgangsreglerne i realkreditloven, se beretn. 1968.58 og 1969.34.

42. Om situationen i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne se PVI 37 og f.eks. beretn. 1961.24, 1963.30 og 1964.31-32.

realkreditobligationer som sikkerhed,⁴³ og ved renten for de højere trancher i lånerammerne.⁴⁴ Og via *open market operations* har Nationalbanken en vis mulighed for at påvirke udbud og efterspørgsel efter obligationer. Men de eksisterende obligationsbeholdningers størrelse og obligationsmarkedets omfang gør, at Nationalbankens muligheder for at regulere obligationsudstedelsens volumen i almindelighed er marginale.

I 1965, efter at pengeinstitutternes udlån var blevet begrænset ved deponeringsaftalerne, og efter at der havde vist sig en tendens til udvidet brug af realkredit, skaffede Nationalbanken sig imidlertid beføjelse til en sådan regulering ved en aftale med realkreditinstitutionerne. Aftalen blev indgået mellem Nationalbanken og det enkelte realkreditinstitut og gik ud på, at vedkommende institut påtog sig at holde sine lånetilbud inden for bestemte grænser sat i forhold til en basisperiode. Aftalerne regulerede tillige lånetilsagnetes anvendelse. Loftet over lånetilsagnetene var nemlig højest for lån til boligbyggeri, næsthøjest for lån til landbrug og lavest for tillægslån og lån til andre formål.⁴⁵

Ordningen blev ved nye aftaler ændret ret ofte, og fra 1968 havde obligationsrationeringen kun begrænset rækkevidde.⁴⁶ I forbindelse med realkreditloven af 1970 blev rationeringsaftalerne ophævet i 1971.⁴⁷

I 1975 blev der imidlertid indgået en ny aftale. Den blev indgået mellem Nationalbanken og Realkreditrådet, der er et samvirke mellem realkreditinstitutterne. Aftalen var en ren rammeaftale. Indholdet var i hovedtræk følgende: I ekstraordinære situationer, når regulering er nødvendig, skal der – på en af parternes initiativ – optages forhandling

43. Ovenfor s. 41.

44. Ovenfor s. 43.

45. Beretn. 1965.34-38 og 64-66.

46. Beretn. 1968.48-49 og 1970.45.

47. Beretn. 1971.57.

om regulering. Reguleringen skal gennemføres med de hensigtsmæssige midler, hvorom der kan opnås enighed. Ved reguleringen kan differentieres mellem forskellige ejendomme, låneformål og egne af landet. I 1975 blev rammeaftalen udnyttet til fastlæggelse af et loft over netto-lånetilbudene. Beløbet inden for loftet blev fordelt af Real-kreditrådet mellem de enkelte institutter under hensyn til disses hidtidige andele af markedet.⁴⁸

Aftalen er stadig gældende, men er hvilende.

3. Andre kreditformidlingsordninger.

Pengeinstitutterne og realkreditinstitutterne er ikke de eneste organer, der er aktive i kreditformidlingen. Staten selv, postgiroen, ATP, den sociale pensionsfond og en række finansieringsselskaber spiller også en rolle.

Når det gælder om at belyse det retlige grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, har et almindeligt overblik over bankens forhold til disse meget forskelligartede institutioner mindre interesse end nogle få eksempler, der kan illustrere netop det retlige grundlag.

Fra 1978 begyndte forsikringsselskaber og pensionskasser, der hidtil i det væsentlige havde investeret i obligationer, selv at låne ud mod pant i fast ejendom. For at bevare fordelene ved obligationsrationeringen, der blandt andet havde til formål at hindre forbrugslån, altså lån i fast ejendom, der ikke ledsagedes af investering, indgik Nationalbanken i 1979 en aftale med forsikringsselskaberne og pensionskasserne om disses långivning mod pant i fast ejendom. Aftalerne regulerede lånets løbetid og renten, og forsikringsselskaber og pensionskasser påtog sig at undlade at give forbrugslån.⁴⁹ Ordningen er nu ophævet.

Nationalbanken har været med til at stifte en række

48. PVI 42-43 og beretn. 1975.75-76 og 129.

49. Beretn. 1979.66-67 og 97, 1980.68 og 1982.56.

særlige finansieringsinstitutter, således Finansieringsinstituttet for industri og håndværk, Byggeriets Realkreditfond, Dansk Landbrugs Realkreditfond, Danmarks Skibskreditfond og Dansk Eksportfinansieringsfond.

De to sidstnævnte har særlig interesse, fordi Nationalbanken ikke blot har været med til at stifte fondene og har tegnet en del af garantikapitalen, men fordi banken understøtter fondenes långivning. Skibskreditfonden giver lån til nybygning af skibe for danske ejere og til nybygning af skibe for udenlandske ejere på danske værfter. Nationalbankens støtte består deri, at banken overtager fondens lavtforrentede obligationer til pari, men kun kan sælge dem videre til markedskurs.⁵⁰ Eksportfinansieringsfonden giver lån til finansiering af langfristede eksportkreditter. Her består Nationalbankens støtte især i, at fonden kan låne i Nationalbanken til en lavere rente end markedsrenten.⁵¹ I begge tilfælde er der således tale om, at Nationalbanken via renten subsidierer de endelige låntagere.

III. Retligt grundlag.

1. Indledning.

Det forudgående afsnit II indeholder en illustrerende, men ikke udtømmende beskrivelse af de komplicerede og vekslende midler, som Nationalbanken anvender til regulering af kreditformidlingen. I dette afsnit er det meningen at give en samlet oversigt over det retlige grundlag, på hvilken reguleringen er bygget.

I den fælles indledning til bogens første del – den, der søger at fastlægge de forvaltningsretlige grænser for Nationalbankens virksomhed – er kort redegjort for legalitetsprincippet, ovenfor s. 27ff. Dets enkle og uantastede kerne

50. PVI s. 14.

51. PVI s. 15 og Beretn. 1975.72-73 og 125.

er et krav om, at forvaltningens virksomhed skal være afledt og uselvstændig. Men når princippet skal udmøntes i mere håndfaste detailregler, dukker de tvivlsomme nuancer naturligvis op. Hvilke dele af forvaltningens virksomhed skal være afledet af hvilket grundlag?

For Nationalbankens vedkommende har nuancerne særlig interesse, når man ser på reguleringen af kreditformidlingen. Her udøver Nationalbanken en virksomhed, der i langt og meget minder om traditionel, forvaltningsretlig regulering af erhverv, sådan som den foretages af forvaltningsorganer inden for f.eks. bygningsretten, miljøbeskyttelseslovgivningen, råstoflovgivningen, landbrugslovgivningen, monopol- og prislovgivningen og lovgivningen vedrørende sådanne enkelterhverv som buskørsel, hyrevognskørsel, restaurationer o.s.v.

Det er derfor nærliggende som baggrund for den følgende oversigt over det retlige grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen kort at beskrive det retlige grundlag som forvaltningsretlig regulering som den, der er eksemplificeret ovenfor, bygger på.

Sådan forvaltningsretlig regulering kræver lovhjemmel. En af folketinget vedtaget lov skal bemyndige forvaltningen til at foretage reguleringen. Reguleringen kan være fastlagt i loven selv, og så er der naturligvis ingen tvivl om bemyndigelsen. Men bemyndigelsen kan også bestå i, at loven bemyndiger en minister eller et andet forvaltningsorgan til at fastlægge reguleringen i en anordning (en bekendtgørelse) eller overlader til forvaltningen at regulere ved skønsmæssige enkeltafgørelser. I begge tilfælde stilles minimumskrav til bemyndigelsen. Karakteristisk for sædvanlig forvaltningsretlig regulering er således et krav om, at forvaltningens regulerende virksomhed skal være afledt af loven.

Det er på denne baggrund, at det retlige grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen fremtræder som atypisk.

2. *Nationalbankloven.*

Det mest nærliggende retlige grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen er naturligvis Nationalbankloven.

Efter § 1 har Nationalbanken „til opgave i overensstemmelse med denne lov og de i henhold til loven udfærdigede forskrifter at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning.“

Denne bestemmelse kan ikke danne retligt grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Forarbejderne understreger bestemmelsens karakter af formålsangivelse. Hensigten er at give en principiel rettesnor for ledelsen. „På hvilken måde og ved hvilke midler banken bedst kan sikre pengevæsenet og lette pengeomsætning og kreditgivning vil afhænge af forholdene til de forskellige tider. At søge at fastslå og binde dette i selve loven, ville på dette tidspunkt næppe være muligt eller heldigt.“¹ Bestemmelsen er således – som formålsbestemmelser i almindelighed – egnet til at lægge – meget vage og almene – retlige grænser for udøvelsen af beføjelser, hvis retlige grundlag findes andetsteds, men ikke til at danne grundlag for beføjelserne.

Nationalbanklovens § 15 indeholder derimod en beskrivelse af en række af de midler, der faktisk bruges i reguleringen af kreditformidlingen. Bestemmelsen taler om, at bankens virksomhed i særdeleshed omfatter modtagelse af indlån, foretagelse af udlån, vekseldiskontering og omsætning af fremmed valuta og værdipapirer. Og reglementets kap. II „Bankens forretninger“ udpensler disse virksomhedsformer nærmere. Ser man på lovens og reglementets beskrivelse, er det imidlertid klart, at bestemmelserne i det højeste kan danne retligt grundlag for de reguleringsmidler, der beror på udnyttelsen af Nationalbankens økonomi-

1. RT 1935/36 F 2556.

ske formåen, jfr. nedenfor under 3. Faktisk forekommende reguleringsordninger, der går videre, kan ikke bygges på Nationalbanklovens § 15 og reglementets kap. II.

Resultatet er således, at Nationalbankloven ikke indeholder tilstrækkelig retligt grundlag for alle de ordninger, som Nationalbanken faktisk har anvendt for at regulere kreditformidlingen.

Hermed stemmer Nationalbankens egen optræden. Hvis nationalbankloven havde indeholdt tilstrækkelig bemyndigelse, havde man nok ikke – som den følgende fremstilling vil vise – søgt at finde andre grundlag at bygge reguleringen på.

Resultatet stemmer også vel med dominerende synspunkter i den almindelige stats- og forvaltningsret. Når lovgivningsmagten bemyndiger forvaltningen til at udstede generelle retsregler – anordninger – opstilles, ganske vist meget vage, minimumskrav til præcisionen i bemyndigelsesloven, især når anordningen skal gå ud på noget usædvanligt eller indgribende.² Og minimumskravet for, at en skønsmæssig forvaltningsakt kan anses for at have hjemmel i loven, er, at loven i det mindste beskriver arten af forvaltningsaktens retsfølge, altså af dens indhold.³ Anvendes denne sidste tankegang, bliver resultatet dette: „Retsfølgende“: tvingende kreditregulering, er så indgribende og ligger så langt væk fra de midler, som lovens § 15 og Reglementets kap. II beskriver, at den ligger uden for den bemyndigelse, som Nationalbankloven indeholder.

3. Rådighed over økonomiske goder.

Nationalbanken råder over meget betydelige økonomiske midler. Nationalbanken kan aldrig komme i den situation,

2. *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, 1980, § 117, og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg. v/Peter Germer, 1973, 10.04.

3. *Bent Christensen*: Hjemmelsspørgsmål, 1980, 234-36.

at den mangler penge.⁴ Ved at råde over sine økonomiske midler: ved at gå ind på eller nægte at gå ind på aftaler om udlån eller indlån eller ved andre former for rådighed over økonomiske goder og ved at sætte vilkår for godernes erhvervelse, kan Nationalbanken i meget vidt omfang regulere kreditformidlingen.

Mange af de reguleringsordninger, der er beskrevet i afsnit II, hviler på dette grundlag. Det gælder således klart kravene til sikkerhed og rente ved udlån (1.3.1.), bestræbelserne for at tiltrække indlån (1.4.), Nationalbankens intervention i interbankmarkedet (1.5.), dens *open market operations* på obligationsmarkedet (2) og dens deltagelse i stiftelsen af særlige kreditinstitutter (3).

Man kan lade sig nøje med denne konstatering af, at en stor del af reguleringen af kreditformidlingen bygger på Nationalbankens rådighed over økonomiske goder. Man kan også gå et skridt længere tilbage og søge det retlige grundlag for rådigheden over økonomiske goder. Det kan findes i Nationalbankloven, dels i bestemmelserne om seddeludstedelsen, dels i § 15, der forudsætter, at Nationalbanken anvender sine økonomiske midler.

Det væsentlige er imidlertid at slå fast, at regulering, der bygger på Nationalbankens rådighed over økonomiske goder, har en åbenbar grænse. Forudsætningen for at regulere er naturligvis, at de, hvis adfærd ønskes reguleret, efterspørger de økonomiske goder, som Nationalbanken råder over. Hvis et pengeinstitut eller en realkreditinstitution kan og vil klare sig uden Nationalbankens økonomiske goder, slår det retlige grundlag, der består i rådigheden over goderne, ikke til. Skal Nationalbankens kreditregulering kunne virke, også hvor den enkelte kreditformidlingsinstitution ikke efterspørger Nationalbankens goder, må der findes et andet retsgrundlag.

4. Jfr. ovenfor s. 30.

Der kan blive tale om to: en særlig lov eller en aftale. Begge grundlag forekommer i praksis. Men aftalerne dominerer.

4. En særlig lov.

Det kan naturligvis forekomme, at en facet af kreditformidlingen, som Nationalbanken hidtil har reguleret uden særligt lovgrundlag, inddrages under en helt anden lovgivning, eventuel også en anden forvaltning. Pengeinstitutternes rentesatsers inddragning under monopol- og prislovgivningen er et klart eksempel.⁵ Det er ikke den situation, der her interesserer. Det følgende tager sigte på tilfælde, hvor Nationalbankens øvrige retsgrundlag suppleres eller styrkes ved et særligt lovgrundlag.

Det klareste tilfælde er kreditformidlingsloven, l. 543, 17/10 1973 om regulering af kreditformidling. Loven indeholder det retlige grundlag for en helt sædvanlig forvaltningsretlig, ensidig og tvungen regulering af kreditformidlingen. Hovedbestemmelsen findes i § 1. Økonomiministeren kan efter forhandling med Nationalbanken fastsætte bestemmelser med henblik på regulering af kreditformidlingen i form af begrænsninger i omfanget af nye kreditter, grænser for omfanget af de samlede kredittilsagn og grænser for trækket på kredittilsagn. Reguleringen kan formålsbestemmes. Den kan – som loven udtrykker det – „omfatte såvel det enkelte pengeinstituts samlede kreditgivning som kreditgivning til bestemte, nærmere afgrænsede formål.“ § 2 giver økonomiministeren bemyndigelse til efter forhandling med Nationalbanken at fastsætte kassebindingsregler, og § 3 pålægger pengeinstitutterne oplysningspligter over for Nationalbanken. Lovens sanktioner er, når det drejer sig om overskridelse af kreditbegrænsninger fastsat i hen-

5. Ovenfor s. 47 og nedenfor s. 84ff.

hold til § 1, rentefri deponering i Nationalbanken af et beløb svarende til overskridelsen, § 4, og bødestraf for manglende oplysninger og for ikke-overholdelse af kassebindingsregler, § 5.

Loven har aldrig været anvendt. Nationalbanken udtalte sig over for ministeren og folketingsudvalget temmelig køligt om lovforslaget. Aftalen om udlånsloft havde efter Nationalbankens opfattelse stort set opnået en tilfredsstillende regulering af udlånsstigningen. I det sidste års tid havde låneefterspørgslen dog ikke kunnet undgå at medføre et vist pres på aftalesystemet, ligesom nogle ganske få pengeinstitutter har ønsket at holde sig udenfor. På den baggrund opfattede Nationalbanken lovforslaget „som sigtende på en styrkelse af mulighederne for en fortsættelse af det kredit-politiske samarbejde mellem Nationalbanken og pengeinstitutterne.“ Nationalbanken oplyste i denne forbindelse, at pengeinstitutterne havde givet udtryk for, at de var villige til at forhandle med Nationalbanken om en fortsættelse og tilpasning af aftalerne, sådan at de kunne bringes i overensstemmelse med den politiske målsætning, som regeringen havde. I øvrigt understregede Nationalbanken de begrænsede virkninger af en regulering af netop pengeinstitutternes kreditgivning og særligt af en selektiv regulering efter formålet med låneoptagelsen.

Regeringen fremhævede i motiverne „at de hensyn, der søges tilgodeset gennem reguleringen af udlånsvirksomheden, kan varetages på den mest smidige måde gennem aftaler mellem Nationalbanken og pengeinstitutterne. For at sikre den fornødne fasthed i et sådant mere vidtgående aftalekompleks, har regeringen ... fundet det nødvendigt at søge gennemført en bemyndigelse til i givet fald at udstede forskrifter for de private pengeinstitutters udlånsvirksomhed.“ Og i ministerens forelæggelsestale blev det fremhævet, at, hvis Nationalbanken kunne opnå aftale med pengeinstitutterne tilpasset regeringens målsætning, „vil der efter sagens natur ikke være behov for at udnytte lovens beføjel-

ser.“⁶

Selv om loven aldrig har været anvendt, forblev den ikke uden effekt. Udlånsaftalerne fra november 1973 kom til at omfatte *alle* pengeinstitutter. De indeholder regler om rentefri deponering i Nationalbanken af beløb svarende til overskridelser af udlånsloftet. Og aftalerne indeholder en vis regulering af formålet med låntagningen.⁷

Et lignende tilfælde, der dog aldrig nåede så langt som til en lov, forelå i 1965 som forspil til aftalen om obligationsrationering.

Nationalbanken havde i begyndelsen af 1965 sluttet en aftale om deponering af 20% af stigningen i pengeinstitutternes indlån.⁸ Den begrænsning af bankers og sparekassers udlån, der fulgte heraf, viste sig at medføre en forøget efterspørgsel efter realkredit. Nationalbanken optog derfor forhandlinger med kreditforeningernes organisation, men kreditforeningerne mente, at en begrænsning af obligationsudbudet ville forudsætte lovmæssige foranstaltninger. Efter gældende ret havde kreditforeningerne efter deres egen mening ikke mulighed for at afvise lånsøgere. Nationalbanken henvendte sig herefter til regeringen, som forelagde et lovforslag om midlertidig regulering af obligationsudstedelsen. Lovforslagets vigtigste bestemmelse var, at de førende realkreditinstitutters nye udlån inden for et kvartal ikke måtte overstige grænser, der var udtrykt i procent af gennemsnitlige nyudlån i en tidligere periode. Grænserne var forskellige for lån til nyt boligbyggeri til helårsbeboelse og til andre formål. Under lovforslagets behandling i folketinget viste der sig mulighed for alligevel at opnå en aftale med realkreditinstitutterne. Lovforslagets behandling blev derfor suspenderet. Men regeringen udtalte, at, hvis der

6. FT 1973/74, 1. samling, Forhandlingerne 110, A 246ff, især 250, og B 13ff, samt beretn. 1973.58-59 og 68-69 samt 109-117.

7. Jfr. nedenfor s. 66 og beretn. 1974.66.

8. Ovenfor s. 50.

ikke opnåedes en aftale, havde partierne i folketinget samtykket i, at folketinget blev indkaldt trods sommerferien for at færdigbehandle lovforslaget.

Lovforslaget blev aldrig vedtaget, for Nationalbanken sluttede den aftale med realkreditinstitutterne om obligationsrationering, der er omtalt s. 54.⁹

5. Aftaler.

Når betegnelsen „aftale“ bruges i forbindelse med Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, anvendes ordet ikke altid i samme betydning.¹⁰

Ofte er der tale om helt sædvanlige formueretlige aftaler, hvor Nationalbanken og vedkommende kreditformidlingsinstitut „erlægger eller forpligter sig til at erlægge ydelser, der forholder sig til hinanden som vederlag.“¹¹ Klare eksempler er: Nationalbankens lån mod sikkerhed og rente,¹² når pengeinstitutterne trækker på Nationalbanken inden for deres låneramme,¹³ når Nationalbanken sælger indlånsbeviser¹⁴ eller modtager indskud inden for indlånsrammerne,¹⁵ når Nationalbanken optræder på interbankmarkedet,¹⁶ og ved Nationalbankens *open market operations*.¹⁷

De aftaler, der har særlig interesse som grundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, har imidlertid en anden karakter. De kaldes ganske vist aftaler. De formuleres og skrives under som sædvanlige formueret-

9. Beretn. 1965.34-35 og FT 1964/65 A sp. 2759ff.

10. Det er ikke noget specielt netop for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Det gælder i forvaltningsretten i almindelighed. Se *Jørgen Mathiasen: Aftaler i forvaltningsretten*, 1974, del I.

11. *Henry Ussing: Aftaler*, 3. udg., 1950, s. 9.

12. S. 39ff.

13. S. 43.

14. S. 49.

15. S. 49.

16. S. 51.

17. S. 53.

lige aftaler. Og de er blevet til som resultat af en enighed fremkaldt ved forhandling. Men der sker ikke udveksling af sædvanlige økonomiske ydelser, der forholder sig til hinanden som vederlag. Den ene part – kreditformidlingsinstituttet eller -institutterne – lover at optræde på en nærmere beskrevet måde. Men det, den anden part – Nationalbanken – yder til gengæld, er at bidrage til, at en allerede eksisterende bemyndigelse til ensidig forvaltningsretlig regulering ikke bruges, eller at sådan bemyndigelse ikke tilvebringes. Sådanne aftaler kaldes i det følgende for „almene“.

Mellem disse to yderpunkter findes naturligvis mulighed for mange mellemformer. Det er særlig nærliggende, at Nationalbanken som vederlag tillige bruger rådigheden over sine økonomiske goder og således også erlægger en helt sædvanlig økonomisk ydelse.

I det følgende gives først en kort oversigt over de vigtigste af de aftaler, som ikke er sædvanlige formueretlige aftaler. (5.1.) Dernæst rejses to retlige problemer: Kan aftaler overhovedet lovligt bruges som retsgrundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen? (5.2.) – Hvilke virkninger har sådanne aftaler? (5.3.)

5.1. De vigtigste aftaler.

De grundlæggende almene aftaler vedrørende pengeinstitutterne er deponeringsaftalerne og aftalerne om udlånsloft og udlånsrammer.

Deponeringsaftalerne blev sluttet i 1965 mellem Nationalbanken og det enkelte pengeinstitut. De gik ud på, at pengeinstituttet forpligtede sig til at deponere en i aftalen fastsat procentsats af indlånstigningen på en nærmere beskrevet måde. Procentsatsen kunne ændres ved aftale mellem Nationalbanken og vedkommende pengeinstituts organisation. Aftalerne var gældende indtil videre og kunne opsiges af begge aftaleparter. Aftalerne var ledsaget af en

hensigtserklæring, som ved at redegøre for aftalernes baggrund lagde visse retningslinier for deres anvendelse. Heraf fremgår, *at* aftalerne helst skulle omfatte alle pengeinstitutter, *at* aftalerne ikke må gribe ind i konkurrencen mellem bankerne, *at* aftalerne ikke sigter til at gribe ind i, til hvilke formål der ydes kredit, og *at* aftalerne bør gælde i en årrække.

Deponeringsaftalerne blev hyppigt ændret. De har siden 1971 været suspenderet, men kan sættes i kraft igen.¹⁸

Aftalerne om udlånsloft havde de første år efter 1970 et midlertidigt præg, men efter gennemførelsen af kreditformidlingsloven blev aftalerne permanente og fik følgende udformning: Aftalerne blev afsluttet mellem Nationalbanken og hvert enkelt pengeinstitut. Aftalernes indhold var imidlertid kun en ramme, der angav de reguleringsmidler, der kunne anvendes, og af hvem. Midlerne var – som i kreditformidlingsloven – udlånsloft, kassebindingsregler og regulering af kreditgivningen til bestemte formål. De nærmere regler for reguleringen, herunder iværksættelse, ændringer og ophør, skulle aftales mellem Nationalbanken og vedkommende pengeinstituts organisation. De således vedtagne regler udgjorde en integrerende del af den individuelle aftale.

Aftalerne indeholdt endelig hjemmel til, at overskridelser af udlånsloftet udløste pligt til at deponere et tilsvarende beløb på rentefri konto i Nationalbanken.

Også disse aftaler kunne opsiges af hver af parterne.

Udlånsloftet er siden 1980 suspenderet. De individuelle aftaler med pengeinstitutterne anses stadig for gældende og danner grundlag for den nuværende regulering, der består i generelle rammer for væksten i faktiske udlån fastsat under eet for hver gruppe pengeinstitutter efter aftale med penge-

18. Ovenfor s. 50. Beretn. 1964.21-22, 50-59 og 1971. 44-45, 94-97 og 103-04, og *Jørgen Mathiassen: Aftaler i forvaltningsretten*, 1974.534-36.

institutternes organer, tilbageholdenhed med forbrugslån, og deponeringspligt, såfremt et enkelt pengeinstituts udlån bliver for kraftigt, dog først efter forhandling med organisationerne.¹⁹

For realkreditinstitutterne var den grundlæggende almenne aftale obligationsrationeringsaftalen af 1965. Den blev indgået mellem Nationalbanken og det enkelte realkreditinstitut, og den gik ud på, at lånetilbud skulle holdes inden for bestemte grænser, vekslende efter lånets anvendelse.²⁰

I forbindelse med realkreditloven af 1970 blev denne aftale ophævet. Men i 1975 blev der indgået en ny rationeringsaftale af en lidt anden karakter. Den blev indgået mellem Nationalbanken og Realkreditrådet – realkreditinstitutternes fællesorgan – og er en rammeaftale. Dens vigtigste bestemmelser har følgende indhold: Såfremt det i ekstraordinære situationer skønnes påkrævet at gennemføre en regulering af realkreditinstitutternes udlånsvirksomhed, optages der forhandling mellem Nationalbanken og Realkreditrådet herom. Reguleringen gennemføres ved anvendelse af midler, der i den foreliggende situation må anses for hensigtsmæssige, og hvorom der opnås enighed. Ved reguleringens udformning kan der differentieres mellem lån i forskellige ejendoms kategorier, lån til byggeri, lån i eksisterende ejendomme, og lån i ejendomme beliggende i forskellige områder af landet.²¹

Karakteristisk for de hidtil nævnte aftaler er, at de efter emnekreds og adressater er meget omfattende. Der findes imidlertid også mere begrænsede aftaler. I forbindelse med indgåelsen af deponeringsaftalen i 1965 blev der således „givet tilsagn om, at den beholdning på ca. 500 mio. kr.

19. Ovenfor s. 45-46 med note 18 og 19.

20. Ovenfor s. 54 og *Jørgen Mathiassen* op.cit. 536-38.

21. Ovenfor s. 54-55. I 1979 afsluttede Nationalbanken en tilsvarende rationeringsaftale med de enkelte forsikringsselskaber og pensionskasser om udlån i ejerboliger, jfr. ovenfor s. 55.

ubelånte indlånsbeviser, der ligger i hovedbankerne, ikke vil blive indløst, med det formål at gennemføre en kreditudvidelse.“²² Og Nationalbankens renteaftale med de enkelte pengeinstitutter fra 1979 angik udelukkende den gennemsnitlige udlånsrente.²³

Der er naturligvis ikke noget i vejen for, at en aftale, der i øvrigt ikke er en sædvanlig formueretlig aftale, dog kan indeholde en udtrykkelig bestemmelse om en sædvanlig økonomisk modydelse. Det var således tilfældet med renteaftalen af 1979. Et pengeinstitut, som påtog sig at begrænse den gennemsnitlige udlånsrente i overensstemmelse med aftalen, fik et – ganske vist betinget – løfte om, at Nationalbanken ved fastsættelse af lånerammer eller ved intervention på pengemarkedet ville tilstræbe, at de tilsluttede pengeinstitutter fik dækket deres normale lånebehov til en rente svarende til Nationalbankens almindelige udlånsrente.²⁴

De to aftaler, der ligger længst væk fra sædvanlige formueretlige aftaler, nemlig aftalen om udlånsloftet fra 1973 og om kreditforeningernes udlånsvirksomhed fra 1975, indeholder ingen bestemmelser om modydelse, og de minder i det hele ikke meget om typisk individuelle, gensidigt bebyrdende aftaler. Aftalen om udlånsloft er ganske vist afsluttet mellem Nationalbanken og det enkelte pengeinstitut og indeholder en omend noget generel beskrivelse af aftalens mulige genstand. Men aftalens nærmere indhold fastlægges ved forhandling mellem Nationalbanken og organisationerne. Og aftalen om realkreditinstitutionernes udlånsvirksomhed fra 1975 er indgået med Realkreditrådet og dens beskrivelse af genstanden for aftalen er mildest talt vag. Slægtskabet mellem disse aftaler og en velkendt forvaltningsretlig situation: en bemyndigelseslov og udstedel-

22. Beretn. 1964.54.

23. Ovenfor s. 46-47.

24. Beretn. 1979.95, afsn. 4 i aftalen.

se af anordninger efter forhandling med organisationerne er påfaldende. Og det er ikke så sært. Disse aftaler erstatter simpelthen den aldrig brugte kreditformidlingslov og den aldrig gennemførte lov om obligationsrationering.

5.2. Kan aftaler overhovedet lovligt bruges som retsgrundlag for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen?

Et klassisk problem i forvaltningsretten er dette: I hvilket omfang kan forvaltningen anvende aftaler i stedet for eller til supplerende af de typisk forvaltningsretlige retsgrundlag: love og anordninger?²⁵ Problemet er besværligt at have med at gøre, nok især, fordi de ydelser, der kan være genstand for aftaler, som forvaltningsorganer er part i, kan være meget forskellige fra dem, der dominerer i den formueretlige aftaleret, og fordi vurderingsgrundlaget bag de regler, der søges opstillet om sådanne aftaler, er usikkert og flimrende.

Lige netop når det drejer sig om Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, er der imidlertid ingen tvivl.

I det omfang, aftalernes genstand er økonomiske midler, som Nationalbanken råder over, og som pengeinstitutterne efterspørger, er aftaler et helt legitimt retsgrundlag.

Kun grænserne for Nationalbankens rådighed eller aftalefrihed kan rejse retlig tvivl.

Men selv, hvor aftalerne fungerer som retsgrundlag for en regulering, som ikke bygger på udveksling af ydelser,

25. Se for dansk rets vedkommende især *Poul Andersen*: Dansk forvaltningsret, 5. udg. 1963, kap. IX, og *Jørgen Mathiasen*: Aftaler i forvaltningsretten, 1974, og for norsk rets vedkommende især *Arvid Frihagen*: Avtaler med forvaltningsmyndighetene 1977, *Torstein Eckhoff*: Forvaltningsrett, 1983, kap. 13, og *J.F. Bernth*: Avtaler med stat og kommune, 1981.

som Nationalbanken råder over og pengeinstitutterne efterspørger, er der – i al fald ikke længere – nogen tvivl. Lige netop når det drejer sig om Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, har lovgivningsmagten via kreditformidlingsloven og den aldrig vedtagne obligationsrationslovs lovutvetydigt godkendt aftaler som retsgrundlag. Også her er de retlige tvivlsspørgsmål således knyttet til grænserne for Nationalbankens udnyttelse af de beføjelser, aftalerne giver.

5.3. Aftalernes retsvirkninger.

Der opstår ingen problemer vedrørende sædvanlige formueretlige aftaler, der angår økonomiske midler, som efterspørges af pengeinstitutterne hos Nationalbanken. Aftaler om f.eks. ydelse af lån og modtagelse af indlån og om prisen herfor har helt sædvanlige retsvirkninger, også hvor der er tale om adhæsionskontrakter, hvor vilkårene er fastlagt på forhånd.

Spørgsmålet om retsvirkninger opstår især ved almene aftaler som aftalerne om deponering, udlånsloft og obligationsrationering.

Sådanne aftalers vigtigste virkninger er nok socialpsykologiske.²⁶ Nationalbanken indgår dem med virksomheder, der er vant til at indgå aftaler, og hvis ve og vel i det hele er afhængig af, at aftaler i almindelighed overholdes. Hertil kommer, at de fleste pengeinstitutter og realkreditinstitutter tilhører det, man ofte kalder „The Establishment“ og derfor vil være indstillet på at følge spillets regler, også selv om deres gevinst skulle blive noget beskåret derved. Under alle omstændigheder har Nationalbanken, i alt fald hidtil, kunnet gå ud fra en betydelig loyalitet og ordholdenhed fra aftaleparternes side.

Dette er nok den vigtigste grund til, at aftaler f.eks. i

26. Se til det følgende *Jørgen Mathiassen* op.cit. 95ff, 532-33 og 542.

motiverne til kreditformidlingsloven anses for et smidigere reguleringsmiddel end sædvanlig lovhjemlet forvaltningsretlig regulering.²⁷ En anden grund er måske, at Nationalbankens regulering af pengepolitikken i det hele er en makro-styring. Det, der interesserer, er det økonomiske resultat stort set. Om udlånsloftet overholdtes på decimaler, eller om et enkelt pengeinstitut en overgang ikke helt nøje følger parolen, er mindre væsentligt, når blot den samlede effekt af reguleringen er acceptabel. Denne indstilling er lettere at opretholde i en aftaleatmosfære, hvor det er en selvfølge, at en aftalepart kan lade være med at gøre sine rettigheder efter aftalen gældende, end inden for rammerne af traditionel forvaltningsretlig tankegang, hvor udgangspunktet er, at lov er lov, og lov skal holdes, og at det er forvaltningens pligt at påse, at der sker, også i det små.

Det forhold, at de almene aftaler først og fremmest har og vel også tilstræber socialpsykologiske virkninger, hindrer imidlertid ikke, at der med god mening kan spørges til de retlige virkninger.

Aftalerne må kunne gennemtvinges på helt sædvanlig maner. Hvis et pengeinstitut ikke overholdt deponeringsaftalen, kunne Nationalbanken have fået dom for indbetaling af pengene. Og hvis et pengeinstitut gennembrød udlånsloftet eller i strid med aftalen lånte ud til forbudte formål eller ikke overholdt en aftale om udlånsrentens størrelse, kunne Nationalbanken have fået anerkendelsesdom over vedkommende pengeinstitut.²⁸

I praksis er aftalerne imidlertid aldrig søgt gennemtvunget ved sædvanlige retlige tvangsmidler. Allerede af den

27. Ovenfor s. 62.

28. Man kan også spørge, om et pengeinstitut, der overholdt aftalen, kunne anlægge sag for at få dom enten over det pengeinstitut, der ikke respekterede aftalen, eller over Nationalbanken, der ikke sørgede for, at aftalen respekteredes. Svaret er tvivlsomt, se *Bernhard Gørmard*: Civilprocessen, 2. udg. Kap. 13, især 13.2.

grund samler interessen sig om Nationalbankens muligheder for at få aftalerne respekteret ved brug af egne midler, altså ved rådigheden over de økonomiske goder, som Nationalbanken kan tilbyde.

Dette spørgsmål behandles imidlertid bedre som led i beskrivelsen af de retlige grænser for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen.

6. Henstillinger og anden aretlig regulering.

En beskrivelse af Nationalbankens regulering af kreditformidlingen vil være uvirkelig, hvis det ikke kraftigt understreges, at reguleringen i vidt omfang tillige foregår og i lang tid er foregået ved aretlige midler, eller – om man vil – uden sædvanligt retligt grundlag.

Det er naturligvis ikke noget særegent for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Advarsler, rådgivning, vejledning og andre uforbindende udtalelser bruges i vidt, men vekslende omfang inden for mange andre forvaltningsområder.²⁹ Alligevel er det nok karakteristisk for Nationalbanken, at den bruger henstillinger og det, *Erling Olsen* kalder public relationvirksomhed,³⁰ i usædvanlig høj grad.

Nationalbankens aretlige regulering kan antage højst forskellige former.

Henstillinger direkte rettet til pengeinstitutterne er og har i årtier været meget almindelige.

Til illustration nævnes nogle spredte eksempler.

Nationalbanken har igen og igen henstillet til pengeinstitutterne at vise almindelig tilbageholdenhed med udlån.³¹

29. Se f.eks. *Bent Christensen* i *Dansk miljøret*, red. af W.E. von Eyben, 1, 81ff.

30. DPH 2.75.

31. Se f.eks. beretn. 1961.17 og 28, 1964.21, 1966.55, 1967.41, 1969.81 og 1980.97.

Mere specielle henstillinger har ligeledes været hyppige. Allerede i 1924 henstillede Nationalbanken til bankerne at indskrænke den kreditgivning, som skulle anvendes til indførsel, omsætning og produktion af luksusvarer,³² og i 1951 henstilledes, at kredit ydedes efter en fra samfundsmæssige hensyn opstillet prioritetsskala.³³ Nationalbanken har i de senere årtier henstillet, at man begrænsede maksimum for byggelån på en bestemt måde,³⁴ kun lod udlån stige med 80% af indlånsstigningen,³⁵ ikke lod den højeste indlånsrente følge en diskontoforhøjelse,³⁶ benyttede en lempelse i deponeringsordningen i moderat tempo³⁷ og ikke lånte i Nationalbanken i kvartalets to første måneder.³⁸

En anden meget brugt form for aretlig regulering af kreditformidlingen er ikke vendt direkte mod pengeinstitutterne, men mod offentligheden i almindelighed. Et typisk udtryk er direktionsmedlemmers taler på møder i kreditsektorens organisationer.

Diskontofastsættelsen kan ligeledes i et vist omfang betragtes som et aretligt middel til påvirkning af kredityderes og kreditsøgers adfærd, jfr. ovenfor s. 38.

En form for aretlig regulering, der vistnok spiller en betydelig praktisk rolle, er bankens krav på forklaring fra de pengeinstitutter, hvis udlånsvækst er særlig høj i forhold til de almindelige udlånsrammer, se nærmere ovenfor s. 45-46.

Der er ingen tvivl om, at den beskrevne aretlige regulering er lovlig. Nationalbanken handler ikke retsstridigt ved på de beskrevne måder at søge at regulere kreditformidlin-

32. *Axel Nielsen: Bankpolitik, II, 1930.542.*

33. DPH 2.282.

34. Beretn. 1969.49-50.

35. Beretn. 1967.40.

36. Beretn. 1969.40.

37. Beretn. 1968.41.

38. Beretn. 1964.27. Nationalbanken har også henstillet til bankerne ikke at forhøje udbyttet.

gen. De retlige problemer dukker først op, når man spørger, om Nationalbanken kan bruge de beføjelser, som hviler på de ovenfor skildrede retsgrundlag til at gennemtvinge en adfærd i overensstemmelse med henstillingerne, og når man spørger, om andre offentlige myndigheder, især naturligvis regeringen, kan styre Nationalbankens brug af disse aretlige reguleringsmidler. Herom henvises til IV, 3.3.2. nedenfor og til kap. 7, III, 1.7.1.

IV. Retlige grænser.

1. Indledning.

Af afsnit III fremgår, at Nationalbankens beføjelser til at regulere kreditformidlingen først og fremmest finder sit retsgrundlag i bankens rådighed over sine økonomiske midler og i almene aftaler. Bagved ligger ganske vist Nationalbanklovens seddelmonopol og den aldrig brugte kreditformidlingslov og den aldrig vedtagne lov om obligationsrationering. Men det umiddelbare grundlag er økonomisk magt og almene aftaler.

De beføjelser, der bygger på disse retsgrundlag, er naturligvis ikke ubegrænsede. Dette afsnit indeholder et forsøg på en samlet fremstilling af de retlige grænser for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Der gøres i første omgang ikke forskel på, om beføjelserne hviler på det ene eller det andet retsgrundlag. Fremstillingen bygger således på den antagelse, at der gælder samme begrænsninger for Nationalbankens muligheder for at beslutte at ændre eller fravige fra det aftalte udlånsloft, at frigive beløb, der er deponeret i henhold til deponeringsaftalen, eller lade være med at skride ind mod aftalestridigt udlån som for beslutninger om størrelsen af renten for Nationalbankens udlån eller dets volumen eller om at intervenere på interbankmarkedet. Holdbarheden af denne antagelse undersøges til slut i afsnit 4.

Fremstillingen af de retlige grænser er i øvrigt bygget således op:

Først gives en kort fremstilling af det grundlag, som de retlige begrænsninger hviler på, afsnit 2 nedenfor.

Så søges begrænsningerne skildret i detaljer i afsnit 3 nedenfor. En sådan skildring kan naturligvis gribes an på mange måder. Det væsentlige er under alle omstændigheder at pege på et rimelig stort antal kriterier eller hensyn, som Nationalbanken kan eller ikke må tage med i betragtning, når den træffer beslutning om udnyttelsen af sine beføjelser. For at få lidt hold på fremstillingen, ses dette fælles problem under 3 forskellige synsvinkler. Disse synsvinkler har kun den rolle at holde orden. Der er ikke tale om forskellige retsregler, og det kan ofte være en smagssag, om man foretrækker at se spørgsmålet om en bestemt retlig begrænsning under den ene eller den anden synsvinkel. Først ses på, hvilke formål Nationalbanken lovligt kan forfølge. Dernæst ses på, i hvilket omfang Nationalbanken lovligt kan gøre forskel på forskellige kreditformidlere. Og til slut ses på, i hvilket omfang Nationalbanken kan bruge sine beføjelser som „sanktion“ over for en allerede foretaget adfærd fra en kreditformidler eller til at tvinge en kreditformidler ind i en aftale.

2. Grundlaget for de retlige grænser.

Nationalbankloven, især dennes formålsbestemmelse, lægger naturligvis grænser. Det samme gør aftalerne, både dem, der angår rådigheden over Nationalbankens økonomiske goder, og de almene aftaler om deponeringspligt, udlånsloft og obligationsrationering m.v. Men også kreditformidlingsloven lægger grænser, selv om den aldrig er blevet anvendt, og lovforslaget om obligationsrationering, selv om det aldrig blev vedtaget. Brugen af de beføjelser, som de almene aftaler giver, må bedømmes i lyset af loven og lovforslaget. Aftalerne træder jo i stedet for loven og

lovforslaget.

Disse retskilder, der er særegne for Nationalbanken, suppleres af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, især dem, der bruges til at fastlægge, hvilke kriterier Nationalbanken lovligt kan tage i betragtning ved udøvelsen af reguleringen af kreditformidlingen.

Det må understreges, at disse forskellige grundlag for de retlige grænser spiller sammen. Beføjelser, der beror på de almene aftaler, må bedømmes både i lyset af den lov, som aftalen træder i stedet for, og af de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger og af Nationalbankloven. Og denne og de almindelige retsgrundsætninger lægger grænser også for beføjelser, der alene beror på Nationalbankens økonomiske magt.

3. De retlige grænser i detaljer.

3.1. Formål.

Når man skal afgøre, hvilke kriterier eller hensyn Nationalbanken lovligt kan lægge vægt på ved udøvelsen af sine beføjelser til at regulere kreditformidlingen, er det vigtigste grundlag – her som ved udstedelse af skønsmæssige forvaltningsakter³⁹ – formålsbetragtninger.

Når man bruger formålsbetragtninger til fastlæggelse af kredsen af lovlige kriterier, bruger man mål/middel-tankegange. Nationalbankens anvendelse af sine beføjelser til at regulere kreditformidlingen ses som middel til at opnå bestemte formål i betydningen: bestemte ønskede konsekvenser inden for den del af samfundslivet, som Nationalbanklovens § 1 karakteriserer som pengevæsen, pengeomsætning og kreditgivning. Nationalbankens anvendelse af sine retlige beføjelser i det enkelte tilfælde styres derfor af et krav om, at netop denne anvendelse skal bidrage til, at de

39. Bent Christensen: Hjemmelsspørgsmål 1980.91ff.

ønskede samfundsmæssige konsekvenser realiseres.

Så længe man prøver at skildre den offentlige forvaltning i almindelighed, bliver man nødt til at lægge hovedvægten på at vise, *hvordan* man finder ud af, hvilke formål bestemte beføjelser skal tjene. Fordelen ved at begrænse sin skildring til et bestemt forvaltningsorgan er, at man kan koncentrere sin undersøgelse om, *hvilke* formål der for netop *dette* organ er lovlige.

En sådan undersøgelse kan naturligvis ikke blive udtømmende. Det, der kan gøres, er at tage en række nærliggende formål frem og se nærmere på dem.

3.1.1. Nationalbankens egen økonomi.

Det historiske udgangspunkt har været, at Nationalbanken havde mange private kunder, og at banken også efter at dens hovedrolle var blevet at være centralbank, især anvendte banktekniske eller markedsbestemte midler såsom udlån mod betryggende sikkerhed og indlån mod tilstrækkelig rente. Indtil funderingsreglernes suspension måtte det også være et væsentligt formål for banken at være velkonsumeret.

Der er derfor god mening i at spørge, om hensynet til Nationalbankens egen økonomi er et lovligt formål.

Det er vist nødvendigt at bryde problemstillingen op for få rimeligt klare svar.

Man kan først spørge, om det er lovligt at drive Nationalbanken med det formål, at banken skal give størst muligt overskud. Eller lidt mere konkret: Kan Nationalbanken sætte renten på pengeinstitutternes lån i Nationalbanken efter, hvad markedet kan bære? Kan banken sælge af sin obligationsbeholdning for at realisere en kursgevinst?

Når spørgsmålene stilles således, må svaret vist være nej.⁴⁰ Efter Nationalbanklovens § 1 er Nationalbankens

40. Jfr. Jørgen Pedersen: Dansk pengepolitik, 2. udg. 1964.349.

formål at opretholde et sikkert pengevæsen og at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning, ikke at tjene penge selv.

På den anden side kan det ikke generelt være ulovligt at tage hensyn til Nationalbankens økonomi. Nationalbanklovens § 19 forudsætter, at Nationalbanken sædvanligvis giver overskud. Og i alt fald er det ikke meningen, at Nationalbanken over længere perioder skal oparbejde et underskud. Hvem skulle dække det?

Det er således helt klart lovligt at tage økonomiske hensyn ved den nærmere tilrettelæggelse af reguleringen af kreditformidlingen. Nationalbanken kan lade valget mellem flere mulige reguleringsformer påvirke af, hvilken der er billigst for Nationalbanken.

Tvivlen opstår i situationer i det brede interval mellem disse to yderpunkter.

I 1970 stillede Nationalbanken garanti for en likviditetsstøtte til Burmeister & Wain på 50 mio. kr. Støtten blev faktisk ydet efter henstilling fra regeringen og med tilslutning fra folketingets finansudvalg.⁴¹ Men kunne Nationalbanken have sagt nej, fordi den anså tabsrisikoen for for stor? Jeg vil mene, at svaret er ja.

En anden situation er mere tvivlsom. Kan Nationalbanken nægte et pengeinstitut at trække inden for de sædvanlige lånerammer, fordi der er nærliggende risiko for, at netop dette pengeinstitut ikke kan tilbagebetale lånet? I praksis vil situationen nok ikke forekomme rent. Vedkommende pengeinstitut vil formentlig have tilsidesat forudsætnin-
gerne for lånerammeordningen. Men hvis situationen virkelig opstår rent, er det efter min mening meget tvivlsomt, om Nationalbanken kan sætte en generel kreditreguleringsordning ud af kraft i et enkelt tilfælde for at gardere sig mod tab.

41. Beretn. 1970.57.

3.1.2. *Konkurrence med pengeinstitutterne.*

Nationalbanken diskonterede indtil 1967 veksler for private virksomheder og drev således sædvanlig bankvirksomhed direkte over for private kunder.⁴² Nationalbanklovens § 15 og reglementets §§ 22-34 nævner desuden en række almindelige bankforretninger som en del af Nationalbankens opgaver. Der er derfor god mening i at spørge, om Nationalbanken lovligt kan konkurrere med pengeinstitutterne. Det kan ikke ske med det formål at tjene penge; jfr. ovenfor under 3.1.1. Men kan det ske for at regulere kreditformidlingen, altså for at opnå formålet i Nationalbanklovens § 1?

Spørgsmålet om lovligheden af regulering af den private sektor via offentlig konkurrence er ikke særligt for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen. Spørgsmålet er velkendt især i kommunalretten. Kommunerne kan inden for ret vide retlige grænser forsøge at regulere byudvikling – og i nogen grad jordprisen – ved køb og salg af ubebygget jord, men er i øvrigt på de fleste andre områder underkastet ganske snævre grænser, sat for at hindre konkurrence med den private sektor.⁴³ I den almindelige forvaltningsret er der således ikke noget klart mønster, men nok en tilbøjelighed til at anse regulering af den private sektor via offentlig konkurrence for ulovlig, medmindre der er rimelig klar hjemmel for det modsatte.

For Nationalbankens vedkommende er forholdene komplicerede. Som statens bank kan Nationalbanken ved salg af statspapirer naturligvis konkurrere med pengeinstitutterne om den kapital, der er til rådighed på markedet. Lignende „konkurrence“ kan der blive tale om, når Nationalbanken sælger ud af sin obligationsbeholdning.

Problemerne kommer frem, hvis Nationalbanken på me-

42. Beretn. 1966.40.

43. Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning, II, 1979, kap. IV og s. 205 ff; jfr. Bent Christensen i Dansk miljøret 1, 74 ff.

re utraditionel måde vil henvende sig til publikum i konkurrence med pengeinstitutterne. *Niels Thygesen* nævner, at salg af Nationalbankens indlånsbeviser i det åbne marked, og ikke blot til pengeinstitutterne, i slutningen af 1960'erne ville have været et egnet instrument til påvirkning af pengeinstitutternes likviditet.

Instrumentet blev ikke brugt, rimeligvis fordi det ville have vanskeliggjort samarbejdet med pengeinstitutterne.⁴⁴ Der er imidlertid ingen tvivl om, at brugen af instrumentet ville have været lovlig. Og sålænge Nationalbankloven bevares med sin nuværende tekst, vil det formentlig i det hele være lovligt, hvis Nationalbanken forsøger at regulere kreditformidlingen ved direkte konkurrence med pengeinstitutterne.

3.1.3. Pengepolitiske formål.

Nationalbanken „har til opgave ... at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet“, Nationalbanklovens § 1. Pengepolitiske formål er de lovlige formål *par excellence*. Foranstaltninger, der er egnede til at fremme pengepolitiske formål, er lovlige.

Dette grundsynspunkt giver Nationalbanken et meget vidt beslutningsspillerum. I det følgende illustreres spillerummets vidde ved eksempler på foranstaltninger, der forfølger pengepolitiske formål. Eksemplerne vil samtidig vise lidt om, hvad der nærmere ligger i pengepolitiske formål. Som afslutning behandles to mere almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, nemlig specialitetsprincipperne og prøvelse.

De generelle ordninger: deponeringsaftalen, udlånsloftet, lånerammerne og aftalen om, at væksten i udlånseksansionen skal holdes inden for bestemte procentsatser, forfølger åbenbart lovlige pengepolitiske formål. Det siges

44. *Niels Thygesen* i *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*, 1969.326.

direkte i den offentlige redegørelse for baggrunden for deponeringsaftalen. Som det første af de grundsynspunkter, som aftalen bygger på, nævnes: „Kreditekspansionen må underkastes en vis kontrol, med det formål at opnå en efter den økonomiske udvikling afstemt stigningstakt“. ⁴⁵

Men også mere specielle ordninger tjener klart pengepolitiske formål. Nationalbanken har fuldt lovligt kunnet ændre rentesatserne for pengeinstitutternes lån i Nationalbanken⁴⁶ og belåningsprocenten for belåning af værdipapirer,⁴⁷ for derved at øge eller hæmme pengeinstitutternes kreditgivning. Med samme formål har Nationalbanken lovligt truffet skiftende afgørelser om udstedelse af indlånsbeviser, disses forrentning og indfrielse,⁴⁸ om lånerammernes størrelse og trancherne inden for disse, om rentesatser for indlån, og om at lempe deponeringsordningen.⁴⁹ Nationalbanken har også lovligt kunnet udligne mere kortvarige likviditetssvingninger ved særlige lånemuligheder for pengeinstitutterne⁵⁰, eller ved intervention på interbankmarkedet.⁵¹ Et ligeledes lovligt pengepolitisk mål har været at hindre eller fremme pengeinstitutternes anbringelse af deres midler i obligationer.⁵² Nationalbanken har også lovligt kunnet købe og sælge obligationer for at udjævne kurssvingninger eller for at søge at øve indflydelse på den lange rente. Men Nationalbanken kan også lovligt lade sin intervention på obligationsmarkedet være bestemt af den ønskede likviditet i den samlede økonomi og af mulighederne for at få afsat statsobligationer til dækning af underskuddet på

45. Beretn. 1964.53

46. F.eks. beretn. 1961.20, 1964.24-25 og 1967.42.

47. F. eks. beretn. 1961.17 og 24, 1962.20 og 1972.56-57.

48. F.eks. beretn. 1962.26, 1968.59, 1969.61 og 80, 1970.30 og 33 og 1972.47-49.

49. F.eks. beretn. 1971.103-4.

50. F.eks. beretn. 1971.97-98.

51. F.eks. beretn. 1976.57 og 1978.55.

52. F.eks. beretn. 1972.56-57, 1977.54 og PVI 27 og 35-36.

statsbudgettet.⁵³

Også hvor der er tale om individuel regulering er pengepolitiske formål lovlige. Når Nationalbanken på grundlag af aftalen om væksten i udlånsekspansionen skal bedømme, om et pengeinstituts udlånsekspansion er for høj, er det givetvis lovligt at se på, i hvilket omfang stigningen er sket på grundlag af en stigning i vedkommende pengeinstituts almindelige indlån sammenholdt med likviditetsfremskaffelse via pengemarkedet, aftalekontomarkedet eller ved salg af værdipapirer.⁵⁴ Der synes aldrig at have været tvivl om, at det var et lovligt formål at søge at regulere volumen af pengeinstitutternes kreditgivning. Men måske har der tidligere været tvivl om, hvorvidt Nationalbanken kunne bruge sine beføjelser til at regulere anvendelsen af den kredit, som pengeinstitutterne giver. I meddelelsen om baggrunden for deponeringsaftalen hedder det at aftalen „ikke sigter mod eller naturligt fører til, at man søger at gribe ind i, til hvilket formål, der ydes kredit“.⁵⁵ Muligvis har dette udsagn blot været udtryk for en hensigtsmæssighedsbedømmelse på dette tidspunkt, men hvis der i meddelelsen lægges en retlig bedømmelse, er denne i al fald ikke gældende ret længere. Kreditformidlingsloven giver udtrykkeligt hjemmel til at regulere pengeinstitutternes kreditgivning „til bestemte, nærmere angivne formål“, § 1, stk. 2, og samme formulering findes i udlånsloftsaftalen.⁵⁶ Ved fastsættelsen af lånerammeordningen blev det ligeledes gjort klart, at det ved tildeling af individuelle lån udover lånerammerne „kunne gøres til en betingelse, at det pågældende pengeinstitut fører en bestemt udlånspolitik.“⁵⁷ Faktisk har Nationalbanken da også i vidt omfang

53. F.eks. beretn. 1969.58-60, 1971.60 og 1970.54.

54. Beretn. 1980.52 og 97.

55. Beretn. 1964.53.

56. Beretn. 1973.115.

57. Beretn. 1975.126.

anvendt udlånsloftsordningen til at fremme visse kreditanvendelser og til at hæmme andre.⁵⁸

Tvivlen om, hvorvidt det var lovligt at regulere volumen og anvendelse af realkreditinstitutternes udlån blev ophævet ved det aldrig gennemførte lovforslag om obligationsrationering og de følgende aftaler.⁵⁹

Denne eksemplifikation af pengepolitiske og derfor lovlige formål og foranstaltninger, der stræber efter formålenes realisering, er naturligvis ikke udtømmende. Men den viser noget om de høje frihedsgrader, som Nationalbanken har, når den skal vælge formen for reguleringen af kreditformidlingen.

I det følgende behandles to almene forvaltningsretlige problemer, der er knyttet til formålsbetragtningerne, og som kan have betydning for Nationalbankens forfølgelse af pengepolitiske formål.

Det første angår de såkaldte *specialitetsprincipper*.⁶⁰

Forvaltningen er selv i et så lille land som Danmark meget stor, og de opgaver, der er henlagt til den, meget forskelligartede. En betydelig grad af arbejdsdeling er derfor en selvfølge. Opgaverne deles ud på forskellige regelkomplekser og på forskellige forvaltningsorganer. Eet af de oftest anvendte principper for opgavefordelingen er de samfundsmæssige formål. Under disse omstændigheder er det et nærliggende spørgsmål, om det forhold, at en legal beføjelse stammer fra en bestemt tekst med et bestemt formål, eller at et bestemt forvaltningsorgan er sat til at tilstræbe et bestemt formål, skal give teksten eller organet monopol på dette formål. Hvis svaret er bekræftende, må dette formål ikke forfølges ved brugen af beføjelser ifølge

58. Se beretn. 1973.58-59 og 109-17 og 1974.66. Allerede tidligere havde Nationalbanken dog foretaget en vis styring til fordel for lange eksportkreditter. Se. f.eks. beretn. 1961.19, 1967.44-45 og 70-80, 1969.41 og 84-85.

59. Se ovenfor s. 54 og 63-64.

60. *Bent Christensen*: Hjemmelsspørgsmål, 1980, 98ff.

andre tekster eller af andre forvaltningsorganer. Der er i dansk ret en vis tilbøjelighed til at lægge sådanne skomager-bliv-ved-din-læst betragtninger til grund, selv om tilbøjeligheden måske er på retur.

Spørgsmålet om disse specialitetsprincippers anvendelse på Nationalbanken kommer op i i al fald to sammenhænge.

Man kan spørge, om Nationalbanken må sammenblende de fire roller, som denne fremstilling har opdelt Nationalbankens virksomhed i. Svaret er givetvis: ja. Det er lovligt at lade hensynet til valutaen og betalingsbalanceunderskuddet spille en rolle for reguleringen af pengeinstitutternes kreditgivning og at søge at neutralisere de pengepolitiske virkninger af statens træk på Nationalbanken eller af udstedelsen af statsobligationer ved at regulere pengeinstitutternes kreditgivning og ved at intervenere på obligationsmarkedet. Det er heller ikke så sært. Nationalbankloven, kreditformidlingsloven og valutalovent forfølger ikke skarpt adskillelige formål. De to sidste forfølger pengepolitiske mål, der også omfattes af den førstes formål: at opretholde et sikkert pengevæsen samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Og det forhold, at Nationalbankens forhold til regeringen ikke er det samme efter nationalbankloven som efter de to andre love, kan ikke gøre tilstrækkelig forskel.

Man kan dernæst spørge, om Nationalbanken er afskåret fra at foretage en bestemt regulering af kreditformidlingen, når en anden myndighed har beføjelse til at udøve den samme.

Spørgsmålet kan illustreres ved et eksempel.

Nationalbanken har periodevis reguleret pengeinstitutternes rentefastsættelse, dels ved at støtte pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale, dels ved selv at indgå renteaftaler med pengeinstitutter.⁶¹ For tiden regulerer National-

61. Ovenfor s. 37, 46-47 og s. 68. Fra 1975-1979 var pengeinstitutternes rente reguleret ved særlig lov, rentemarginalloven, se FT 1978/79 A. 79ff.

banken ikke netop dette aspekt af kreditformidlingen. Regulering heraf varetages af bank- og sparekassetilsynet på grundlag af monopol- og prislovgivningen, monopolloven § 3, stk. 3 og pris- og avanceloven kap. 6a.

Det er givetvis lovligt, at Nationalbanken således har trukket sig ud af rentereguleringen. Det var simpelthen forudsat ved ændringen af pris- og monopollovgivningen i 1979. Men kan Nationalbanken, uden at lovgivningen ændres, på ny søge at regulere pengeinstitutternes rentefastsættelse?

Det kan naturligvis ske via diskontoen eller via fastsættelsen af renten på pengeinstitutternes lån i Nationalbanken eller deres indlån sammesteds. Men kan Nationalbanken f.eks. støtte eller indgå en ny renteaftale? Hvis regulering ved sådanne aftaler sker med formål, der klart ikke har noget at gøre med dem, bank- og sparekassetilsynet kan varetage efter monopol- og prislovgivningen, er svaret ubetinget: ja. Men dette svar er til gengæld ikke særlig brugbart. Sagen sættes på spidsen, hvis formålene ikke kan holdes ude fra hinanden. Nationalbanken forsvarede i 1958 og 1970 sin støtte af pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale især med tre betragtninger.⁶² Konkurrence om indlån via renten kunne have uheldige virkninger for erhvervslivets renteburde. Indlånsrentens højde bør ses i forhold til den effektive obligationsrente. Renteaftalen tjente til at stabilisere pengeinstitutternes organisationer og gjorde derved opretholdelsen af aftaler med pengeinstitutterne, in casu deponeringsaftalen, lettere. I al fald det første og det sidste af disse synspunkter svarer ikke alt for godt til idealerne bag lovgivningen om skadelig konkurrencebegrænsning.

Åben konflikt mellem bank- og sparekassetilsynets regulering af pengeinstitutternes renter og Nationalbankens eventuelle regulering heraf vil nok ikke opstå. Eventuelle

62. Beretn. 1967.77-78 og 1969.84-85.

optræk til konflikt vil blive genstand for politisk udligning via forelæggelse for ministeren, monopolloven § 3, stk. 5 og pris- og avanceloven § 14c. Men sættes sagen på spidsen, må det retlige svar formentlig blive dette: Nationalbanken kan ikke støtte eller hjælpe med til at opretholde en renteaftale mellem pengeinstitutterne, som banktilsynet som monopoltilsyn anser for at være i strid med monopol- og prislovgivningen. Men hvis Nationalbanken selv – for at forfølge, hvad banken anser for pengepolitiske formål – indgår en renteaftale med pengeinstitutterne, kan banktilsynet ikke gribe ind over for denne aftale som stridende mod monopolloven,⁶³ men nok anvende beføjelserne til at fastsætte undergrænser for indlånsrentesatser m.v. i henhold til pris- og avancelovens § 14 b, også selv om de fastsatte satser er i strid med Nationalbankens aftale.

Det andet almindelige forvaltningsretlige problem angår *prøvelsen*. Hvis nu Nationalbanken har foretaget et reguleringskridt, som efter bankens mening er egnet til at opfylde et pengepolitisk formål, og nogen herefter påstår, at formålet ikke er pengepolitisk, eller at skridtet i al fald er uegnet til at opnå formålet med, kan de sædvanlige forvaltningsretlige prøvelsesmyndigheder – domstole og Ombudsmand – så prøve disse indsigelser, eller afgør Nationalbanken selv disse to spørgsmål?

Det principielle svar er ikke tvivlsomt.⁶⁴ Der er intet, der afskærer prøvelsesmyndighederne fra at prøve formålets lovlighed eller reguleringens egnethed. Men rent faktisk vil prøvelsen kun i rene undtagelsestilfælde få reel betydning. Fagøkonomer er – ligesom andre fagfolk – ofte uenige; både samtidige og efterfølgende generationer af økonomer har bedømt tidligere nationalbankdirektioner meget for-

63. Sml. *Frederik Jensen, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen: Monopolloven 1968, 52ff, og Evan Sølvkjær: Monopolloven 1984, 87ff og 96-97.*

64. Jfr. *Bent Christensen: Domstolsprøvelsens grundlag belyst ved prøvelsen af en lokalplan. U 1982. B 209.*

skelligt. I almindelighed unddrager sådan „faglig“ uenighed eller tvivl sig retlig prøvelse. De retlige grænser ligger i at fastslå, at formål, der efter dominerende fagøkonomisk opfattelse på prøvelsens tidspunkt kan betegnes som pengepolitiske formål, er lovlige formål. Kun i helt ekstreme tilfælde vil en prøvelsesmyndighed derfor anfægte Nationalbankens opfattelse af, hvilke formål der er pengepolitiske, og om vedkommende reguleringsskridt er et egnet middel til at opnå formålet.

3.1.4. Nogle ulovlige eller dog tvivlsomme formål.

Der findes naturligvis mange formål, som Nationalbanken ikke må forfølge.

Nogle af de ulovlige formål er rent selvfølgelige. Nationalbankens personale må naturligvis ikke bruge bankens beføjelser til personlig berigelse, og Nationalbanken må ikke gøre en gunstig kreditregulering afhængig af, at vedkommende pengeinstitut stiller en grund vederlagsfrit til rådighed for en nationalbanksfilial el.lign.

Større interesse har nogle formål, der ikke således er uetiske, men hvis lovlighed er tvivlsom.

Eet af dem har særlig praktisk betydning. I meddelelsen om baggrunden for deponeringsaftalen siges det: „Aftalen må ikke gribe ind i konkurrencen mellem bankerne.“⁶⁵ Det er nok stadig rigtigt. Nationalbanken må ikke regulere kreditgivningen med det formål at påvirke konkurrencesituationen mellem pengeinstitutterne.⁶⁶ Men vil man beskrive gældende ret mere i detaljer, er udsagnet lovlig firkantet. Nationalbanken har faktisk ved sin regulering af kreditformidlingen blandet sig i konkurrencen mellem ban-

65. Beretn. 1964.53.

66. I beretn. 1982.52 nævnes som en fordel ved udlånsrammeordningen i forhold til udlånsloftet, at konkurrencebegrænsende virkninger har kunnet undgås.

kerne. Ved at støtte pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale og selv indgå en udlånsrenteaftale med pengeinstitutterne har Nationalbanken i al fald hindret en bestemt form for konkurrence mellem pengeinstitutterne. Pengeinstitutternes kundekreds er desuden så forskellig, at benyttelsen af adskillige af reguleringsmidlerne faktisk har kunnet påvirke konkurrencesituationen. Afskæringen af visse former for lån til lønmodtagere⁶⁷ vil f.eks. kunne give de pengeinstitutter, der kun har få af den slags kunder, en fordel, og reguleringen af udlån på grundlag af stigningen i indlån⁶⁸ vil kunne give pengeinstitutter med mange sparere og få erhvervskunder en konkurrencemæssig fordel. Det helt generelle udsagn om, at det er ulovligt at gribe ind i konkurrencen mellem pengeinstitutterne, må modificeres. Men det er svært at beskrive gældende ret, så man både får et rammende billede af netop denne situation og en udtryksmåde, der kan bruges også i andre forbindelser. Man kan sige, at konkurrenceregulering ikke må være et hovedformål for Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, men at påvirkning af konkurrencen er lovligt som biformål eller dog som uundgåelig bivirkning.⁶⁹ Eller man kan sige, at det kriterium eller hensyn, der skal kunne bære en regulering, der kan få virkninger for den indbyrdes konkurrence mellem pengeinstitutterne, skal have en særlig vægt eller særlig høj prioritet for at være lovlige.⁷⁰ Ingen af disse formuleringer er lette at anvende som almene begreber. Men de giver vist begge et rimeligt klart billede af det essentielle i netop denne situation.

Der findes naturligvis også formål, som ikke er etisk angribelige, men dog klart ulovlige. Nationalbanken kan

67. Ovenfor s. 48.

68. Ovenfor s. 45.

69. Jfr. *J.F. Bernth*: Utenforliggende hensyn som ugyldighedsgrunn, TfR 1978.241.

70. *Bent Christensen*: Hjemmelsspørgsmål 1980.124.

f.eks. ikke bruge sine beføjelser med det formål at øve indflydelse på, hvem der skal være direktør eller bestyrelsesmedlem i et pengeinstitut, eller på, fra hvilket geografisk område eller hvilke sociale kredse eller brancher et pengeinstitut skal søge sine kunder.

3.2. Forskelsbehandling.

Lighedsidealene hører i vor kulturkreds til de højest værdsatte, og de manifesterer sig ikke mindst som krav rettet til lovgivningsmagten og forvaltningen. Kravene er imidlertid meget svære at omsætte til retsregler, der er praktisk brugbare i og for forvaltningen.⁷¹

Den følgende fremstilling er ikke et forsøg på via en analyse af Nationalbankens regulering af kreditformidlingen at få hold på lighedsbetragtningernes betydning i forvaltningsretten i almindelighed. Ambitionsniveauet er mere beskedent. Meningen er at udnytte den illustration, som Nationalbankens kendte praksis kan give. Fremstillingen er derfor koncentreret om to let kendelige situationer. Først spørges: Kan Nationalbanken lovligt behandle pengeinstitutterne forskelligt (3.2.1.-2.)? Dernæst spørges: Når Nationalbanken først har behandlet et bestemt pengeinstitut på en bestemt måde, kan banken så ændre sin optræden (3.2.3.)?

Svaret på det første spørgsmål søges delt i to: Kan Nationalbanken fastsætte generelle reguleringsordninger, der har forskellige virkninger for forskellige pengeinstitutter? Kan Nationalbanken ved enkeltafgørelser stille pengeinstitutterne forskelligt?

71. Der findes en meget omfattende litteratur om lighedsbetragtninger i forvaltningsretten. *Bent Christensen*: Hjemmelsspørgsmål 1980 s. 107ff og 151ff og *Erik Boe*: Distriktenes utbygningsfond, 1979, s. 291ff, samt den litteratur, som er citeret i disse 2 bøger, vil være en brugbar indfaldsvinkel for interesserede.

3.2.1. Forskelsbehandling og generelle reguleringsordninger.

Man kan vist som en rimelig indgang til et svar slå fast, at jo mere præget af bankteknik eller traditionel markedsøkonomi en generel reguleringsordning er, jo mere acceptabel er eventuelle forskelle i de faktiske virkninger af reguleringen for forskellige pengeinstitutter.

Som klare eksempler på sådanne reguleringsordninger kan nævnes: De generelle diskonterings- og belåningsregler om belåningsværdi og rente for forskellige former for sikkerhed, der blev offentliggjort i beretningerne for årene 1971-74;⁷² Nationalbankens intervention på interbankmarkedet,⁷³ dens køb og salg af obligationer⁷⁴ og dens salg af indlånsbeviser, ofte ved auktion.⁷⁵ Sådanne ordninger kan naturligvis have forskellig økonomisk effekt for forskellige pengeinstitutter, alt efter hvad de kan stille som sikkerhed, hvilke behov de har for at trække på interbankmarkedet, og hvor mange ledige penge de har at anbringe i værdipapirer eller i indlånsbeviser. Sådanne forskellige faktiske virkninger – uligheder – er imidlertid retligt acceptable, vistnok især af disse grunde: Der er tale om forskelle, som er selvfølgelig i en markedsøkonomi; forskellene er ikke eller dog kun meget indirekte forvoldt af den, der udformer reguleringsordningerne, nemlig Nationalbanken; ordningerne er så generelt udformet, både i henseende til adressater og til genstand, som tænkes kan.

Jo mere man fjerner sig fra sådanne banktekniske og markedsprægede ordninger, jo sværere bliver bedømmelsen af, i hvilket omfang forskelle i de faktiske virkninger for forskellige pengeinstitutter er acceptable. Bedømmel-

72. Ovenfor s. 41 og beretn. 1971.101-02, 1971.99-101, 1973.119-21 og 1974.118-20.

73. Ovenfor s. 51.

74. Ovenfor s. 53.

75. Se f.eks. 1962.26, 1964.30, 1974.56-57 og 1975.58.

sen afhænger nok især af disse to momenter. Jo mere markedsbestemt det kriterium er, der fører til forskellen i faktiske virkninger, og jo mindre direkte, forskellene er forvoldt af Nationalbanken – eller anderledes udtrykt: jo mere neutralt Nationalbanken har udformet reguleringsordningen – des lettere lader forskellene sig akceptere. – Forskelle i de faktiske virkninger vil sædvanligvis være akceptable, hvis det kriterium, der resulterer i forskelsbehandlingen, er lovlig efter formålsbetragtninger af den type, som er nævnt ovenfor. Tankegangene kan illustreres med nogle eksempler.

Det er lovligt at lade en ordning afhænge af et så markedsbestemt og neutralt moment som vedkommende pengeinstituts egenkapital, selv om resultatet kan blive forskel i behandlingen af forskellige pengeinstitutter. Det har man da også gjort f.eks. ved at maksimere rediskontering af vekslers og belåning af obligationer i forhold til egenkapitalen⁷⁶ og ved at fastsætte indskudsrammer og lånerammer i forhold til egenkapitalen.⁷⁷ Ud fra lignende betragtninger var det lovligt at lade en midlertidig låneadgang hos Nationalbanken være afhængig af størrelsen af vedkommende pengeinstituts deponerede beløb. Størrelsen var nemlig udtryk for et – set fra Nationalbanken – så neutralt moment som indlånstigningen.⁷⁸

Som eksempler på ordninger, som er akceptable, fordi det kriterium, som måtte føre til forskelsbehandling, utvivlsomt er lovligt, kan nævnes: Nationalbanken kunne lovligt lave en særlig fordelagtig kreditordning for langvarige eksportkreditter⁷⁹, for lån til sociale boligselskaber⁸⁰ og for afviklingen af forhåndslån til byggeri,⁸¹ uanset at ikke alle

76. Beretn. 1964.27.

77. Således f.eks. beretn. 1972.97 og 1975.126 samt PVI 31-32.

78. Beretn. 1970.38 og 45; se også kassebindingsreglerne, ovenfor s. 50.

79. Beretn. 1961.19 og 1972.56.

80. F.eks. beretn. 1969.49.

81. F.eks. beretn. 1969.47-48.

pengeinstitutter havde samme fordel af disse ordninger.

Ovenfor er talt om den situation, at en generel ordning får forskellige økonomiske virkninger for forskellige pengeinstitutter. Man kan imidlertid også spørge, om Nationalbanken lovligt kan udforme reguleringsordningerne, således at faktisk eksisterende forskelle afbødes?

Denne situation kan illustreres ved en ændring af deponeringsordningen, der blev foretaget i 1966. Deponeringspligtens størrelse var afhængig af størrelsen af indlånstigningen. Hvad der skulle betragtes som indlån, kunne imidlertid være tvivlsomt. Nogle banker, der gav byggelån, betingede sig, at bygherren optog forhåndslån i en realkreditinstitution, og at han solgte obligationerne i takt med træk på byggelånet og indsatte provenuet på en sikringskonto. Andre banker krævede også optagelse af forhåndslån, men afskrev straks obligationsprovenuet på byggelånet. De første fik forøget deres indlån og dermed deponeringspligten. De andre fik ikke indlånene forøget. „Da det var ønskeligt at stille alle banker lige“, blev deponeringsordningen ændret således, at bankerne, hvis de ønskede det, kunne holde indskud på sikringskonti for byggelån uden for opgørelsen af den indlånstigning, der udløste deponeringspligt.⁸²

Denne ordning var helt utvivlsomt lovlig. Det retligt tvivlsomme kommer frem, når man spørger, om Nationalbanken også kunne have ladet være med at ændre deponeringsordningen. Tvang lighedsbetragtningerne Nationalbanken til at foretage denne ændring?

Svaret er tvivlsomt. Men måske kan man opstille en tommelfingerregel nogenlunde med dette indhold: Nationalbanken skal ved udformningen af en generel reguleringsordning se til, at den ikke virker økonomisk forskelligt på forskellige pengeinstitutter, medmindre ulighederne korresponderer med forskelle, der er akceptable efter mar-

82. Beretn. 1966.30.

kedsøkonomien, eller formålsbetragtninger fører til, at ulighederne kan akcepteres.⁸³ Nationalbankens beretninger indeholder i al fald et eksempel, der giver en vis støtte for en sådan regel. I 1970 tilkendegav Nationalbanken under forhandlinger med bankerne, at man af hensyn til det indre efterspørgselspres og betalingsbalanceunderskuddet burde fastholde et udlånsloft, uanset at „det ville fastlåse strukturen i banksystemet“.⁸⁴ Denne udtalelse kan tydes således, at man fastholdt en ordning, der medførte – fastlåste – faktiske forskelle, fordi disse måtte træde tilbage for et lovligt pengepolitisk formåls opfyldelse.

3.2.2. *Individuel forskelsbehandling.*

Det foregående afsnit har den situation for øje, at en generel ordning har forskellig økonomisk virkning for forskellige pengeinstitutter. Dette afsnit angår en helt traditionel forvaltningsretlig situation: Kan Nationalbanken ved en individuel fravigelse fra en generel reguleringsordning stille et bestemt pengeinstitut anderledes end de mange, der behandles i overensstemmelse med den generelle ordning.

Forudsætningen er naturligvis, at det overhovedet er lovligt at dispensere fra den generelle ordning. Denne forudsætning vil nok oftest være opfyldt og undersøges i alt fald ikke. Det lægges til grund, at individuel fravigelse er lovlig.

Som praktisk betydningsfulde eksempler på sådan individuel forskelsbehandling kan nævnes: individuelle forhøjelser af låneloftet⁸⁵ eller udvidelser af lånerammerne til et bestemt pengeinstitut i en bestemt periode.⁸⁶

Svaret er retligt ukompliceret. Lovligheden af en dispen-

83. Jfr. Bent Christensen, Hjemmelsspørgsmål 1980 s. 154-57 om prioriteringsregler formuleret i lighedsterminologi.

84. Beretn. 1970.35, jfr. ovenfor s. 87-88 om indgreb i konkurrencen mellem pengeinstitutterne.

85. F. eks. beretn. 1971.95 og 1972.50 samt 1975.72.

86. F. eks. beretn. 1975.58.

sation afhænger af lovligheden af det eller de kriterier, Nationalbanken har lagt vægt på, da den traf afgørelse om dispensationen. Og afgørende herfor vil oftest være formålsbetragtninger.⁸⁷ Det var således lovligt at give individuelle dispensationer fra låneloftet for at fremme konkurrencen mellem pengeinstitutterne eller dog for at tilpasse sig de enkelte pengeinstitutters indbyrdes konkurrenceforhold.⁸⁸ Dispensation fra lånerammerne kunne ligeledes lovligt betinges af, at et pengeinstitut fulgte en bestemt udlånspolitik,⁸⁹ nemlig den, Nationalbanken i øvrigt på daværende tidspunkt tilstræbte. Og ved bedømmelsen af, hvorvidt Nationalbanken vil reagere over for overskridelser af lånerammerne, er det lovligt at gøre som det siges i Nationalbankens beretning: at tage i betragtning, „i hvilket omfang udlånsekspansionen i det pågældende pengeinstitut er baseret på en stigning i pengeinstituttets almindelige indlån sammenholdt med likviditetsfremskaffelse via pengemarkedet, aftalekontomarkedet eller ved salg af værdipapirer.“⁹⁰

3.2.3. *Forskelsbehandling af det enkelte pengeinstitut over tid.*

Kan det enkelte pengeinstitut under påberåbelse af lighedsbetragtninger forlange at blive behandlet på samme måde af Nationalbanken over en tid? Hvis Nationalbanken i fjor har dispenseret fra udlånsloftet eller lånerammerne, har vedkommende pengeinstitut så et lighedsbegrundet krav på dispensation også i år? Svaret er – i god overensstemmelse med almindelig forvaltningsret⁹¹ – nej. Afgørende er, om

87. Ovenfor s. 76-77.

88. Beretn. 1972.50 „For at undgå unødigt stivhed ...“, jfr. ovenfor s. 45. og s. 64.

89. Beretn. 1975.126.

90. Beretn. 1980.97.

91. Bent Christensen: Hjemmelsspørgsmål 1980 s. 152-53 og 157.

de kriterier, der i fjor talte for dispensation, også gør det med samme vægt i år. Det stemmer vel hermed, at Nationalbanken ustandseligt har ændret sin rente af ind- og udlån, belåningsprocenterne for forskellig slags sikkerhed og trancheinddelingen efter lånerammeordningen i overensstemmelse med skiftende pengepolitiske konjunkturer. Som et mere konkret eksempel kan nævnes, at Nationalbanken i efteråret 1972 af pengepolitiske grunde skærpede praksis vedrørende indrømmelse af individuelle forhøjelser af udlånsloftet.⁹²

3.3. *Sanktioner.*

Ordet „sanktion“ bruges sædvanligvis som betegnelse for en reaktion – især én, som præges af tvang – anvendt over for den, der har udvist en normstridig adfærd.

Nogle af de situationer, der omhandles i det følgende, stemmer helt med denne sprogbrug. Her er spørgsmålet, om Nationalbanken kan bruge sin økonomiske magt og de beføjelser, som de almene aftaler giver den, til at „straffe“ et pengeinstitut eller en realkreditinstitution, som handler i strid med aftalte normer, (3.3.1.).

To andre, beslægtede situationer tages imidlertid med: Kan Nationalbanken sætte trumf bag sine henstillinger ved at bruge sin økonomiske magt over for dem, der ikke følger henstillingerne (3.3.2.)? Kan Nationalbanken bruge sin økonomiske magt til at tvinge et pengeinstitut ind i en aftale (3.3.3.)?

3.3.1. *Sanktioner mod adfærd, der strider mod aftalte normer*

Ved nærmere eftersyn viser det sig, at de situationer, hvor spørgsmålet om at bruge sanktioner mod normstridig ad-

92. Beretn. 1972.50.

færd opstår, er temmelig forskelligartede.

Først et par situationer, der ikke giver anledning til forvaltningsretlige problemer.

Hvis et pengeinstitut i strid med en almindelig, gensidigt bebyrdende formueretlig aftale ikke betaler forfaldne renter, ikke stiller lovet sikkerhed, ikke tilbagebetaler lån til tiden osv., gælder den helt sædvanlige sanktionsmekanisme mellem en bank og dens kunder. Der er heller ingen særlige problemer, hvis Nationalbanken har fastsat vilkår for f.eks. udlån og disse ikke respekteres. Nationalbanken har således til tider fastsat en særlig overrente for lån med sikkerhed i obligationer, hvis det viste sig, at obligationsbelåningen oversteg en vis grænse.⁹³ Krav på sådan overrente kunne naturligvis gøres gældende på sædvanlig formueretlig manér, herunder ved modregning.

I praksis er den vigtigste følge af, at aftaler – både de sædvanlige formueretlige og de almene – ikke overholdes, at Nationalbanken optager forhandling med vedkommende pengeinstitut. Denne særlige form for „sanktion“ har sandsynligvis stor socialpsykologisk betydning, men den falder uden for denne forvaltningsretlige analyse.

Den situation, der har særlig forvaltningsretlig betydning, er denne: Kan Nationalbanken lovligt anvende sanktioner mod et pengeinstitut, som ikke overholder en af de almene aftaler, der regulerer kreditformidlingen?

Svaret kan gøres noget præcisere ved først at se på, hvilke retlige sanktioner, som kan komme på tale.

De, som er mest præcist udformet som sanktioner, er deponering i Nationalbanken af beløb svarende til overskridelsen af lånelofter eller deponering ved for høj vækst i udlån i øvrigt,⁹⁴ samt beskæring med hensyn til beløb og rente eller ligefrem afbrydelse – efter forudgående varsel –

93. Beretrn. 1964.27-28, jfr. 1972.42.

94. Beretrn. 1972.51 og 97, 1973.117 og 1980.97.

af vedkommende pengeinstituts træk på lånerammerne.⁹⁵ Men der kan også blive tale om at bruge beslutninger, der ikke specielt er udformet som sanktioner i denne egenskab. Nationalbanken kan således tænkes at nægte dispensation fra en generel ordning, som f.eks. udlånsloftet eller lånerammerne, hvor ansøgeren tidligere ikke har respekteret aftaleordninger eller nu ikke gør det. Et yderligere, men karakteristisk eksempel forelå i forbindelse med udlånsrenteaftalen i 1979. Nationalbanken gav løfte om, at de pengeinstitutter, der tilsluttede sig aftalen, kunne få dækket deres normale lånebehov i Nationalbanken til en rente, der svarede til Nationalbankens almindelige udlånsrente. Men kun under forudsætning af, at vedkommende pengeinstitut ikke øgede sin fondsbeholdning på basis af lån i Nationalbanken.⁹⁶ Hvis denne forudsætning ikke blev respekteret, kunne lånemulighederne bortfalde.

For en af de nævnte sanktioner er svaret på spørgsmål om Nationalbankens anvendelse af sanktioner utvivlsomt. Deponering som følge af ikke-overholdelse af udlånsloftet eller grænserne for udlånseksansion er udtrykkelig nævnt i udlånsloftaftalen. Og denne aftale træder i stedet og er tænkt at skulle træde i stedet for kreditformidlingsloven, der i § 4 direkte hjemler deponering som sanktion. Deponering som sanktion har således fuldt tilstrækkelig hjemmel.

For de øvrige nævnte og for andre lignende sanktioner er forholdene ikke så klare.

Kan Nationalbanken nægte en dispensation fra udlånsloftet eller fra lånerammerne eller opsigse lånerammerne, fordi et pengeinstitut ikke overholder sine forpligtelser til ikke at låne ud til forbrugslån eller sine forpligtelser i henhold til en renteaftale? Svaret bliver vist nemmere at

95. Beretn. 1980.52 og 97 og 1981.96, jfr. pressemeddelelse 1984/14, hvor denne sanktion er nærmere udformet.

96. Beretn. 1979.54-55 og 95.

give, hvis man vender spørgsmålet om og spørger: Hvad skulle kunne hindre Nationalbanken i at gøre sådan?

Muligheden for sædvanlige retlige sanktioner til gennemtvungelse af en almen aftale, f.eks. via anerkendelsessøgsmål, kan ikke være en hindring. Hele reguleringen af kreditformidlingen bygger – med lovgivningsmagts fulde indforståelse – på, at Nationalbanken selv skal kunne gennemføre reguleringen.

Afgørende bliver derfor almene hjemmelsbetragtninger. Her kan især blive tale om to.

Det hævdes ofte, at beslutning om straf kræver klar hjemmel.⁹⁷ Her er ganske vist ikke tale om traditionel straf, men dog om noget, der ligner. Kan man så virkelig klare sig med en så skrøbelig hjemmel som den, der ligger i en aftale eller blot i Nationalbankens rådighed over økonomiske goder?

Den anden betragtning går især ud på brugen af nægtelse af individuelle dispensationer fra udlånsloft, lånerammer og lignende over for pengeinstitutter, der ikke overholder aftaler. Udgangspunktet i den almindelige forvaltningsret – præget af de høje hjemmelskrav i strafferetten – er, at man ikke kan bruge nægtelse af en skønsmæssig forvaltningsakt som straf for en begået overtrædelse.⁹⁸

Det er tvivlsomt nok, hvor langt disse almene hjemmelsbetragtninger rækker. Og i al fald må man nok akceptere, at lige netop Nationalbanken lovligt kan bruge opsigelse af lånerammerne, nægtelse af dispensationer fra udlånsloftet og lånerammerne m.v. som midler til at få almene aftaler om kreditformidlingen respekteret.

Til støtte for dette resultat kan især anføres tre betragtninger.

De traditionelt høje krav til hjemmel for straf og strafli-

97. Se Jørgen Mathiassen og Ole Krarup: Forvaltningens retlige afhængighed 26-27 og Jens Garde i Forvaltningsret. Almindelige Emner. 1979.-153-54.

98. Bent Christensen: Hjemmelsspørgsmål 1980.118.

nende foranstaltninger har sammenhæng med den klassiske forvaltningsrets udgangssituation: Over for den magtfulde stat står den svage borger, der har behov for beskyttelse; jo større behov, jo voldsommere statens indgreb er. Nationalbanken er i forhold til pengeinstitutterne nok den stærkeste, men pengeinstitutterne passer alligevel ikke rigtigt i rollen som svage borgere.

Hele kreditformidlingsreguleringen – kreditformidlingslovens tilblivelse og fortsatte, hvilende eksistens er det bedste indicium herfor – hviler på den opfattelse, at Nationalbanken skal søge at regulere „smidigt“ og så vidt muligt uden anvendelse af sædvanlig, ensidigt tvingende forvaltningsretlig regulering. Sålænge dette ideal fastholdes, må man kunne gå ud fra, at lovgivningsmagten har legitimeret det middel, der består i Nationalbankens adgang til på en rimelig praktisk måde at gennemtvunge de aftaler, der træder i stedet for sædvanlig, ensidig forvaltningsretlig regulering.

Endeligt: Hvis man akcepterer, at Nationalbanken i vidt omfang kan gennemtvunge henstillinger, jfr. nedenfor, ville det være besynderligt, om man ikke kunne gå mindst ligeså langt for at sanktionere overtrædelse af almene aftaler.

3.3.2. Kan Nationalbanken gennemtvunge sine henstillinger?

Nationalbanken har i vidt omfang benyttet henstillinger som middel til at regulere pengeinstitutternes kreditformidling, især før de almene aftaler blev så betydningsfulde som nu. Ovenfor s. 72-73 er nævnt en række eksempler.

Kan Nationalbanken bruge sine øvrige beføjelser til at gennemtvunge sådanne henstillingers efterlevelse?

Problemet kommet klarest frem, hvis man først ser på de mest markedsprægede eller banktekniske reguleringsmidler: udlån til pengeinstitutter, indlån fra disse, intervention på interbankmarkedet osv.

I disse tilfælde er der ikke megen tvivl om svaret. I det omfang, formålsbetragtninger eller lighedsbetragtninger ikke sætter grænser for brugen af Nationalbankens rådighed over sine økonomiske goder, kan rådigheden også anvendes til at få henstillinger efterlevet med. Det forhold, at banken på forhånd har udtalt sig om, hvordan den vil bruge sin økonomiske magt, kan ikke sætte yderligere grænser. Dette synes også at være Nationalbankens egen opfattelse. Nationalbanken synes at handle ud fra den opfattelse, at den lovligt kan anvende sin økonomiske magt til at påvirke pengeinstitutterne til at følge den politik, Nationalbanken finder, er den rigtige, og som den tilkendegiver i form af henstillinger, offentlige udtalelser m.v. Indstillingen kommer rimelig klart frem i en meddelelse, som Nationalbanken udsendte om en diskontoforhøjelse i sommeren 1964. Det hedder her: „Diskontoforhøjelsen medfører ingen ændring i nødvendigheden af, at bankerne udviser tilbageholdenhed i deres långivning, eller i Nationalbankens stilling til banker, der ikke tilgodeser dette hensyn.“⁹⁹

Den eneste mulige indvending bygget på den almindelige forvaltningsret, er denne: Nationalbankens råden over sine økonomiske goder minder om forvaltningsretligt skøn. I begge tilfælde har den, der beslutter, en vid valgfrihed. For det almindelige forvaltningsretlige skøn er man tilbøjelig til at hævde, at der er pligt til at udøve skønnet – træffe valget – i hver enkelt konkret situation. Forvaltningen må – som det siges – ikke sætte sit skøn under en regel.¹⁰⁰ Ved at bruge de økonomiske midler til at bakke henstillinger op med, undlader Nationalbanken at skønne. Den følger en i forvejen opstillet regel, nemlig henstillingen.

Denne indvending har ingen vægt.

Grundsætningen om, at skønnet ikke må sættes under en regel, er i det hele tvivlsom. Hertil kommer, at der ikke er

99. Beretn. 1964.25, se også DPH 2.98.

100. *Bent Christensen*: Hjemmelsspørgsmål 1980, 160 ff.

noget i vejen for, at der kan skønnes konkret, når en henstilling ønskes bakket op med Nationalbankens økonomiske magt. Banken har jo et valg med hensyn til, om den, når det kommer til stykket, vil bakke henstillingen op. Afgørende er dog nok følgende betragtning: Nationalbankens regulering af kreditformidlingen er i det hele makrostyring. De makroøkonomiske virkninger er hovedsagen. I denne sammenhæng at lægge vægt på tankegange, som stammer fra og har sit tilhørssted i socialretten og andre udprægede individorienterede dele af retssystemet, er ikke fornuftigt.

Ovenfor er der talt om brugen af rådigheden over Nationalbankens økonomiske goder som middel til at bakke henstillinger op med. Kan Nationalbanken nægte dispensation fra de almene aftaleordninger på samme måde? Kan Nationalbanken f.eks. nægte en dispensation fra udlånsloftet for at sætte trumf bag en henstilling om noget, der ligger uden for udlånsloftsaftalen, f.eks. pengeinstitutternes renteforhold? Svaret er tvivlsomt, men dog nok: Nej.

Man kan begrunde svaret med betragtninger som dem, der er nævnt ovenfor vedrørende specialitetsprincipperne.¹⁰¹ Men begrundelsen kan også findes i en mere umiddelbar tankegang. Dispensationen hviler på aftalen; beføjelsen kan derfor ikke bruges uden for aftalens område.

Efter at de almene aftaler er blevet så betydningsfulde, kan det være svært at drage grænsen mellem henstillinger og elementer, der indgår i aftalerne. Ved en af forhøjelserne af udlånsloftet tilkendegav Nationalbanken, at forhøjelsen fortrinsvis skulle komme erhvervslivet tilgode.¹⁰² Var det en henstilling, eller var det et led i en ændret aftale?

Spørgsmålet har naturligvis betydning i det omfang, Nationalbanken vælger at benytte sædvanlige formueretlige tvangsmidler, f.eks. anerkendelsessøgsmål, eller hvor afta-

101. Ovenfor s. 83ff.

102. Beretn. 1972.50 og 97.

len selv indeholder bestemmelser om sanktioner, f.eks. deponering. Men Nationalbanken må derudover kunne anvende rådigheden over sine økonomiske midler til at påvirke til den beskrevne adfærd, hvad enten man betragter tilkendegivelsen som en selvstændig henstilling eller led i en aftale.

3.3.3. Kan Nationalbanken bruge sine beføjelser til at få et pengeinstitut til at tilslutte sig en almen aftale?

Lægger man Nationalbankens egne udtalelser til grund, må svaret blive: ja.

I det brev, hvormed deponeringsaftalen af 1965 blev fremsendt til de enkelte banker for at opnå disses tilslutning, hedder det: „Nationalbanken måtte uden ... aftale føre en meget stram likviditetspolitik ... Det vil derfor forstås, at adgang til udnyttelse af normale lånemuligheder i Nationalbanken i form af vekseldiskontering og lån på værdipapirer må være betinget af tiltrædelse af aftalen. Såfremt der måtte være banker, som ikke ønsker at tiltræde aftalen, vil Nationalbanken over for disse føle sig frit stillet med hensyn til, om lån vil kunne ydes, og i givet fald, på hvilke vilkår.“¹⁰³ Nationalbanken udtalte sig ligeså klart, da pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale i 1967 var ved at bryde sammen.¹⁰⁴ Nationalbanken gav aftalen sin velsignelse og lod velsignelsen få to håndgribelige udtryk. Deponeringsaftalen blev lempet, således at indlån på mindst 12 måneders opsigelse, hvoraf der ydedes en særlig sparepræmie, undtoges fra deponeringspligten. Men „deponeringslempelsen kommer selvsagt kun sådanne pengeinstitutter tilgode“, som overholder renteaftalen. Anmodninger om kreditydelse fra pengeinstitutter, som ikke overholdt rente-

103. Beretn. 1964.50.

104. Ovenfor s. 46.

aftalen, ville blive „genstand for individuel prøvelse.“¹⁰⁵

I adskillige andre tilfælde har Nationalbanken handlet i overensstemmelse med disse almindelige udtalelser. De pengeinstitutter, som tilsluttede sig udlånsrenteaftalen mellem Nationalbanken og pengeinstitutterne af 1979, fik tilsagn om at Nationalbanken ville tilstræbe at dække deres normale lånebehov til en rente svarende til Nationalbankens udlånsrente.¹⁰⁶ De pengeinstitutter, som havde tilsluttet sig deponeringsaftalen, fik særlige lånemuligheder i Nationalbanken for visse byggelån.¹⁰⁷ Lånerammeordningen var ved sin indførelse forbeholdt de pengeinstitutter, der havde tilsluttet sig aftalerne om udlånsloft.¹⁰⁸

Resultatet af Nationalbankens brug af sine beføjelser til at få pengeinstitutterne til at tilslutte sig de almene aftaler var, at selv før kreditformidlingsloven omfattede aftalerne langt de fleste pengeinstitutter. Deponeringsaftalen var i 1965 tiltrådt af alle banker, undtagen 3 små og kun 89 små sparekasser, der tilsammen kun havde 2,2,% af den samlede sparekassebalance, stod udenfor,¹⁰⁹ og i 1971 var banker repræsenterende 99% af samtlige bankbalancer og sparekasser omfattende 98% af sparekassernes samlede udlån tilsluttet aftalen.¹¹⁰ Pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale fra 1967 var ligeledes tiltrådt af næsten alle pengeinstitutter.¹¹¹ Og den aftale om udlånsloft, der blev afsluttet i 1973 efter kreditformidlingslovens vedtagelse, omfatter samtlige pengeinstitutter.¹¹²

Den ovenfor beskrevne del af Nationalbankens regulering af kreditformidlingen er den, som er sværest at bringe i

105. Beretn. 1967.79-80.

106. Beretn. 1979.95.

107. Beretn. 1969.82.

108. Beretn. 1975.126.

109. Beretn. 1965.27 og 29.

110. Beretn. 1971.104.

111. Beretn. 1968.38.

112. PVI 42.

overensstemmelse med sædvanlig forvaltningsretlig tankegang. Udtrykt i forvaltningsretlig terminologi er det, der sker, at Nationalbanken bruger rådigheden over sine økonomiske goder til at presse et pengeinstitut ind i en aftale, der tillægger banken videre beføjelser til at regulere pengeinstitutts virksomhed end dem, der følger af brugen af økonomiske midler alene.¹¹³ At forvaltningsretlige reguleringsbeføjelser baseres på aftale, er fremmed nok for traditionel offentligretlig tankegang. Men at man tilmed bruger økonomisk magt til at fremtvinge tilslutning til en sådan aftale, er svært at kapere.

Siden kreditformidlingsloven af 1973 er der ikke megen tvivl om, at disse traditionelle offentligretlige betænkелigheder, i al fald når det drejer sig om regulering, som kunne være gennemført med hjemmel i kreditformidlingsloven, tilhører retspolitikken. Nationalbanken har lovgivningsmagts velsignelse til den måde, den regulerer kreditformidlingen på. Hjemmelen i kreditformidlingsloven står til rådighed, og af forarbejderne fremgår, at folketinget har været indforstået med, at, hvis der kunne opnås aftaler, ville loven ikke blive brugt. Det må derfor nu betragtes som lovligt, at Nationalbanken bruger rådigheden over sine økonomiske midler til at presse pengeinstitutter med ind i de almene aftaler, der træder i stedet for kreditformidlingsloven.

Også før kreditformidlingsloven brugte Nationalbanken imidlertid sin økonomiske magt til at påvirke pengeinstitutterne til at deltage i almene aftaler. I forbindelse med diskussionen om opretholdelse af pengeinstitutternes indbyrdes renteaftale, har Nationalbanken nærmere forklaret, hvorfor.¹¹⁴ Forklaringen angår naturligvis kun lige netop denne aftale. Men mon ikke den har mere almen betyd-

113. Det gælder også for renteaftalerne. Visse rentesatser blev bundet til Nationalbankens diskonto.

114. Beretn. 1967.77-80 og 1969.84-85.

ning? Nationalbanken lægger især vægt på to betragtninger. Renteaftalen har været „et vigtigt led i landets pengepolitik“. ¹¹⁵ Eller anderledes udtrykt: Renteaftalen har forfulgt et lovligt pengepolitisk formål, som Nationalbanken under de omstændigheder, der nu engang forelå, anså for væsentligt. Den anden betragtning lyder således: Renteaftalen har betydning for stabiliteten i pengeinstitutternes organisationer og dermed for opretholdelsen af deponeringsaftalen mellem Nationalbanken og banker og sparekasser. ¹¹⁶

Ingen af disse betragtninger er efter tilvant forvaltningsretlig tankegang overbevisende.

Et godt formål er ikke hjemmel nok. Forvaltningen kan ikke tvinge nogen til at deltage i en økonomisk regulering uden lovhjemmel, selv om tvangen kun er økonomisk og ikke fysisk, og selv om formålet er utvivlsomt samfundsgavnligt. Der findes en højesteretsdom, der viser dette i en sammenlignelig situation, U 1960.506 H. ¹¹⁷ Sagens baggrund var følgende: Eksporten af søer til Tyskland blev i slutningen af 1950'erne kvoteret og faldt betydeligt. Resultatet blev, at slagterierne måtte oplagre søer og derefter sælge dem med tab på andre markeder. For at afbøde de økonomiske virkninger heraf og samtidig begrænse sobestanden, indgik slagteriernes og eksportørernes organisationer en aftale om, at fortjenesten ved salg til Vesttyskland skulle indgå i en slags pulje og ikke overføres til netop de landmænd, hvis søer gik til Tyskland. En bestemt eksportør var ikke medlem af organisationerne og nægtede at indbetale til puljen. Landbrugsministeriet, hvis eksporttilladelse var en betingelse for lovlig eksport, gjorde nu fornyelse af eksporttilladelsen afhængig af indbetaling i puljen. Eksportøren gik til domstolene og vandt. Højesteret udtalte: Landbrugsministeriets krav om indbetaling til pul-

115. Beretn. 1967.77.

116. Beretn. 1969.84.

117. Kommenteret af *Trolle* i *Bogudgaven*, 299, af *Jørgen Mathiassen* i *J og Ø* 1983.1 og af mig i *NAT* 1969.246-47.

jen findes „at have tilsigtet at varetage berettigede hensyn på en i og for sig ikke urimelig måde. Landbrugsministeriet findes imidlertid ikke i valutaloven ... at have haft fornøden hjemmel ...“ Af domsreferatet fremgår, at vedkommende eksportørs forhold ligefrem havde været forelagt folketingets udvalg vedrørende valutaforhold, forinden landbrugsministeriet gjorde eksporttilladelsen betinget af betaling til puljen. Hertil kommer, at puljeordninger af denne art havde været almindelige vedrørende landbrugs-eksporten lige siden landbrugskrisen i 1930'erne. Adskillige var endog direkte fastsat ved lov. Domstolen havde således ingen grund til at gå ud fra, at folketinget ikke ville have tiltrådt denne ordning, hvis den var blevet forelagt direkte som et lovforslag eller som en utvetydig bemyndigelse til landbrugsministeren.

Hensynet til stabiliteten i organisationsvæsenet er i den almindelige forvaltningsret simpelthen suspect. En stribe af domme har erklæret eksklusivaftaler mellem forvaltningen og offentligt ansatte og lignende bestræbelser fra forvaltningens side på at styrke organisationerne for ulovlige, også selv om eksklusivaftaler er lovlige på det private arbejdsmarked.¹¹⁸ Og i kommentaren til ovennævnte U 1960.506 H fremhæver *Trolle* som en yderligere forklaring på dommens resultat, at indgrebet mindede noget om organisationstvung.

Hvordan skal man nu, når man kommer fra forvaltningsretten, reagere over for Nationalbankens optræden?

Så længe det alene drejer sig om gældende ret, er problemet ikke stort. Nationalbanken kan – som nævnt – givetvis bruge sin økonomiske magt til at presse pengeinstitutter ind i en aftale, der tillægger Nationalbanken de beføjelser,

118. *Poul Andersen*: Dansk forvaltningsret, 5. udg., 1965, 374ff, *Jens Garde* i Forvaltningsret, Almindelige emner 1979, 180-82, og *Per Jacobsen* U 1974B.293.

som kreditformidlingsloven giver ministeren: begrænsning af kreditgivningens omfang og retning og kassebindingsregler, lovens §§ 1, stk. 2, og 2. Tvivlen opstår kun, hvis aftalen går ud på andet, f.eks. på rentens størrelse. Her er to mulige løsninger. Man kan holde fast i de nedarvede offentligretlige principper og konstatere, at lovgivningsmagten ikke har tiltrådt Nationalbankens optræden længe end kreditformidlingsloven anviser. Brug af Nationalbankens økonomiske magt til at tvinge ind i andre aftaler, er herefter uretmæssig. Eller man kan sige som så: Lovgivningsmagten har ved kreditformidlingslovens vedtagelse, ved forspillet til den aldrig vedtagne obligationsrateringslov og ved passivitet vist, at den foretrækker regulering af kreditformidlingen på aftalegrundlag. Så må man også have akcepteret, at Nationalbanken bruger sin økonomiske magt til at tilvejebringe dette grundlag.

Jeg mener, at den sidstnævnte argumentation er den rigtige. Men den første er helt forsvarlig. Den ligger inden for spillerummet for legitim uenighed om indholdet af gældende ret på tvivlsomme retsområder.

Man kan dernæst spørge: Hvilke konsekvenser skal de, der skriver om offentlig ret, drage? Skal man betragte de nedarvede grundsætninger: krav om hjemmel i lov til indgreb, samtykke er ikke grundlag nok, osv. som gammeldags og forladte?

Svaret er efter min mening: nej. Den almindelige forvaltningsret dækker et meget stort og uoverskueligt område. Der er ingen grund til at tro, at der skulle gælde aldeles samme regler overalt. De nedarvede offentligretlige grundsætninger er gode nok. Blot ikke overalt og i samme grad.

En tredje reaktion over for Nationalbankens optræden er anderledes usikker. Det er den vurderende, retspolitiske eller politiske reaktion.

Nationalbankens regulering af kreditformidlingen kan ses som et udslag af noget, som mange kalder „korporatis-

me“. ¹¹⁹ Fænomenet kan forgrovet og forenklet stilles op som en modsætning til det ideologiske syn, der ligger bag legalitetsprincippet. Dette kan igen beskrives som det repræsentative demokratis realisering. Ved vælgernes valg af partibundne repræsentanter opstår en politik, som forvaltningen skal udføre. Det, der sker, når Nationalbanken regulerer pengeinstitutternes kreditgivning ved almene aftaler, er imidlertid, at et forvaltningsorgan aftaler politikken med bankers og sparekassers organisationer, og at forvaltningen, organisationerne og det enkelte pengeinstitut i fællesskab fører politikken ud i livet. Bør man da ikke enten forkaste legalitetsprincippet og dets demokratiske baggrund som snak, eller fordømme Nationalbankens regulering af kreditformidlingen som stridende mod vor forfatningsretlige ideologi?

Nationalbankens regulering af kreditformidlingen er efter mit skøn et godt eksempel på ulemperne ved at stille tingene for firkantet op. Grundlæggende tankeskemaer eller modeller som dem, der er skitseret ovenfor, er nyttige som et udgangspunkt, når man skal orientere sig i omverdenen. Men de er ikke nøjagtige beskrivelser, og de udelukker derfor sjældent hinanden fuldstændigt, selv når de – for at hjælpe på klarheden – formuleres som modsætninger. Det er rigtigt, at Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, som den foregår for tiden, stemmer temmelig dårligt med idealerne bag legalitetsprincippet. Men lovgivningsmagten har helt utvivlsomt den retlige kompetence til at ændre dette forhold, hvis blot tilstrækkelig stærke „kræfter“ overbevises om det forkerte i den nuværende reguleringsform.

119. Let tilgængelige skildringer af dette begreb, som er genstand for en syndflod af litteratur, findes i *Drude Dahlerup, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole O. Kristensen: Korporatismebegrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner i Økonomi og Politik 1975*.317ff og i nr. 10, 1977, af *Comparative Political Studies: Corporatism and Policy-Making in Contemporary Europe*.

Afgørende bliver derfor – eller bør i al fald blive – en hensigtsmæssighedsbedømmelse. Hvad tjener – så mange vurderingspræmisser som muligt draget ind i bedømmelsen – dansk økonomi bedst? Nationalbankens nuværende, lidt indforståede og halvt godvillige regulering, eller rene linier og traditionel forvaltningsretlig regulering?

Det er et valg, som må træffes på et meget bredere grundlag end et forvaltningsretligt.

4. De retlige grænser og reguleringsbeføjelsernes retsgrundlag.

Ovenstående beskrivelse af de retlige grænser bygger på den antagelse, at grænserne er ens, uanset hvilket grundlag Nationalbankens reguleringsbeføjelser bygges på.¹²⁰

Denne antagelse må nu nærmere undersøges.

Antagelsen er ingen selvfølge. De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om formål, forskelsbehandling m.v. gælder utvivlsomt for beføjelser bygget på lovhjemmel. Det er derfor nærliggende at gå ud fra, at de også gælder for beføjelser bygget på almene aftaler, der træder i stedet for lovhjemmel. Men gælder de virkelig, når Nationalbanken råder over sine økonomiske goder? Står banken ikke væsentligt friere ved brugen af disse beføjelser? Og hvis nu en almen aftale indeholder særregler, går de så ikke forud for de almindelige retsgrundsætninger?

Fordelen ved først at tage stilling til antagelsen om samme begrænsninger uanset retsgrundlag, efter at begrænsningerne er beskrevet, er, at man har et resultat at støtte sig til. Den – naturligvis ikke udtømmende – beskrivelse af de retlige begrænsninger ser – synes jeg i al fald – rimeligt overbevisende ud. Naturligvis kan der tænkes nuanceforskelle, der er afhængige af retsgrundlaget. Særlig kan almene aftaler modificere de almindelige retsgrundsætninger.

120. Ovenfor s. 74.

Men i det store hele ser det ud, som om antagelsen om samme grænser uanset retsgrundlag fører til acceptable resultater.

Denne, noget fornemmelsesprægede argumentation kan suppleres med to andre argumenter. Der er i den almindelige forvaltningsret for tiden en klar tilbøjelighed til at antage, at de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger gælder for forvaltningens rådighed over økonomiske goder, især når vedkommende forvaltningsmyndighed over for „borgerne“ har en monopolstilling.¹²¹ Og det har Nationalbanken i al fald et langt stykke på vej. – Når man læser Nationalbankens beretninger, får man et klart indtryk af, at Nationalbanken ikke selv gør forskel på sine forskellige beføjelser efter disses grundlag, undertiden måske knap er opmærksom på, at der er forskel på retsgrundlagene. Også denne iagttagelse taler for, at de retlige grænser er ens, uanset retligt grundlag.

121. *Torstein Eckhoff*: Forvaltningsrett, 150; jfr. *Jørgen Mathiasen*: Af-taler i forvaltningsretten, 1974, kap. 12, *Jan Fridthjof Bernth*: Avta-ler med stat og kommune 1981, især 108 ff og *Ejvind Smith*: Organi-sasjoner i fiskeriforvaltningen 1979, s. 529ff.

Kapitel 5. Nationalbanken og valutaforholdene

I et land med så stor udenrigshandel som Danmark spiller pengestrømmene over grænserne en hovedrolle i den økonomiske politik, herunder pengepolitikken, som er Nationalbankens særlige domæne. Det er derfor en selvfølge, at Nationalbanken er involveret både i de grundlæggende beslutninger om valutaforholdene og i den daglige forvaltning af disse beslutninger. Nationalbankens deltagelse i valutapolitikken er imidlertid ikke let at skildre rimelig klart og overskueligt. Både de retlige grundlag og Nationalbankens beføjelser er forskelligartede.

Den følgende fremstilling er delt i fem afsnit. Først behandles Nationalbankens virksomhed ved valutafastsættelsen. Så skildres bankens administration af valutabestemmelserne. Dernæst Nationalbankens rolle som bestyrer af valutareserven. Så gøres nogle korte bemærkninger om bankens folkeretlige rolle. Og til slut nævnes valutarisk virksomhed, der tillige indgår i kreditformidlingen, nemlig Nationalbankens rolle på valutaterminsmarkedet.

De 5 grupper af forretninger glider naturligvis over i hinanden.

Der er grund til at fremhæve, at fremstillingen i dette kapitel er knap og oversigtlig. Nationalbankens rolle vedrørende valutaforholdene er under forvaltningsrettens synsvinkel mindre interessant end reguleringen af kreditformidlingen.

1. Valutakursen.

Fastlæggelsen af den danske krones værdi i forhold til andre valutaer er et regeringsanliggende. Op- og nedskrivning af kronen – revaluering og devaluering – besluttet af regeringen. Nationalbankens rolle er kun rådgiverens.¹

Det udtrykkes i valutaloven, l 372, 23/12 1964, på en snurrig måde, der har sin historiske baggrund i guldindløseligheden. Efter lovens § 1 kan den kongelige bankkommissær fritage Nationalbanken for pligten til at indløse sedler med guld. De nærmere vilkår for fritagelsen for guldindløseligheden skal i henhold til § 2, stk. 1, fastsættes i en overenskomst mellem staten og Nationalbanken. Men lovens § 2, stk. 2, forlanger, at det skal stå i overenskomsten, at sålænge banken ikke indløser sine sedler med guld, skal den handle i overensstemmelse med den kongelige bankkommissær med hensyn til „bankens handel med valuta og de dermed i forbindelse stående forhold.“

Inden for de rammer, som regeringen har fastlagt – siden anden verdenskrig meget kraftigt bundet af traktater, som Danmark har tiltrådt –, udøves den løbende kursfastsættelse af Nationalbanken.

Systemet er i hovedtræk dette:

Køb og salg af fremmed valuta kan som altovervejende hovedregel kun foretages af Nationalbanken selv eller af virksomheder, som Nationalbanken autoriserer dertil, de såkaldte autoriserede valutahandlere. De, som bliver autoriserede, er pengeinstitutter, postgirokontoret og fondsbørsvekselerere. Nationalbanken fastsætter dagligt kronens kurs over for de vigtigste fremmede valutaer i et møde med repræsentanter for de vigtigste valutahandlere.

Kursfastsættelsen sker på grundlag af udbud og efterspørgsel, men Nationalbanken intervenserer for at holde kursen dér, hvor den efter regeringens – eventuelt traktatbundne – beslutning bør være. For tiden betyder det, at

1. PVI s. 7.

Nationalbanken intervenserer for at holde kronen inden for det kursudsving, som er tilladt efter det europæiske valuta-samarbejde. Midler til denne intervention får Nationalbanken fra valutareserven.²

Den retlige virkning af den daglige kursfastsættelse er, at valutahandlernes køb og salg af fremmed valuta til deres kunder skal ske på grundlag af kurserne, medmindre andet aftales mellem valutahandleren og kunden, valutabekendtgørelsens § 5.³

Lidt firkantet udtrykt kan man sige, at Nationalbanken har to funktioner vedrørende fastsættelsen af valutakurser. Den ene og langt den vigtigste er at rådgive – undertiden at presse – regeringen, som har den besluttende myndighed. Nationalbankens råd har betydelig vægt. Det skyldes – foruden Nationalbankens almindelige prestige – bankens kendskab til valutaforholdene ude i verden, og at det er banken, der bestyrer valutareserven. Nationalbankens anden funktion ved den daglige kursfastsættelse og intervention er mere teknisk eksekutiv. Nationalbanken fører med sin tekniske ekspertise regeringens grundlæggende beslutninger ud i livet på en måde, som ikke adskiller sig principielt fra andre forvaltningsmyndigheders eksekutive funktion.

2. Administrationen af valutabekendtgørelsen.

Pengestrømmene mellem Danmark og udlandet er underkastet forvaltningsretlig regulering.

Reguleringen er hjemlet i valutalovens 3. kapitel. Loven bemyndiger industriministeren til efter forhandling med Nationalbanken og efter samråd med finansministeren,

2. Se *Freiberg Jensen*: Valutabestemmelserne, 1980, s. 26, beretn. 1967. 28-69, 1973.90, og i øvrigt de senere beretninger under overskriften: Valutamarked. Centralbankerne i de andre lande, der har tilsluttet sig valutasamarbejdet, intervenserer også.
3. Beretn. 1981.70 og 1983.41.

skatteministeren, udenrigsministeren, landbrugsministeren, fiskeriministeren og den kongelige bankkommissær at udstede anordninger vedrørende køb og salg af fremmed valuta, hjemtagelsespligt for fremmed valuta, kapitaloverførsler mellem Danmark og udlandet og en række andre beslægtede transaktioner, som er nærmere beskrevet i loven.

Ministeren har udnyttet denne bemyndigelse ved udstedelse af valutabekendtgørelsen, for tiden nr. 148, 18/3 1981 med senere ændringer. Bekendtgørelsen indeholder detaljerede og komplicerede regler om pengestrømmene over grænsen. Den henlægger forvaltningen af reglerne til Danmarks Nationalbank, dog at nogle få, særlig atypiske transaktioner kræver ministeriets godkendelse, f.eks. § 20 om større direkte udenlandske investeringer her i landet.

Hovedtrækkene i valutabekendtgørelsens regulering er følgende:

Betalinger mellem Danmark og udlandet koncentrerer på et overskueligt antal professionelle valutahandlere. Det er enten Nationalbanken selv eller pengeinstitutter m.v. autoriserede af Nationalbanken, jfr. ovenfor s. 112.

De autoriserede valutahandlere skal handle i overensstemmelse med valutabekendtgørelsens regler. Hovedindholdet i disse regler er, at løbende betalinger, overvejende betaling for varer, tjenesteydelser samt renter, kan foretages uden tilladelse. Kapitaltransaktioner krævede derimod indtil 1983 i ret vidt omfang Nationalbankens tilladelse, der enten blev givet generelt, altså således, at valutahandlerne kunne handle frit inden for tilladelsens grænser, eller således at der skete en enkeltsagsbehandling i Nationalbanken. I 1983 blev Nationalbankens regulering af kapitaltransaktioner stærkt begrænset.⁴

Nationalbankens virksomhed i henhold til valutabekendtgørelsen er i princippet en ganske almindelig forvalt-

4. Beretn. 1983.66ff.

ningsretlig regulering. Det retlige grundlag er en bemyndigelseslov og en anordning, og Nationalbankens økonomiske magt kommer slet ikke ind i reguleringen.

Ser man nærmere på reguleringens udformning, træder nogle særtræk dog frem.

Forvaltningen af valutabekendtgørelsen er ikke henlagt til et sædvanligt forvaltningsorgan, der hierarkisk hører under en minister, men til et forvaltningsorgan, hvis stilling over for industriministeren og den øvrige regering er særegen. Det er så meget mere påfaldende, som ind- og udførselsbestemmelser efter valutalovens 2. kapitel, som for tiden ganske vist ikke spiller den helt store rolle, men som har gjort det, administreres af licenskontoret, der er en sædvanlig underordnet statsmyndighed.

Et andet, meget væsentligt særtræk, er bestræbelserne for at holde Nationalbankens enkeltsagsbehandling så langt nede som overhovedet muligt.⁵ Det er valutahandlerne, der normalt påser, at valutabekendtgørelsens regler overholdes. Nationalbanken kommer ind i reguleringen især på tre måder. Via et omfattende indberetningssystem kan Nationalbanken følge, om valutahandlerne sørger for, at bekendtgørelsens regler overholdes. I de usædvanlige tilfælde, hvor Nationalbankens tilladelse er nødvendig, sker enten en konkret sagsbehandling eller der gives mere eller mindre vidtgående generelle tilladelser, som valutahandlerne påser overholdelsen af på samme måde som valutabekendtgørelsens bestemmelser. Nationalbanken fungerer som rådgiver for valutahandlerne i den forstand, at disse i vidt omfang forelægger tvivlsspørgsmål for Nationalbanken.

Et tredje karakteristisk træk for netop denne reguleringsordning er, at man er ligeglad med småting. Efter valutabekendtgørelsens § 1, stk. 2, finder bestemmelser, der foreskriver, at dispositioner ikke må foretages eller skal

5. Dette hensyn fremhæves ofte f.eks. i beretn. 1967.33, og 1968.64.

foretages, ikke anvendelse på enkeltstående dispositioner til en værdi af 25.000 kr. eller derunder, medmindre det ifølge samtlige omstændigheder må antages, at disse er led i en samlet disposition, der overstiger 25.000 kr. Den makroøkonomiske forestillingsverden, der præger Nationalbankens regulering af kreditformidlingen, er således overført til den iøvrigt traditionelle forvaltningsretlige regulering af betalingsstrømmene.⁶

3. *Nationalbanken og Danmarks internationale likviditet.*

De beløb i fremmed valuta, som Danmark råder over – den internationale likviditet eller valutareserven – består af følgende poster: Nationalbankens guldbeholdning, forskellen mellem Danmarks kvote i Den internationale Valutafond og fondens kronetilgodehavender, den såkaldte reservestilling overfor IMF, beholdningen af SDR (Special Drawing Rights), beholdningen af EUC (EF's regningsenhed) og Nationalbankens nettofordringer på udlandet bestående af indskud hos udenlandske korrespondenter og beholdninger af let realisable udenlandske værdipapirer. Hertil kommer pengeinstitutternes nettovalutastilling.⁷

Nationalbanken kan i et vist omfang råde over valutareserven. Den kan råde over sin guldbeholdning og sine egne tilgodehavender i udlandet. I vidt omfang tilkommer trækingsrettighederne hos internationale organisationer også Nationalbanken. Nationalbanken kan ligeledes via valutabestemmelserne øve stor indflydelse på pengeinstitutternes nettovalutastilling. Den – betydelige – del af valutareserven, som består i statslån optaget i udlandet, kan banken derimod kun råde over som statens bank.

6. Jfr. beretn. 1981.69.

7. Se beretn. 1983.48ff, tabel 14 og tabeltillæg 1 og 2. Tidligere beretninger indeholder lignende oplysning om Danmarks internationale likviditet.

Som man vil se, hviler Nationalbankens rådighed over valutareserven på forskelligt retligt grundlag. For så vidt angår guldbeholdningen, er der tale om rådighed over egne økonomiske goder. En del af trækningsrettighederne beror på, at Nationalbanken ved traktat har fået selvstændige trækningsrettigheder. For så vidt angår pengeinstitutternes nettovalutastilling, hviler rådigheden på sædvanligt offentligretligt hjemmelsgrundlag, nemlig lov og anordning. Endelig kan retsgrundlaget indskrænkes til, at Nationalbanken er statens bank.

Nationalbankens mulighed for at råde over valutareserven har stor betydning. Den er forudsætningen for, at Nationalbanken kan opretholde den valutakurs, som regeringen – evt. bundet af traktater – har fastsat. Den er en af forudsætningerne for Nationalbankens indflydelse på valutaterminsforretninger, og Nationalbankens indflydelse som rådgiver over for regeringen i valutaspørgsmål er ikke uden sammenhæng med dens mulighed for at råde over valutareserven.

4. Nationalbankens folkeretlige rolle.

Det internationale valutasamarbejde er omfattende og for et lille land med stor udenrigshandel meget vigtigt. Nationalbanken er et af de vigtigste af de forvaltningsorganer, der varetager Danmarks interesse i dette samarbejde.

Denne del af Nationalbankens virksomhed er således betydningsfuld, men ikke lige netop under en forvaltningsretlig synsvinkel. Det følgende indeholder derfor kun nogle helt oversigtlige betragtninger.⁸

Det hænder, at Nationalbanken på egen hånd afslutter

8. Jfr. *Max Sørensen*: Internationale forvaltningsoverenskomster, NAT 1958, 28, *Ole Espersen*: Indgåelse og opfyldelse af traktater, 1970, 34, og *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, 1980, 380 og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg. v/Peter Germer, 1973, 273.

aftaler med andre centralbanker. Banken har således i tidens løb afsluttet en række såkaldte swap-aftaler med andre centralbanker om at stille kredit til rådighed eller at modtage kredit.⁹

Det sædvanlige er imidlertid, at Nationalbanken involveres i traktater vedrørende valutaforhold, der afsluttes på helt sædvanlig måde af regeringen. Nationalbanken vil ofte være med i forhandlingerne forud for traktatindgåelsen, og banken spiller ofte en betydelig rolle i de organer, som oprettes ved traktater om valutaforhold, således f.eks. i valutafonden, og valutasamarbejdet inden for EF.

5. Nationalbanken og valutaterminsmarkedet.

De sidste par tiår har været præget af betydelig uro og usikkerhed omkring valutakurserne. De forskellige valutaer har i perioder fluktueret ganske voldsomt i forhold til hinanden.

Der er derfor opstået et marked for køb og salg af valuta til senere (mere end 3 dages) levering og betaling, det såkaldte valutaterminsmarked. Aftalerne om valutasikring indgås af private med de autoriserede valutahandlere, og forretningerne er reguleret i valutabekendtgørelsen på den sædvanlige måde: mere almindelige transaktioner skal blot indberettes, usædvanlige transaktioner kræver Nationalbankens tilladelse.

Efterspørgslen efter terminsvaluta kan især i perioder med valutauro overstige udbuddet. Nationalbanken har i forskellige situationer søgt at lette presset.

Nationalbanken har anvendt to metoder.

Man har i henhold til valutabekendtgørelsen givet valutahandlerne tilladelse til at øge deres placeringer i udlandet og dermed deres valutabeholdninger. Man har i den forbin-

9. Se f.eks. beretn. 1962.35, 1966.9, 1967.32 og 83, 1968.35, 1969.23, 1972.82 og 1975.112.

delse ved intervention i interbankmarkedet givet pengeinstitutterne øget likviditet til finansiering af disse valutabeholdninger. På denne måde har pengeinstitutterne uden at pådrage sig kursrisiko fået større mulighed for at sælge fremmed valuta på termin. Og Nationalbanken har direkte stillet fremmed valuta – fra valutareserven – til rådighed ved at optræde som sælger på terminsmarkedet.¹⁰

Denne virksomhed er et karakteristisk eksempel på samspillet mellem Nationalbankens forskellige beføjelser på tværs af beføjelsernes retlige grundlag. Her kombineres udøvelsen af beføjelser, der hviler på helt sædvanlig be- myndigelseslovgivning, med Nationalbankens rådighed over egne midler – intervention på interbankmarkedet – og med rådigheden over valutareserven.

10. *Freiberg-Jensen*: Op.cit. 28, PVI 41, beretn. 1967.28-29 og 1969.24-26. Siden 1971 har beretningerne indeholdt et særligt afsnit om valuta-terminsforretninger. – Nationalbanken kan naturligvis også blande sig i terminsmarkedet med andre formål. I beretn. 1974.46 skete det for at bringe bankernes samlede forrentning på terminsforretninger ned.

Kapitel 6. Statens bank

1. Indledning.

Nationalbanken er statens bank. Ifølge Nationalbanklovens § 16 modtager banken indbetalinger og foretager udbetalinger for staten.¹

Virksomheden giver sig især 3 udslag: kontoføring for statens ind- og udbetalinger, effektueringen af indenlandske statslån og modtagelse og bestyrelse af provenuet af udenlandske statslån samt betaling af renter og afdrag på disse.²

Et stykke på vej er her tale om forretninger af samme art, som enhver større kunde får udført af sin bank. Statens konto i Nationalbanken har – også – samme formål som en sædvanlig kontokurant, nemlig at udligne svingningerne i indtægter og udgifter i årets løb. Og salget af statsobligationer *kan* ligne en privat kundes salg af obligationer derved, at afsætningen søges foretaget på de bedst mulige markedsbetingelser.

Disse „normale“ bankforretninger overskygges imidlertid ganske af, at statens mellemværende med Nationalbanken spiller en stor rolle i den økonomiske politik, og at Nationalbankens virksomhed som statens bank derfor bliver et vigtigt led i penge- og finanspolitikken. Afsætningen af statsobligationer på markedet er således først og fremmest et middel til at opsuge den likviditet, som statsunderskuddet giver anledning til, og selve udbuddet indrettes

1. PVI 21.

2. Hertil kommer bestyrelsen af forskellige statsmidler opsamlet med særlige formål for øje. FT 1959/60 A 913 ff, indeholder en liste over de daværende konti. Denne virksomhed er af forholdsvis ringe betydning og giver ikke anledning til særlige retlige problemer.

mere efter obligationsmarkedet, særlig den lange rente, end efter statskassens interesse som låntager.³ Nationalbankens overtagelse af statens udenlandske lån mod indsættelse af tilsvarende kronebeløb på en særlig konsolideringskonto er ligeledes først og fremmest et led i valutapolitikken, se ovenfor s. 116-117.

Den følgende korte fremstilling af Nationalbanken som statens bank indeholder ikke en detaljeret beskrivelse af denne virksomheds forgreninger og tilrettelæggelse. Hovedvægten lægges på nogle retlige tvivsspørgsmål, som er egnet til på lige netop dette område at belyse Nationalbankens forhold til regeringen, som i øvrigt behandles i næste kapitel.

2. Kontoførelse for staten.

At Nationalbankens optræden som statens bank ikke er et sædvanligt bank/kunde-forhold, viser sig især, når staten over længere perioder har betydelige tilgodehavender hos eller stor gæld til Nationalbanken.

2.1. Staten som kreditor.

Hvis staten oparbejder et større tilgodehavende på sine konti i Nationalbanken, kan staten så råde frit over dette, eller kan Nationalbanken, under henvisning til, at træk på tilgodehavendet ville være i strid med Nationalbankens forpligtelse til at opretholde et sikkert pengevesen, nægte at udbetale tilgodehavendet?

Hvis man ved staten tænker på lovgivningsmagten, er svaret en selvfølge. Naturligvis kan lovgivningsmagten dis-

3. PVI 22 og 28ff, og f.eks. beretn. 1976.70ff og 1979.11f. Af fremstillingen i PVI fremgår i øvrigt, at Nationalbanken har anset lånerammerne, salg af indlånsbeviser og salg af statsobligationer for udvekslelige midler til opnåelse af samme formål: begrænsning af pengemængden.

ponere over statens tilgodehavende.⁴ Problemet kommer frem, hvis man tænker sig, at en minister har sædvanlig budgetretlig hjemmel, f.eks. til lovbundne udgifter, men at statsindtægterne ikke slår til. Kan regeringen så anvende sit tilgodehavende til supplering til statsindtægterne, således at bevilgede udgifter kan afholdes? Eller kan Nationalbanken nægte udbetaling af tilgodehavendet under påberåbelse af pengepolitiske hensyn? Svaret må være, at regeringen kan disponere som enhver anden „ejer“, kun bundet af budgetreglerne. Der er – naturligvis – ingen klar praksis. Men omposteringen i 1971 af statens mellemværende med Nationalbanken er et indicium. På finansministeriets foranledning blev der af indeståendet på statens løbende konto uden lov brugt et meget betydeligt beløb til indfrielse af den statsforskrivning, som var udstedt i henhold til l 332 af 19/12 1959 til endelig dækning af Nationalbankens finansiering af tyske indkøb under besættelsen. Og samtidig blev der – ligeledes fra den løbende konto – overført betydelige beløb, dels til en konsolideringskonto modsvarende statens udenlandske gæld, dels til en konto for differencen mellem postgiroens gæld til private og dens beholdninger i obligationer og udlån.⁵

2.2. *Staten som debitor.*

I perioder har staten haft betydelig gæld til Nationalbanken i form af overtræk på den løbende konto i Nationalbanken. Kan Nationalbanken sætte en limit for sådanne overtræk og

4. Som et eksempel på, at det er sket, se l 332 19. december 1959 om forenkling af statens mellemværende med Danmarks Nationalbank, jfr. FT 1959/60 A 913ff.

5. Beretn. 1971.55. Se også 1967.55-56: efter loven om statens bygge- og boligfond, 242 3/6 1967, skulle staten stille 1 mia. kr. i obligationer til rådighed for fonden. Pengene tilvejebragtes ved overførelse af de fornødne obligationer fra Nationalbankens beholdning. Obligationerne blev betalt ved træk på statens løbende konto i Nationalbanken.

altså nægte udbetaling udover den satte grænse?

Det retlige grundlag for en sådan nægtelse kunne tænkes søgt i grl. § 43, hvorefter intet statslån må optages uden ifølge lov.⁶

§ 43 alene er dog vist uanvendelig. To betragtninger kan støtte dette resultat. For det første må det være folketetinget, eventuelt en skatteyder, og i al fald ikke Nationalbanken, der gør § 43 gældende. Vægten af lige netop denne betragtning er dog tvivlsom. Men det spiller ingen rolle; den anden betragtning er tilstrækkelig. I Folketingets Ombudsmands første embedsår henvendte en erhvervsorganisation sig til Ombudsmanden og bad om en udtalelse om, hvorvidt statens overtræk var i strid med grl. § 43. Ombudsmanden undersøgte grundlovens forhistorie og praksis tilbage til de første overtræk i 1901 og 1909. Han kom til det resultat, at finansministerens beføjelse til overtræk „må anses for at være anerkendt gennem en mangeårig praksis“. Denne praksis anså Ombudsmanden tilmed for indirekte at være anerkendt ved grl. af 1953. Ombudsmandens konklusion var derfor, at han ikke „udfra retlige synspunkter“ kunne „udtale nogen kritik over for finansministeren i anledning af overtrækket i Nationalbanken.“ Han erkendte dog, at der „må trækkes en grænse for en regerings adgang til at trække på Nationalbanken til dækning af de af lovgivningsmagten bevilgede udgifter, men den nærmere fastlæggelse af denne grænse beror ikke på retlige, men på politiske overvejelser.“ „Værnet mod eventuelle misbrug af en sidende regerings adgang til at trække på foliokontoen i Nationalbanken må søges i det politiske ministeransvar over for folketetinget.“⁷

Nationalbankens begrænsning af overtrækket kunne imidlertid også tænkes bygget på et bredere retligt grund-

6. Om grl. § 43 se *Alf Ross*: Dansk statsforfatningsret, 3.udg. v/Ole Espersen, 841-42.

7. Folketingets Ombudsmands beretn. 1955.64.

lag, nemlig en kombination af Nationalbankloven § 1 om bankens pligt til at opretholde et sikkert pengevæsen og grl. § 43. Tankegangen skulle nærmere være denne: Regeringen har ganske vist en sædvanemæssig hjemlet adgang til uden lovgivningsmagts medvirken at trække på Nationalbanken. Men der er en grænse. Hvor grænsen går, bestemmes efter Ombudsmandens udtalelse af folketinget. Nationalbanken må – for at leve op til sin forpligtelse efter Nationalbanklovens § 1 – kunne fremkalde folketingets stillingtagen til grænsedragningen. Hvis banken finder, at yderligere overtræk vil være pengepolitisk uforsvarligt, må den kunne lukke for yderligere træk, indtil lovgivningsmagten har udtalt sig, eventuelt i budgetprocessens form.

De politiske forhold skal være meget forskellige fra de nuværende for at gøre en situation, hvor Nationalbanken overhovedet vil overveje at handle således, sandsynlig. I 1975, da omsvinget til stort underskud på statsfinanserne var slået klart igennem, opnåedes der under drøftelsen mellem finansministeriet og Nationalbanken enighed om, „at det var en selvfølge, at der optages forhandlinger om sådanne likviditetsproblemer, som måtte opstå i den ikke-statslige sektor i forbindelse med opbygningen af store statslige tilgodehavender hos eller gæld til Nationalbanken, såfremt en af parterne fremsætter ønske herom.“⁸ Selv hvis sådanne forhandlinger ikke skulle føre til et resultat, som Nationalbanken kunne akceptere, ville en direkte henvendelse til folketinget næppe være nødvendig. Offentlige eller halvoffentlige udtalelser fra Nationalbanken eller anden *input* i den offentlige debat ville bringe sagen op i folketinget, længe før Nationalbanken blev stillet i en beslutningssituation. Men isoleres problemet til et abstrakt juridisk, forekommer det mig, at en beføjelse til at trække folketinget ind i spørgsmålet om størrelsen af overtrækket i Natio-

8. Beretn. 1976.61 og PVI 21.

nalbanken svarer ganske godt til Nationalbankens retlige stilling i statsstyrelsen i det hele.

3. Statslån.

Statslån optages af finansministeren på grundlag af bemyndigelse i love, der tilmed specificerer låntagningen ret nøje.

Det er derfor en selvfølge, at Nationalbanken ikke kan nægte at modtage krone-provenuet af et udenlandsk statslån, selv om banken anser optagelse eller anvendelse for pengepolitisk uforsvarlig. Og Nationalbanken kan heller ikke nægte at effektuere et indenlandsk statslån, som banken ikke mener burde optages. Man kan i det højeste spørge, om Nationalbanken af hensyn til markedet og den lange rente kan nægte at sælge obligationerne lige nu, og i stedet udsætte salget nogle måneder. Sættes sagen på spidsen, må svaret nok være nej, medmindre andet fremgår af statslånslovens tekst eller forarbejder. Det er finansministeren og ikke Nationalbanken, der har fået bemyndigelsen.

Anden del

Kapitel 7. Nationalbankens forhold til statsstyrelsens centrum

I. Emnet.

Størstedelen af de organer eller indretninger, der udgør den offentlige forvaltning, hører til enten i den hierarkiske statsforvaltning, hvis kendetegn er, at organerne sorterer under en af ministrene, eller i den kommunale forvaltning, som er undergivet en bestemt kommunalbestyrelse. Her som i alle andre vesteuropæiske lande findes imidlertid uden om denne kerne af utvivlsomme forvaltningsorganer en broget skare af indretninger, som heller ikke uden videre lader sig rubricere som tilhørende den private sektor. Fælles for disse indretninger er vist kun, at de i en eller anden forstand – og i øvrigt i vekslende grad – er selvstændige i forhold til eller uafhængige af ministre og/eller kommunalbestyrelser.

Sådan en indretning er Danmarks Nationalbank.

Banken betegner sig selv som en „selvejende institution.“¹ Under rigsdagens forhandlinger om nationalbankloven blev banken betegnet som en „offentlig institution, der helt og udelt tilhører det danske samfund“, en „selvejende institution“, en „selvstændig og selvejende institution“, „en selvejende og selvstyrende institution“, men også som en „selvejende bank“.² *Poul Meyer* rubricerer banken som en offentlig institution, der formelt er uafhængig og reelt betragtes som den mest uafhængige blandt en række lignende indretninger,³ og *Poul Andersen* kalder banken et særligt forvaltningssubjekt og lægger herved især vægt på, at

1. PVI 7.

2. RT 1933/34 A 5094, F 4409 og 4414, 1934/35 F 752 og 754, 1935/36 B 1373 og 1374, L 888.

3. Offentlig forvaltning, 3. udg., 106, jfr. 168ff.

banken har en egen formue adskilt fra statens.⁴

Emnet for dette kapitel er en nærmere beskrivelse af den retlige selvstændighed eller uafhængighed, som Nationalbanken er i besiddelse af; eller spejlvendt udtrykt: de retlige begrænsninger i de centrale statsorganers muligheder for at styre Nationalbanken.

Her er altså tale om en retlig beskrivelse. Det er de retlige muligheder for styring og de retlige grænser herfor, der interesserer.

Mod en sådan retlig fremstilling af forholdet mellem Nationalbanken og statsstyrelsens centrum kan der rejses to indvendinger. Den er virkelighedsfjern; i praksis forholdet det sig ikke, som retsreglerne synes at angive. Og den er absurd. Hvis specielt relationerne mellem regeringen og Nationalbanken skulle udspille sig i overensstemmelse med retsreglerne, ville systemet ikke kunne fungere.

Begge indvendinger har meget på sig. Retsreglerne har virkelig ikke særlig stor betydning for den faktiske adfærd, og det er måske godt det samme. Men det hindrer ikke, at en ren retlig fremstilling kan være velbegrundet. I meget store dele af samfundslivet overlader retsreglerne de retsundergivne – aktørerne eller beslutningstagerne – betydelige frihedsgrader. Mange andre momenter end netop retsreglernes indhold bestemmer og bør bestemme adfærden. Men selv under sådanne omstændigheder er det rimeligt at kende retsreglerne. De kan når som helst dukke op som en del af beslutningsgrundlaget og derved komme til på den ene eller anden måde at påvirke beslutningerne.

I et afsluttende afsnit gøres nogle bemærkninger om den faktiske eller reelle – eller om man vil: den politologiske – uafhængighed og selvstændighed. Sammesteds prøver jeg at give en samlet forklaring på, hvad der i denne fremstilling menes med „retlig“.

4. Dansk forvaltningsret, 5. udg. 1965, 69-70, jfr. *Lis Sejr* i Forvaltningsret. Almindelige emner. 1979, 56.

II. Baggrund.

1. Den styring, som statsstyrelsens centrum kan udøve overfor den hierarkiske statsforvaltning.

Selvstændighed eller uafhængighed forekommer naturligvis – også når man udelukkende holder sig til det retlige – i forskellige former og i forskellige grader. Man får vistnok det klareste billede af Nationalbankens retsstilling, hvis man bruger den styring, som statsstyrelsens centrum kan udøve over for den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning som baggrund.

Dette afsnit indeholder derfor en meget knap skildring af denne styring. Skildringen angår et „idealbillede“ eller en „idealttype“. Hensigten er at skabe grundlag for en rimelig klar opdeling af de spørgsmål, der skal tages stilling til, når man vil beskrive Nationalbankens retlige uafhængighed, ikke at fremstille gældende ret om styringen af den hierarkiske statsforvaltning i detaljer. Der ses derfor væk fra de begrænsninger i styringen, der måtte følge af særregler i love og anordninger, og af almindelige retsgrundsætninger om ulovlige tjenestebefalinger, om sagkundskab, om tilbagekaldelse af forvaltningsakter o.s.v.

1.1. De styrende.

De, som kan tænkes at styre, er hidtil betegnet som: statsstyrelsens centrum. Denne vage betegnelse må naturligvis præciseres.

Når man har den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning for øje, kan der blive tale om følgende styrende: Lovgivningsmagten, inklusive finanslovgiveren, der også omfatter finansudvalget som selvstændigt bevilgende myndighed, folketinget og regeringen/vedkommende minister.

Denne sidste kategori af styrende kræver en nærmere forklaring.

Regeringen som kollegium under statsministerens forsæ-

de indtager en beskeden plads i danske forfatningstekster, men en meget væsentlig i forfatningspraksis.

Man kan søge at nærme teksterne til praksis på forskellig måde.

Man kan således udskille en række beføjelser, som grundloven tillægger kongen – lovgivningsinitiativ, folkeretlig handleevne, retten til at opløse folketinget, fastlæggelsen af fordelingen af forretningerne mellem ministrene m.v. – og sige, at netop disse funktioner tilkommer regeringen. Det har den fornuftige mening at slå fast, at lovgivningsmagten ikke kan tiltage sig netop disse beføjelser. Men herved skabes ingen klarhed vedrørende forholdet mellem den enkelte minister og regeringen som kollegium.

Udgangspunktet i dansk forfatning er, at retlige beføjelser tilkommer den enkelte minister. Han kan ikke overstemmes i et ministermøde og dermed blive forpligtet til at handle i overensstemmelse med regeringens flertal. Når realiteten er helt forskellig fra dette retlige udgangspunkt, skyldes det i det væsentlige andre end retlige grunde. Men der findes dog også to retsregler, der understøtter realiteten. Den vigtigste er den, at kongen, d.v.s. statsministeren når som helst kan afskedige en minister, grl. § 14, 1. pkt. Den anden er den, at statsministeren i henhold til grl. § 14, 2.pkt., kan omlægge fordelingen af forretningerne mellem ministrene og dermed gøre en anden, mere medgørlig minister kompetent.⁵

Under alle omstændigheder er resultatet, at styringsbeføjelserne over for den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning tilkommer vedkommende minister, men at regeringen

5. Om regeringsbeføjelser og forholdet mellem regeringen som kollegium og den enkelte minister, se *Ross: Dansk Statsforfatningsret*, 3. udg. v/Ole Espersen, 7. afd., især kap. XXIV og XXV, *Max Sørensen: Statsforfatningsret*, 2. udg. v/Peter Germer, kap. 5, *Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 168-69 og 193ff, og *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret*, 5. udg., 1965, 63ff.

faktisk og statsministeren et langt stykke på vej retligt kan bestemme, hvordan vedkommende minister skal udøve sine styringsbeføjelser.

1.2. Styringsmidler.

De måder, der kan styres på, kan naturligvis systematiseres på mange forskellige ledder.⁶ En primitiv, men rimeligt overskuelig systematisering ser sådan ud:

1) Styring af den organisatoriske og processuelle ramme om forvaltningens virksomhed. Her er især tale om rekruttering af personale, om fordeling af opgaverne eller arbejdet mellem organer og ansatte, og om at bestemme over, hvordan opgavernes udførelse skal lægges tilrette.

2) Styring af de økonomiske ressourcer, der er nødvendige for opgavernes realisering.

3) Styring af resultatet af forvaltningens virksomhed. Det klareste udtryk for denne form for styring er ordrer om, hvad de beslutninger, forvaltningen træffer, skal gå ud på.

4) Kontrol med forvaltningens udførelse af sine opgaver. Denne kategori er broget. Med særligt henblik på beslutninger indebærer kontrollen mere eller mindre omfattende beføjelser for den styrende til at overtage beslutninger, til at ændre afgørelser truffet af de styrede efter klage eller på eget initiativ, til at kræve at de styredes afgørelser skal godkendes, samt beføjelse for de styrede til at henskyde afgørelser til de styrende.

Søger man at kombinere styrende og styringsmidler, kommer en meget forenklet fremstilling af de styrendes retlige muligheder for at styre den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning til at se ud som skitseret i de tre følgende afsnit.

6. Se. f.eks. *Poul Andersen* lc 64, *Nils Herlitz*: Nordisk offentlig Rätt, 1963, kap. VII. *Torstein Eckhoff*: Forvaltningsrett, 2.utg. 1983, 195ff. *Lennart Lundqvist*: Forvaltningen i det politiske system, 1976, kap. 2.

1.3. Lovgivningsmagtens styring.

Lovgivningsmagtens retlige muligheder for at styre den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning er noget nær ubegrænsede. Forvaltningen kan ikke modsætte sig, at der ved lov eller i henhold til lov tillægges den nye opgaver eller at gamle fratages den, at ressourcer nægtes eller gives, at procesregler fastsættes eller ændres, at der fastsættes regler om indholdet af forvaltningens beslutninger, eller at disse ændres osv. Begrænsninger i lovgivningsmagtens styring findes kun i to sæt grundlovsbestemmelser. Grundloven tillægger kongen nogle få beføjelser, som lovgivningsmagten ikke kan fratage ham, jfr. ovenfor. Den for forvaltningen vigtigste angår forretningernes fordeling mellem ministre, grl. § 14. Denne beføjelse forbliver hos kongen (statsministeren), uanset lovgivningsmagtens beslutninger. – Grundlovens frihedsrettigheder indeholder grænser for styringen. Den beskyttelse af borgernes, herunder de offentligt ansattes rettigheder, der ligger i f.eks. grl. § 71 om den personlige frihed, og i grl. § 73 om ejendomsrettens beskyttelse, sætter grænser for de ordrer, lovgivningsmagten kan give om indholdet af forvaltningens beslutninger, for lovgivningsmagtens adgang til at ændre allerede udstedte forvaltningsakter, for finanslovgiverens rådighed over ressourcerne, m.v.

1.4. Folketingets styring.

Folketinget er medindehaver af lovgivningsmagten, men kun medindehaver. Hvis regeringen nægter at stadfæste et vedtaget lovforslag, som indeholder styring af statsforvaltningen, eller at rette sig efter en folketingsbeslutning eller en udtalelse fra et folketingsudvalg, som tilsigter af styre statsforvaltningen, sættes spørgsmålet om folketingets styringsbeføjelser overfor den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning på spidsen. Så viser det sig, at folketingets retlige styringsbeføjelser på én gang er drakoniske og upræcise.

Det hænger sammen med, at folketinget kun kan styre via regeringen/vedkommende minister, ikke direkte over for statsforvaltningen.

Folketinget er herre over regeringsdannelsen, grl. § 15. Hvis regeringen ikke vil realisere folketingets ønsker vedrørende styring af forvaltningen, kan tinget vedtage et mistillidsvotum til regeringen eller til vedkommende minister. Men statsministeren kan reagere ved at udskrive nyvalg i stedet for at rette sig efter folketingets ønsker.

Folketinget kan også rejse rigsretssag mod den eller de ministre, som ikke vil realisere folketingets ønsker vedrørende styring af statsforvaltningen, grl. § 16. Men dels er rigsretssager ikke praktiske – den seneste er fra dette århundredes begyndelse. Dels vil en minister i al fald ikke kunne dømmes efter ministeransvarlighedsloven, hvis folketingets ønske om at styre statsforvaltningen ikke kan bygges på andet retlig grundlag end netop folketingets ønske. Ønsket om at styre må kunne begrundes med, at dette følger af lovregler eller almindelige retsgrundsætninger. Ellers vil rigsretten frikende.

Så længe man holder sig på det retlige plan, ændres situationen ikke, fordi folketinget i stedet for at gå lige på med sine ønsker vedrørende styringen af statsforvaltningen prøver at udnytte sine kontrolbeføjelser. Hvis folketinget således ønsker at styre via statsrevisionen og statsregnskabet, grl. § 47, via parlamentariske kommissioner, grl. § 51, via forespørgselsdebatter, grl. § 53, via onsdagsspørgsmål eller de stående udvalg, bliver resultatet det samme. Hvis regeringen eller vedkommende minister ikke vil akceptere den styring, som folketinget ønsker at udøve, må tinget, hvis det vil gennemtvinge styringen, gribe til det parlamentariske eller retlige ministeransvar.

1.5. Regeringens/vedkommende ministers styring.

Vedkommende minister mulighed for at styre den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning er meget omfattende. Ministeren skal naturligvis respektere de rammer, som lovgivningsmagten – herunder lovgivningsmagten som bevillingsorgan – har sat. Rammerne kan være mere eller mindre snærende, men de efterlader ofte et betydeligt spillerum for ministerens styring. Og inden for de grænser, lovgivningsmagten således har sat, kan ministeren styre de organisatoriske og processuelle rammer for den hierarkiske statsforvaltnings virksomhed, anvendelsen af de økonomiske ressourcer, som lovgivningsmagten har bevilget, og indholdet af forvaltningens beslutninger, og ministeren har samtlige kontrolbeføjelser.

Denne styring udøves ikke alene af ministeren personligt, men også af de ansatte, der med rette handler på hans vegne, sædvanligvis chefer og sagsbehandlere i vedkommende departement.

2. Nationalbankens forfatning.

Nationalbankens retlige uafhængighed eller selvstændighed i forhold til statsstyrelsens centrum fremstilles i det følgende på baggrund af disse „ideale“ styringsforhold i den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning.

Inden det kan gøres, må Nationalbankens særlige forfatningsforhold imidlertid beskrives.

Nationalbanken har egen *formue*, adskilt fra statens. Formuens grundlag var især en statsforskrivning på 50 mio. kr., nationalbanklovens § 2, stk. 1. Forskrivningen er for længst tilbagebetalt, og Nationalbanken har nu en egenkapital, der i status for 1983 er opgjort til ca. 23,6 mia. kr.⁷

Nationalbanklovens § 19 indeholder detaljerede bestemmelser om overskuddets fordeling. For tiden har kun én af

7. Beretn. 1983, s. 101.

bestemmelserne heri, § 19, stk. 5, aktuel interesse. Bankens overskud tilfalder staten, medmindre repræsentantskabet med den kgl. bankkommissærs godkendelse beslutter at henlægge en del af beløbet til sikring af banken. I 1983 er der i henhold til denne bestemmelse henlagt godt 6 mia. kr. til en sikringsfond og indbetalt ca. 3,7 mia. kr. i statskassen.⁸

Bankens ledelse er bygget op som et selskabs. Der findes et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktion.

Repræsentantskabet består af 25 medlemmer. 8 vælges ved forholdstalsvalg af folketinget. Disse medlemmer skal være folketingsmedlemmer. Hvis nogen træder ud af folketinget, vælges en anden for den resterende periode. 2 af repræsentantskabets medlemmer udnævnes af den kgl. bankkommissær. De skal have hhv. nationaløkonomisk og juridisk uddannelse. 15 medlemmer skal repræsentere erhvervene og disses ansatte, men der skal dog også tages hensyn til repræsentation af de forskellige landsdele. Disse 15 medlemmer vælges af repræsentantskabet og må ikke være medlemmer af folketinget.

Udnævnelse og valg sker for 5 år, men 3 af den sidstnævnte kreds af medlemmer afgår hvert år.⁹

Om repræsentantskabets møder gælder den særrregel, at den kgl. bankkommissær fører forsædet. Faktisk ledes møderne af formanden for repræsentantskabet, der vælges af dette.¹⁰

Repræsentantskabets beføjelser falder i to grupper, nogle meget almene og nogle meget specificerede.

Alle spørgsmål af særlig vigtighed skal i videst muligt omfang forelægges for repræsentantskabet. Repræsentantskabet skal påse, at loven og reglementet overholdes, „her-

8. Beretn. 1983, s. 99.

9. Nationalbanklovens § 4 og Nationalbankens reglement af 1.4.1942, § 1.

10. Lovens § 7, stk. 2, reglementets § 2, stk. 3, lovens § 4, næstsidste stk. og reglementet § 1 if.

under at der ikke udstedes sedler udover de derom fastsatte regler.“ Og repræsentantskabet modtager kvartårlige rederegørelser fra direktionen.¹¹

De vigtigste af de specificerede beføjelser er disse:

Repræsentantskabet vælger efter indstilling fra bestyrelsen to af direktionens medlemmer.¹² Det vælger 5 af bestyrelsens medlemmer.¹³ Det udfærdiger efter indstilling fra bestyrelsen og med stadfæstelse af den kgl. bankkommissær et reglement for Nationalbanken, hvori der gives nærmere regler for bankens virksomhed, bankens ledelse og de ansattes lønninger og pensioner, og det fastsætter antallet af ledende ansatte.¹⁴ Det træffer på grundlag af direktionen og bestyrelsens indstilling afgørelse om afskrivninger og hensættelser samt om overskuddets anvendelse og søger den kgl. bankkommissærs godkendelse af regnskabet.¹⁵ Og det træffer med den kgl. bankkommissærs samtykke afgørelse om suspension af funderingsreglerne.¹⁶

Bestyrelsen består af 2 fødte medlemmer, nemlig de to af ministeren udnævnte medlemmer af repræsentantskabet, og 5 medlemmer valgt af og blandt repræsentantskabet. Bestyrelsen vælger selv sin formand og næstformand, men valgene skal godkendes af den kgl. bankkommissær.¹⁷

Om bestyrelsens arbejdsmåde gælder nogle særregler, som man ikke ville vente at finde i et selskabs vedtægter. Den kgl. bankkommissær kan forlange bestyrelsesmøder indkaldt. Han har adgang til at deltage i bestyrelsens møder, men han gør det faktisk ikke. Afgørelser af særligt vidtrækkende karakter kan ikke træffes i bestyrelsesmøder,

11. Reglementet § 4, stk. 1-3.

12. Lovens § 6, stk. 1, og reglementets § 4, stk. 4, nr. 1).

13. Lovens § 5 og reglementets § 5, stk. 1.

14. Lovens § 4 in fine, og § 26. Reglementets § 4, stk. 4, 2) og 4), § 14 og § 38.

15. Reglementets § 4, stk. 4, 6).

16. Jfr. ovenfor s. 32 og lovens § 23, reglementets § 4, stk. 4, 7).

17. Lovens § 5 og reglementets § 5.

hvor han ikke er til stede, medmindre han forud har fået underretning om, at sagen skulle behandles. Og bestyrelsen kan ikke træffe afgørelse, når ingen af de af ministeren udnævnte medlemmer er til stede, medmindre bankkommissæren giver sit samtykke.¹⁸

Bestyrelsens beføjelser er – undtagen nogle få, herunder: ansættelse af ledende tjenestemænd, indstilling om udnævnelse af de to af direktørerne og indstilling vedrørende regnskabet – meget alment formuleret. De minder om en selskabsbestyrelses. Hovedvægten er lagt på almindelig følger-med, herunder i regnskabet, og på drøftelser med direktionen om sager af mere almindelig betydning og af retningslinier.¹⁹

Direktionen består af 3 medlemmer. Formanden udnævnes af kongen, d.v.s. af regeringen. De øvrige 2 vælges af repræsentantskabet efter indstilling fra bestyrelsen. Beslutninger i direktionen træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed gør den kongevalgte direktørs stemme udslaget.²⁰

Direktionens beføjelser er meget alment beskrevet i reglementets kapitel om bankens ledelse. Hovedbeføjelsen er „den daglige ledelse af banken“, herunder tilsyn og kontrol.²¹ Kapitlet om bankens forretninger indeholder lidt nøjere beskrivelse af nogle væsentlige enkeltbeføjelser. Direktionen fastsætter diskontoen. Hvis direktionen ønsker at ændre diskontoen, skal den dog give meddelelse til den kgl. bankkommissær og finansministeren, som er berettigede til personlig eller ved en delegeret at deltage i forhandlingerne, dog uden at have stemme ved afgørelsen. Når beslutning er truffet, skal formanden for repræsentantskabet og bestyrelsen straks have meddelelse.²² Direktionen

18. Lovens § 7, stk. 2 og 3, og reglementets § 6.

19. Reglementets § 7, jfr. § 8, stk. 1.

20. Lovens § 6 og reglementets §§ 8-10.

21. Reglementets § 12.

22. Reglementets § 25.

fastsætter renten af indlån²³ og af udlån og sikkerhedskrav for lån²⁴. Og direktionen giver regler for køb og salg af værdipapirer.²⁵

I praksis er direktionen langt det vigtigste ledelsesorgan.²⁶

III. Den styring, som statsstyrelsens centrum kan udøve overfor Nationalbanken.

1. Regeringens/ministrenes styring.

Regeringens/ministrenes styring er den vigtigste og mest problematiske. Den tages derfor først.

Fremstillingen er bygget således op: Indledningsvis redegøres for to præliminære problemer. Dernæst følges den firdeling af Nationalbankens virksomhed, der er lagt til grund i kapitlerne 3-6. Så nævnes nogle relationer, som firdelingen ikke fanger. Og som konklusion søges givet et almindeligt billede af retsforholdet mellem Nationalbanken og regeringen/ministrene.

1.1. Hvem udøver regeringens/ministrenes styring?

I fremstillingen af styringen af den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning blev det fremhævet, at styringsbeføjelserne tilkommer vedkommende minister, men at regeringen faktisk og statsministeren et godt stykke på vej retligt kan bestemme, hvordan vedkommende minister skal udøve sine styringsbeføjelser.

Når det drejer sig om styringen af Nationalbanken, er forholdene mere komplicerede.

23. Reglementets § 23.

24. Reglementets §§ 25-27.

25. Reglementets § 31.

26. *Poul Winding*: Det danske kapitalmarked 1958.576. Det var forudsat allerede ved nationalbanklovens tilblivelse, DPH 2.221.

I debatter i folketinget,²⁷ i Nationalbankens beretninger og i litteraturen²⁸ tales der oftest om Nationalbankens forhold til regeringen, uden nærmere angivelse af hvilke ministre, der tænkes på. Undertiden nævnes dog mere præcist den kgl. bankkommissær eller bestemte ministre, især finansministeren, handelsministeren (nu industriministeren) og økonomiministeren.

Denne skiftende sprogbrug svarer til en ganske kompliceret virkelighed.

Forskellige ministre har i henhold til lovgivningen beføjelser over for Nationalbanken.

Den kgl. bankkommissær har således efter nationalbankloven og Nationalbankens reglement en række nærmere beskrevne beføjelser. De potentielt vigtigste er: Han fører forsædet i repræsentantskabets møder. Han kan forlange repræsentantskabet og bestyrelsen indkaldt. Han kan uden stemmeret deltage i bestyrelsens møder. Afgørelser af særlig vidtrækkende karakter kan ikke træffes i bestyrelsesmøder, hvor han ikke er til stede, medmindre han forud har fået underretning om, at sagen skulle behandles. Repræsentantskabets beslutning om overskuddets anvendelse skal godkendes af bankkommissæren.²⁹ Hertil kommer en mere almen tilsynsbeføjelse. Den kgl. bankkommissær fører efter nationalbanklovens § 7, stk. 1, tilsyn med, at banken opfylder sine forpligtelser ifølge nationalbankloven og de i henhold til loven udfærdigede bestemmelser.

27. S. f.eks. RT 1931/32 F 90 og 92-93, 1933/34 F 4428 og RT 1935/36, L 890, 1951/52 F 375, FT 1959/60, 4969, 1969/70, 3544 og 1980/81, 7998.

28. *Jørgen Pedersen*: Dansk pengepolitik, 2. udg. 1964, 118-20, *N. Bjørn Hansen* i Ø og P, 1973, 217ff, og DPH 2.103, 163ff, 171, 284, 285 og 287-88.

29. Lovens § 7 og § 19 samt reglementets §§ 2 og 6. I henhold til reglementets § 4 i.f. skal han også godkende Nationalbankens tilskud til almenyttige foranstaltninger, og i henhold til § 6, stk. 1 i.f. skal han samtykke i, at bestyrelsen træffer afgørelse, uden at i det mindste det ene af de to ministervalgte bestyrelsesmedlemmer er tilstede.

Også efter valutaloven har den kgl. bankkommissær beføjelser. Han kan fritage Nationalbanken for guldindløseligheden, og Nationalbanken skal, „sålænge banken ikke indløser sine sedler med guld, handle i overensstemmelse med den kgl. bankkommissær med hensyn til bankens handel med valuta og dermed i forbindelse stående forhold“, valutalovens §§ 1-2.

Efter nationalbanklovens § 7 er handelsministeren kongelig bankkommissær. Hvervet er altså et ministerhverv. Følgelig anses grl. § 14 for at gælde for denne ministerforretning som for alle andre. Kongen, d.v.s. statsministeren, kan derfor bestemme, hvilken af ministre der skal være bankkommissær. Hvervet som kgl. bankkommissær kan altså påhvile én af de ministre, som i henhold til lovgivningen i øvrigt har forretninger, som angår Nationalbanken, eller hvervet kan være det eneste hverv, som vedkommande minister har overfor Nationalbanken. I tidens løb har både handelsministeren og finansministeren været kgl. bankkommissær.³⁰ Siden 1961 er økonomiministeren kgl. bankkommissær.³¹

Lovgivningen pålægger derudover bestemt angivne ministre beføjelser over for Nationalbanken.

Efter nationalbankloven udnævner handelsministeren således de to medlemmer af repræsentantskab og bestyrelse, der skal have hhv. nationaløkonomisk og juridisk uddannelse, og handelsministeren skal godkende valget af bestyrelsens formand og næstformand, og suspensionen af funderingsreglerne.³² Disse beføjelser betragtes som en del af hvervet som kgl. bankkommissær og er derfor for tiden henlagt til økonomiministeren.

Efter valutalovens tredje kapitel om betalingsforhold m.v. over for udlandet er det handelsministeren, der har

30. FT 1959/60, 4969.

31. Bek. 284 9. september 1961.

32. Lovens §§ 4-5 og 13, og reglementets §§ 1 og 5.

bemyndigelsen til at udstede de regler om valuta, som Nationalbanken bestyrer, ovenfor kap. 5.2. Denne beføjelse har handelsministeren – der nu har fået navneforandring til industriministeren – stadig; men beføjelsen skal udøves efter samråd med finansministeren, skatteministeren, udenrigsministeren, landbrugsministeren, fiskeriministeren og den kgl. bankkommissær.

Efter kreditformidlingsloven er det økonomiministeren, der kan udøve denne lovs bemyndigelse til at regulere pengeinstitutternes forhold. Og denne beføjelse ligger stadig hos økonomiministeren.

Det er finansministeren, som lovgivningsmagten giver bemyndigelse til at optage statslån, og det er, medmindre andet måtte fremgå af særlige love eller af finansloven, finansministeren, der råder over statens konti i Nationalbanken.

Denne opremsning af ministerbeføjelser af betydning for styringen af Nationalbanken er næppe udtømmende. Både udenrigsministeren og finansministeren har således beføjelser, som kan have betydning for bankens internationale virksomhed.

Om alle de beføjelser, som lovgivningen tillægger bestemt angivne ministre, gælder det samme som om hvervet som kgl. bankkommissær. Beføjelserne kan ved kongelig resolution i henhold til grl. § 14 flyttes fra en minister til en anden.

At de opremsede beføjelser tilkommer en bestemt minister, er ikke betydningsløst. Beføjelserne *kan* udnyttes af den enkelte minister, og bliver det formentlig også i praksis. Alligevel er det med god grund, at der oftest tales om Nationalbankens forhold til regeringen, snarere end om forholdet til de bestemte ministre, som bestemte beføjelser tilkommer.

Nationalbanken har nemlig en endnu bredere kontaktflade til regeringen end den, der fremgår af opremsningen af bestemte ministres beføjelser.

Kontakten manifesterer sig først og fremmest ved ret hyppige møder mellem Nationalbankens direktion og en kreds af ministre. Kredsen er ikke helt fast. I begyndelsen af 1970'erne drejede det sig sædvanligvis om statsministeren, økonomiministeren, finansministeren, handelsministeren og boligministeren, dog at ikke alle ministre var med til alle møder.

Nationalbankens direktion har desuden uformelle møder med embedsmænd fra de departementer, der har med den økonomiske politik at gøre.³³

Når man tager disse møder og Nationalbankens almindelige status i betragtning, er det vistnok tilladeligt at gå ud fra, at både statsministeren, de enkelte ministre, der har beføjelse over for Nationalbanken, og Nationalbanken selv kan sikre, at beslutninger vedrørende styringen af Nationalbanken bliver drøftet på ministermøder eller ministerudvalgsmøder, eller at statsministeren i det mindste bliver inddraget i beslutningen. Der er således grund til at vente, at langt de fleste af de blot nogenlunde væsentlige beslutninger, der træffes på ministerplan vedrørende styringen af Nationalbanken, virkelig er regeringsbeslutninger og ikke individuelle ministres.

1.2. Konkurrerende kompetence.

Når man vil beskrive et forvaltningsorgans retlige selvstændighed i forhold til regeringen/vedkommende minister – eller udtrykt spejlvendt: de retlige begrænsninger i regeringens/vedkommende ministers muligheder for at styre forvaltningsorganet – får man ikke altid det hele med, hvis man udelukkende ser på regeringens/vedkommende ministers mulighed for at styre de beføjelser, som det undersøgte forvaltningsorgan har fået sig tillagt. Det kan meget vel

33. Bct. 743/75, 25, og Jørgen Grønnegaard Christensen: Centraladministrationen. 1980. 152-53.

tænkes, at en minister på et andet retligt grundlag end det, som forvaltningsorganet fungerer på, har beføjelser, som kan udnyttes inden for det sagområde, hvor det undersøgte forvaltningsorgan er virksom. Så foreligger der noget, man kan kalde: konkurrerende kompetence. Hvor det er tilfældet, kan ministeren uden at bruge styringsmidler over for forvaltningsorganet opnå lignende resultater. Et karakteristisk eksempel angik autoritativ prisfastsættelse under krigen og i den første efterkrigstid. Priskontrolrådet, der i vidt omfang var selvstændigt i forhold til handelsministeren, havde efter prisaftaleloven og prislovene blandt andet beføjelse til at fastsætte priser. Men handelsministeren havde efter prislovene en sideløbende, konkurrerende kompetence til at fastsætte maksimalpriser.³⁴ Så langt denne kompetence rakte, spillede ministerens manglende styringsbeføjelse over for priskontrolrådet ingen større rolle.

For Nationalbankens vedkommende foreligger en sammenlignelig, men mere kompliceret situation.

Den økonomiske politik omfatter et meget vidt spektrum af virkemidler. Uanset hvordan man forsøger at afgrænse virkemidlerne og at holde dem ude fra hinanden, er to forhold åbenbare. Nationalbanken råder kun over nogle af virkemidlerne. Og midlerne hænger sammen i et kompliceret hele.³⁵ Konsekvensen er, at selv når Nationalbanken kan virke med en høj grad af selvstændighed på ét område inden for den økonomiske politik, vil regeringen ofte have bemyndigelse til at handle på et andet område og kan ved udnyttelsen af sin bemyndigelse hindre Nationalbankens selvstændige virksomhed i at få effekt eller dog meget stærkt hæmme denne. Regeringen kan f.eks. via sine beføjelser vedr. valutaen eller via rådigheden over statens konti i Nationalbanken modarbejde den styring af kreditformid-

34. *Bent Christensen*: Nævn og Råd, 1958, 194.

35. Jfr. bet. 154/156 Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik, 16ff og *Carsten Smith*: Bankrett og Statsstyre. 1980.177ff.

lingen, som Nationalbanken kan gennemføre med en ret høj grad af selvstændighed. Og via brugen af finansministerens beføjelser til at optage indenlandske statslån kan regeringen modarbejde Nationalbankens forsøg på at påvirke pengeinstitutternes likviditet og evt. den lange rente via *open market operations* på obligationsmarkedet.³⁶

Sådanne muligheder for at udhule Nationalbankens selvstændighed synes man både i Nationalbanken og i de politiske kredse, som værdsætter Nationalbankens selvstændighed, meget vel klar over. Et illustrerende eksempel forelå i slutningen af 1950'erne. Efter forslaget til det, der blev til lov 356, 27. december 1958, om boligbyggeri, skulle finansministeren efter samråd med boligministeren kunne foretage opkøb og gensalg af obligationer inden for et nettobeløb, hvis størrelse fastsattes på finansloven. Bestemmelsen vakte uro i Nationalbanken, og banken udtalte sig imod forslaget over for folketingsudvalget. Resultatet blev, at bestemmelsen blev ændret under udvalgsbehandlingen. Efter den endelige lovtekst skulle finansministerens bemyndigelse udnyttes efter samråd også med Nationalbanken, og bemyndigelsen blev gjort tidsbegrænset.³⁷

1.3. Styring af Nationalbankens virksomhed som seddelbank.

Nationalbankens seddelprivilegium er grundlaget for bankens økonomiske magt, for dens rådighed over økonomiske goder. Selve seddeludstedelsen og seddelomløbet er derimod ikke længere det centrale. Afgørende er den pengemængde i mange forskellige former, som Nationalban-

36. Jfr. *Niels Bjørn Hansen* i Økonomi og Politik 1973.221. – Hvor regeringen i den konkrete situation kan få lovgivningsmagten til at tillægge sig nye beføjelser, kompliceres forholdene naturligvis yderligere. DPH 2, s.264ff og 294ff kan illustrere forholdene.

37. FT 1958/59 A 411, DPH 2. 294-95, og *Niels Bjørn Hansen* lc 221. For øvrigt blev bemyndigelsen slet ikke udnyttet.

ken kan stille til rådighed.³⁸

På denne baggrund kunne det se rimeligt ud at undersøge styringen af Nationalbankens seddeludstedelse, som nationalbankloven har for øje, og af Nationalbankens forsyning med penge i andre former, hver for sig. Det er imidlertid ikke umagen værd. Mulighederne for at styre Nationalbankens seddeludstedelse er i praksis små. Mulighederne for at styre den videre pengemængde, som nu har betydning, kan naturligvis ikke være større.

Den følgende korte fremstilling angår derfor ligesom nationalbankloven kun styring af Nationalbankens seddeludstedelse.

Regeringen kan kun styre Nationalbankens beslutninger vedrørende seddeludstedelsen via de beføjelser, som den kgl. bankkommissær og industriministeren har efter nationalbankloven og valutaloven. Disse beføjelser er enten retligt set meget svage eller urimeligt drakoniske. Den kgl. bankkommissær kan i bestyrelsen og i repræsentantskabet, hvor han kan være til stede, argumentere imod bankens beslutninger vedrørende seddeludstedelsen.³⁹ Og bankkommissæren kan nægte at fritage for guldindløseligheden⁴⁰ og kan nægte sit samtykke til suspensionen af funderingsreglerne.⁴¹

Kun een af den kgl. bankkommissærs beføjelser kunne tænkes at være et brugbart styringsmiddel. Efter nationalbanklovens § 7, stk. 1, skal den kgl. bankkommissær føre tilsyn med, at banken opfylder sine forpligtelser ifølge loven. Og loven foreskriver i § 9, stk. 1, at seddelbeløbet skal være så stort „som omsætningen til enhver tid findes at udkræve“, og i § 1 hedder det, at banken skal opretholde et

38. Jfr. ovenfor s. 30

39. Ovenfor s. 137 og 138-139. Han kan muligvis også gøre det via de to ministerudnævnte medlemmer af repræsentantskabet, jfr. reglementet § 4, stk. 2, og nedenfor 157-159.

40. Valutalovens § 1.

41. Nationalbanklovens § 13.

sikkert pengevæsen og lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Spørgsmålet er, om den kgl. bankkommissær med hjemmel i sin tilsynsbeføjelse kan gribe ind over for afgørelser om seddeludstedelsen, som efter hans mening strider mod de citerede bestemmelser i § 9, stk. 1, og § 1.

Svaret må være nej. Ordet tilsyn bruges i nutidig juridisk sprogbrug ikke i nogen fast betydning. Og i al fald er der mange eksempler på, at forvaltningsorganer, som loven pålægger at føre tilsyn med andre forvaltningsorganer, der ikke på andet retsgrundlag står i et underordningsforhold til de førstnævnte, ikke ved at få sig tillagt tilsynsbeføjelser tillægges mere omfattende styringsbeføjelser, særlig beføjelsen til at give ordrer.⁴²

Resultatet er, at regeringen især via den kgl. bankkommissær sikres mulighed for at øve faktisk indflydelse på Nationalbankens beslutninger om seddeludstedelsen. Desuden får regeringen – igen via den kgl. bankkommissær – sikkerhed for sådan information, at den – hvis den politiske situation tillader det – kan inddrage lovgivningsmagten og dennes styringsbeføjelser.

1.4. Styring af Nationalbankens regulering af kreditformidlingen.

Nationalbankens beslutning om *diskontoens* størrelse indtager en særstilling, i al fald i den forstand, at retsstillingen på dette punkt er særlig klar. Under rigsdagsforhandlingerne vedr. den nuværende valutalovs § 2, stk. 2 – hvorefter Nationalbanken, så længe banken ikke indløser sine sedler

42. Som tilfældigt valgte eksempler se: den kommunale styrelseslov kap. VI, skolestyrelsesloven kap. 3, levnedsmiddelslovens § 43-44, jfr. kap. 10, universiteternes styrelseslov kap. 7, og den sociale styrelseslov § 22. – Problemet strejfedes i øvrigt i et spørgsmål stillet af *Henry Christensen* og besvaret af *Viggo Kampmann* i FT 1959/60. 4969, men noget sikkert kan ikke sluttes af ordvekslingen.

med guld, er forpligtet til at „handle i overensstemmelse med den kgl. bankkommissær med hensyn til bankens handel med valuta og de dermed i forbindelse stående forhold“ – blev det slået fast, at diskontofastsættelsen ikke omfattedes af „de dermed i forbindelse stående forhold“. Diskontofastsættelsen er Nationalbankens egen beslutning.⁴³ Banken skal drøfte sagen med regeringen. Det er direkte fastsat i reglementets § 25, stk. 2. Bankkommissæren og finansministeren er berettiget til personligt eller ved en delegeret at deltage i forhandlinger om forandringer i diskontoen. Men banken er ikke retligt forpligtet til at følge regeringens opfattelse. Reglementets § 25, stk. 2, siger lige ud, at bankkommissæren og finansministeren ikke har „stemme ved afgørelsen.“

I praksis opnås der næsten altid enighed mellem regeringen og Nationalbanken. Men fra før nationalbankloven findes adskillige eksempler på, at banken har fastsat diskontoen mod regeringens ønske. Og selv efter 1936 har banken i enkelte tilfælde truffet beslutning om diskontoændring på tidspunkter, hvor en regering ikke er meget arbejdsdygtig, nemlig efter udskrivelse af nyvalg.⁴⁴

Når det kommer til stykket, indtager beslutninger om diskontoen imidlertid ingen særstilling. De er blot faldet særligt i øjnene, og retsstillingen er derfor blevet klargjort. I realiteten har Nationalbanken samme retlige selvstændighed vedr. alle beslutninger, der hviler på Nationalbankens *rådighed over sine økonomiske ressourcer*, altså sådanne beslutninger som: fastsættelsen af størrelsen af og vilkår for udlån til pengeinstitutter og disses indlån i Nationalbanken, bankens intervention på interbankmarkedet og dens *open market operations* vedr. obligationer.⁴⁵

43. Se RT 1936/37 F 1370, 1427, 1587 jfr. DPH 2.166 og 209, og *Niels Bjørn Hansen* lc 223.

44. DPH 2.28,162 og 284, og Beretn. 1967.42.

45. Undtagen f.s.v. angår emission af statslån, ovenfor s. 91 og 107.

De retlige tvivlsspørgsmål begynder først at melde sig, når Nationalbankens regulering af kreditformidlingen bygges på et andet retsgrundlag end rådigheden over økonomiske goder.

Forholdene kommer vist klarest frem, hvis man begynder med den situation, at økonomiministeren beslutter sig til at udnytte sin bemyndigelse efter *kreditformidlingsloven* til at fastsætte bestemmelser om begrænsning og dirigering af pengeinstitutternes udlån og indførelse af kassebindingsregler.

Noget står ganske fast. Ministeren kan udnytte sin bemyndigelse, selv om Nationalbanken fraråder dette. Bestemmelsen i kreditformidlingslovens § 1 om, at der skal forhandles med Nationalbanken, er en sædvanlig høringsbestemmelse.

Ministeren kan vælge at henlægge administration af de bestemmelser, der udstedes i henhold til loven, til et andet forvaltningsorgan end Nationalbanken, f.eks. til et ministerielt kontor eller et direktorat. I så fald bliver det eneste retlige problem i forhold til Nationalbanken det, der hænger sammen med konkurrerende kompetence. Nationalbanken kan jo stadig selvstændigt anvende rådigheden over sine økonomiske goder til at regulere pengeinstitutternes forhold med.⁴⁶

De retligt tvivlsomme spørgsmål opstår, hvis økonomiministeren ønsker, at Nationalbanken skal påtage sig forvaltningen af de bestemmelser, der udstedes i henhold til kreditformidlingslovens bemyndigelse.

Man kan først spørge, om de restriktive retsgrundsætninger om delegation, som man plejer at opstille i den almindelige forvaltningsret⁴⁷, hindrer Nationalbanken i overho-

46. De faktiske følger vil formentligt hurtigt tvinge til en ændring af de retlige forhold.

47. *Carl Aage Nørgaard*: Sagsbehandling. 2. udg. ved Jens Garde, 1981, kap. I, E.

vedet at påtage sig denne opgave? Svaret må vist være nej. De almindelige – uklare og usikre – regler om delegation kan formentlig slet ikke anvendes over for en sådan indretning som Nationalbanken. Og under alle omstændigheder kan der hentes argumenter fra valutaområdet. Valutareglerne har altid været administreret af Nationalbanken, uden at der i den nuværende valutalov og i dennes nærmeste forgængere har været udtrykkelig delegationshjemmel.⁴⁸

Man kan dernæst spørge, om ministeren kan forlange, at Nationalbanken påtager sig forvaltningen af de bestemmelser, ministeren har udstedt efter kreditreguleringsloven. Svaret har jo nok ikke den store praktiske interesse. Men med baggrund i forholdene på valutaområdet og med baggrund i folketingsforhandlingerne om kreditformidlingsloven og dens eventuelle ophævelse vil jeg være tilbøjelig til at mene, at svaret er: ja. Folketinget har åbenbart lagt stor vægt på at styrke Nationalbankens reguleringsmuligheder. Under disse omstændigheder kan Nationalbanken ikke sige nej til at påtage sig reguleringsopgaven.⁴⁹

Går man herefter ud fra, at ministeren har udnyttet bemyndigelsen i kreditformidlingsloven og at forvaltningen af bestemmelserne er henlagt til Nationalbanken, bliver spørgsmålet: Kan ministeren styre Nationalbankens forvaltning af bestemmelser udstedt i henhold til kreditformidlingsloven? Svaret må vist være: ja. Retsstillingen må være den samme som efter valutaloven. Afgørelser truffet af Nationalbanken kan følgelig påklages til økonomiministeren, og denne må – som udgangspunkt – kunne give i al fald generelle ordrer både om sagsbehandling og om sagernes udfald, formentlig også konkrete, se i øvrigt næste afsnit.

48. Det var der derimod i lov 300, 4. december 1932, § 3 in fine, men denne delegation omfattede også den mængdemæssige importregulering, der senere overførtes til vareforsyningsdirektoratet.

49. FT 1973/74, F 343, A 245, FT 1974/75 1. samling, A 1477 og 1974/75, 2. samling, F 3260-61.

På denne baggrund kan man vende sig til det resterende spørgsmål. Kan regeringen styre den regulering af pengeinstitutternes kreditgivning, som Nationalbanken udøver *på grundlag af almene aftaler*? Kan regeringen f.eks. give direktiver om, hvad der skal stå i aftalerne eller hvordan de skal anvendes i konkrete tilfælde? Svaret kan være tvivlsomt nok.⁵⁰ Men jeg vil være tilbøjelig til at argumentere således: Når ministeren ikke udnytter sin bemyndigelse efter kreditformidlingsloven, må det have sammenhæng med, at regeringen alt i alt mener, at Nationalbankens egen regulering er mere hensigtsmæssig eller dog tilstrækkelig. Nationalbankens regulering på grundlag af almene aftaler er imidlertid i den grad indvævet i den regulering, som Nationalbanken udøver på grundlag af sin økonomiske magt. Regeringen må derfor acceptere, at Nationalbanken handler ligeså retligt selvstændigt på grundlag af de almene aftaler som på grundlag af sin rådighed over de økonomiske goder. Finder regeringen, at Nationalbankens aftalesystem ikke længere er tilstrækkeligt, må den selv overtage reguleringen. Den retlige mellemløsning, at regeringen styrer Nationalbankens aftaleregulering, er ikke akceptabel.

1.5. Styring af Nationalbankens virksomhed vedr. valutaforholdene.

Lige netop for denne virksomheds vedkommende er en ren retlig indfaldsvinkel særlig virkelighedsfjern og absurd. Der er sammenhæng mellem det retlige grundlag for Nationalbankens virksomhed og regeringens muligheder for at styre. Det viser fremstillingen i afsnit 1.4. Nationalbankens virksomhed vedr. valutaforholdene hviler på et særlig bro-

50. Under første-behandlingen af forslaget til kreditformidlingsloven lagde den socialdemokratiske ordfører (*Erling Olsen*) vægt på, at loven fastslog, at det politiske ansvar for denne del af pengepolitikken herefter lå hos regeringen. FT 1973/74, 1. samling, 345-46.

get retsgrundlag,⁵¹ og styringsmulighederne er tilsvarende forskellige. Hvis regeringen virkelig besluttede sig til at bruge sine retlige styringsmidler, og kun dem; og Nationalbanken viste sig uvillig til at rette sig efter anden styring end lige netop den, banken var klart forpligtet til at rette sig efter, ville resultatet nok blive så kaotisk, at lovgivningsmagten ville blive inddraget.

Det hindrer imidlertid ikke, at man prøver at skildre retsreglerne som de formentlig er.

For så vidt angår fastsættelsen af valutakurser og valutabekendtgørelsens administration, er de retlige forhold forholdsvis klare. Nationalbanken er som udgangspunkt stillet som ethvert andet forvaltningsorgan underordnet ministeren og hans departement. Det er regeringen og ikke Nationalbanken, der fastsætter valutakurserne, og regeringen kan give nærmere regler om kursfastsættelsens administration. Industriministeren kan med hjemmel i valutaloven fastsætte regler om valutasagers behandling, både procesregler og regler om hvilke sager, der skal realitetsbehandles af hhv. departementet, Nationalbanken og valutahandlerne. Industriministeren kan også – som det faktisk er sket i den lange række af valutabekendtgørelser – fastsætte regler om resultatet af enkeltsagers behandling, og han kan rimeligvis overtage en enkeltafgørelse eller give konkrete ordrer om en enkeltafgørelses udfald. Og i al fald står det fast, at ministeriet er klageinstans for Nationalbankens afgørelser efter valutabekendtgørelsen.⁵² Derimod kan der rejses tvivl om ministerens styring af organisationen og ressourcerne. Ministeren kan næppe bestemme, hvordan de underafdelinger af Nationalbanken, der behandler valutasager, skal organiseres, hvem der skal ansættes heri, og hvordan disse skal aflønnes. Reglerne i reglementets § 14, der forudsætter særregler om lønninger for Nationalban-

51. Ovenfor kap. 5.

52. Se U 1963.1011H.

kens ansatte, og som tillægger repræsentantskabet kompetence til at fastsætte antallet af højere tjenestemænd, hindrer formentlig ministeren i at udøve organisationsmagt, så længe regulativet er gældende.

For så vidt angår Nationalbankens rådighed over valuta-reserven og bankens intervention i valutamarkedet, er de retlige forhold forviklede. Regeringen må vist være afskåret fra at styre Nationalbankens rådighed over guldbeholdningen og andre „egne“ økonomiske ressourcer. Det er nærliggende her at bruge samme regler som vedr. Nationalbankens regulering af kreditformidlingen ved brug af sin økonomiske magt.⁵³ Nationalbankens uafhængighed ved rådigheden over internationale trækningsrettigheder må afhænge af indholdet af de folkeretlige aftaler. Går de ud på, at trækningsrettighederne tilkommer Nationalbanken, må rettighederne vistnok høre til Nationalbankens „egne“ ressourcer. Regeringen kan til gengæld styre brugen af de lån, som den har fået bemyndigelse til at optage, og den del af valuta-reserven, som kan reguleres ved hjælp af valutabekendtgørelsen.

1.6. Styring af Nationalbankens virksomhed som statens bank.

Forholdet mellem regeringen og Nationalbanken som statens bank er i kap. 6 behandlet under synsvinklen: Kan Nationalbanken ud fra pengepolitiske betragtninger hindre regeringen i at råde over statens tilgodehavende i Nationalbanken, i at overtrække statens konti i Nationalbanken, og i at udnytte bemyndigelser til at optage statslån.

Den rådighedsret for regeringen, som følger af fremstillingen i kap. 6, kan man naturligvis godt udtrykke som „styring“. Realiteten bliver den samme. Men styringssynsvinklen får selvstændig betydning, når man ser på de orga-

53. Jfr. ovenfor afsnit 1.4.

nisatoriske forhold. Regeringen kan heller ikke på dette felt bestemme, hvordan de underafdelinger i Nationalbanken, der behandler statens konti og dens lån, skal organiseres og aflønnes.⁵⁴

1.7. Regeringens styring i øvrigt.

En fremstilling af regeringens muligheder for at styre Nationalbanken opdelt efter den inddeling af Nationalbankens virksomhed, der er anvendt i 1. del, er velbegrundet, men får ikke alt med.

1.7.1. Nationalbankens henstillinger og andre udtalelser.

Nationalbanken giver ofte sin mening om den økonomiske politik til kende. Det sker internt som rådgivning for regeringen, formentligt især under møderne mellem direktionen og ministrene.⁵⁵ Det sker som henstillinger til pengeinstitutterne, direkte eller via disses organisationer. Meget ofte foregår meningstilkendegivelsen i fuld offentlighed, i Nationalbankens beretninger, i pressemeddelelser, i breve til folketingsudvalg og i direktionens, især direktionsformandens taler og interviews. Disse offentlige udtalelser om den økonomiske politik har i årtier været et af de mest betydningsfulde bidrag til den almindelige økonomisk-politiske debat.

Regeringen kan naturligvis ikke styre indholdet af de råd, som den internt får fra Nationalbanken. Men kan den ikke styre Nationalbankens offentlige udtalelser? Skal regeringen finde sig i, at Nationalbanken offentligt tilkendegiver meninger om den økonomiske politik, som regeringen finder i strid med sin politik, der jo oftest vil have

54. Se ovenfor s. 153-154.

55. Se ovenfor s. 144.

folketingets flertal bag sig, ja, endog meninger, der efter regeringens opfattelse kan være egnet til direkte at modarbejde dens politik?

Det retlige svar på dette spørgsmål er utvivlsomt. Regeringen kan ikke styre Nationalbankens offentlige menings-tilkendegivelser. Under folketingets behandling af kreditformidlingsloven spurgte folketingsudvalget økonomiministeren, om regeringen ville overveje at give Nationalbanken ret til offentligt at udtale sig. Ministerens svar lød: „Nationalbanken har i kraft af sin selvstændige stilling altid haft lejlighed til at give udtryk for sit syn på den økonomiske udvikling og de kreditpolitiske forhold.“⁵⁶

Den faktiske situation svarer til den retlige. Nationalbanken har i vidt omfang deltaget i den offentlige politisk-økonomiske debat og ikke altid til regeringens udelte fornøjelse. Banken synes endog fra tid til anden ved sine offentlige udtalelser at have søgt at lægge pres på regeringen.⁵⁷

1.7.2. Regeringens mulighed for at styre via sine udnævnelsesbeføjelser.

Direktionens formand udnævnes af kongen, altså af regeringen, nationalbanklovens § 6. Regeringen kan ved udnyttelsen af sin udnævnelsesbeføjelse prøve at sikre sig en direktør, der har sympati for regeringens politik. Men styringseffekten er beskeden. Direktøren udnævnes på livstid. Desuden er det velkendt, at synspunkter på den økonomi-

56. FT 1973/74, 1. saml. B, 42. Jfr. 45-46, hvor ministeren understreger, at lovforslaget „naturligvis“ ikke tager sigte på at begrænse Nationalbankens muligheder for at tage initiativ til ændringer i kreditpolitikken.

57. Se f.eks. DPH 2.76ff om det, *Erling Olsen* kalder Nationalbankens public relation-virksomhed, og s. 257 og 275, jfr. *Niels Bjørn Hansen* lc 219.

ske politik – som på så meget andet – er stærkt afhængig af ens hverv.

Når nationalbankloven foreskriver, at direktionsformanden udnævnes af kongen, ligger heri rimeligvis, at direktionsformanden også kan afskediges efter de almindelige regler om statstjenestemænd, altså diskretionært, men med pension, tjenestemandslovens § 28, tjenestemandspensionslovens § 2, jfr. grl. § 27. Retligt set er afskedigelsesretten et stærkt styringsmiddel, selv om det rimeligvis er begrænset af de almindelige retsgrundsætninger om ulovligt formål og derfor ikke kan anvendes til at sætte den selvstændighed, som Nationalbanken i øvrigt har, over styr.⁵⁸ Politisk er styringsmidlet nok praktisk uanvendeligt undtagen i helt usædvanlige situationer.

Økonomiministeren som kgl. bankkommissær udnævner de to medlemmer af repræsentantskabet, der skal have hhv. nationaløkonomisk og juridisk uddannelse, nationalbanklovens § 4, stk. 1 b). Disse medlemmer er tillige fødte medlemmer af bestyrelsen, lovens § 5, stk. 1, og uden den kgl. bankkommissærs samtykke kan beslutning i bestyrelsen ikke træffes, når ingen af disse medlemmer er til stede, reglementet § 6, stk. 1.

Disse udnævnelser er tidsbegrænsede til 5 år, lovens § 4, stk. 2.

Ministeren kan gøre sig håb om en vis styringseffekt ved at udnævne personer, som han mener vil sympatisere med regeringen. De skal blot opfylde de i loven nævnte, på ingen måde sjældne uddannelsesbetingelser. Muligheden for indflydelse øges ved den ret korte funktionsperiode. Ministeren kan udnævne nye, hvis synspunkter han sætter større pris på. Og det kan da også tænkes, at der kan øves et vist pres på de allerede udnævnte via muligheden for at undlade genudnævnelse.

58. Jfr. *Bent Christensen: Nævn og Råd* 1958 s. 170ff.

Retligt sættes sagen imidlertid på spidsen, når man spørger, om regeringen kan give de to ministerudnævnte ordrer om, hvordan de skal forholde sig i deres hverv i repræsentantskab og bestyrelse.

Svaret afhænger af, hvem der udnævnes.

Fra nationalbanklovens ikrafttræden og til 1971 var det nationaløkonomisk sagkyndige medlem en professor i økonomi ved Københavns Universitet. Han var utvivlsomt ikke underkastet ordrer fra ministeren. Han måtte anses for et sagkyndigt, neutralt medlem af et relativt fritstående organ. De regler, der gælder om medlemmer af tilsvarende kategori i nævn og råd, må kunne overføres.⁵⁹

Det juridisk uddannede medlem har siden nationalbanklovens ikrafttræden været en embedsmand, først i handelsministeriet og siden i finansministeriet.

Fra 1971 har også det økonomisk uddannede medlem været embedsmand.

I størstedelen af perioden siden 1936 har departementschefen i det departement, der betjente den minister, der var kgl. bankkommissær, været den ene af de ministerudpegede.

Kan regeringen give disse embedsmænd ordrer om, hvordan de skal forholde sig i Nationalbankens repræsentantskab og bestyrelse?

Retsforholdet mellem en minister og de embedsmænd, som han udnævner til hverv uden for departementet, er et velkendt forvaltningsretligt tvivsspørgsmål.

Normalt er forudsætningen for, at spørgsmålet kan rejses, at vedkommende embedsmand i sit almindelige embed er netop *denne* ministers underordnede. Forudsætningen er opfyldt for den ene af de ministerudnævnte i Nationalbankens repræsentantskab og bestyrelse, for tiden for økonomiministeriets departementschef – men ikke for den anden. I dette tilfælde har forskellen ingen betydning. For-

59. Lc. s. 211.

holdet til Nationalbanken er i den grad et regeringsanliggende,⁶⁰ og ikke et ministeranliggende, at det medlem, der ikke er den kgl. bankkommissærs underordnede, ikke af den grund kan påberåbe sig en særstilling.

Når man i den almindelige forvaltningsret prøver at svare på det rejste spørgsmål, begynder man med at udsondre nogle sikre tilfælde. Ministerudnævnte embedsmænd i nævn, der træffer afgørelse i klagesager eller i tvister eller lignende, er ikke undergivet ministerens ordrer. Derimod kan ministeren give sine embedsmænd i lovforberedende kommissioner og i udvalg, der koordinerer flere departementers arbejde, ordrer. Tvivlen indskrænkes på denne måde til et midterområde, der bl.a. omfatter tilfælde, hvor forvaltningen udøves i selskabsform.⁶¹

Tvivlen må i dette tilfælde efter min mening løses derhen, at regeringen kan give de to ministerudnævnte medlemmer af repræsentantskabet og bestyrelsen ordrer om, hvordan de skal udføre deres hverv i banken. Nationalbanklovens forhistorie indeholder et vist belæg for dette standpunkt. Det blev under forhandlingerne understreget, at regeringen via bestyrelsen ville få betydelig magt og indflydelse på Nationalbanken, og oppositionen foreslog – forgæves – at de to medlemmer med hhv. økonomisk og juridisk uddannelse skulle udpeges af det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet.⁶² Hertil kommer et åbenbart behov for koordinering mellem regeringen og Nationalbanken.

Noget andet er så, at svaret på dette retlige tvivsspørgsmål for tiden næppe har den store praktiske betydning. Koordineringsbehovet dækkes på anden måde.

60. Ovenfor s. 141ff.

61. Se FOB 1961.159, *W. E. v. Eyben* i Festskrift til O.A. Borum 1964.131 og *Bent Christensen* og *Preben Espersen*: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd, 1983, 54-57.

62. RT 1933/34 F, 4428.

1.8. Konklusion.

Ovenstående gennemgang af regeringens retlige muligheder for at styre Nationalbanken – spejlvendt: dennes selvstændighed eller uafhængighed i forhold til regeringen – viser en broget og inkonsekvent retstilstand.

Een forklaring herpå er, at Nationalbankens retsstilling er resultatet af et kompromis mellem to modstridende politiske synspunkter. Til højre i folketingsalen har man ønsket størst mulig selvstændighed for Nationalbanken.⁶³ Til venstre har det principielle udgangspunkt været, at hele den økonomiske politik – ligesom enhver anden politik – burde bestemmes af den sædvanlige politiske top – regeringen og folketinget – og at Nationalbanken følgelig burde være stillet over for regeringen som ethvert andet forvaltningsorgan.⁶⁴ Resultatet er, her som så ofte, blevet noget midt imellem.⁶⁵

En anden forklaring, som også har sat sig spor i folketingsdebatterne, er, at den uklare retstilstand i sig selv kan betragtes som et gode.⁶⁶ Den tvinger nemlig til samarbejde mellem en klart partipolitisk regering og en åbenbart sagkyndig og lidet partipolitisk præget Nationalbank. Magtfordeling og deraf følgende faktisk tvang til at nå – muligvis rodede og ulogiske – kompromiser foretrækkes af mange for entydig fastlæggelse af retlige kompetenceforhold med deraf følgende risiko for kompromisløs magtfuldkommenhed.

I al fald synes det at være den almindelige opfattelse, at

63. RT 1935/36 L, 890, og FT 1973/74, 1. smlg., 536, 540.

64. FT 1959/60, 879, 1969/70, 3544. Synspunktet er også velrepræsenteret uden for den venstre halvdel af de politiske partier. Se således *Jørgen Pedersen*: Pengeteori, pengepolitik. 2. udg., 1964, s. 120ff. Jfr. også en udtalelse fra Nationalbankdirektør *Koed*, citeret i DPH 2, 275-76.

65. Jfr. RT 1933/34 F, 4413 og 4432, „Mellemvej mellem en ren statsbank og en selvstændig seddelbank“ (*Niels Frederiksen*), jfr. RT 1935/36 A 3519.

66. RT 1933/34 F, 4413, FT 1959/60, 4969, og FT 1980/81, 7998.

resultatet i dette tilfælde er blevet samarbejde, og at samarbejdet fungerer uden de meget store gnidninger.⁶⁷ For en jurist kan der imidlertid være grund til at understrege, at her ikke er tale om et samarbejde mellem retligt ligestillede parter, der kan slutte bindende aftaler med hinanden.⁶⁸ Regeringen er retligt set den stærkeste, dels i kraft af sine konkurrerende kompetencer, dels fordi den som regel kan drage lovgivningsmagten ind i sagen og dermed løse en eventuel uenighed ved lov.⁶⁹

2. Folketingets styring.

Folketinget har i al fald de samme styringsbeføjelser over for Nationalbanken som over for den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning, se ovenfor s. 134-135. Men beføjelserne er retligt mindre effektive. De må udøves via regeringen. Og regeringens styringsbeføjelser er – som det fremgår af afsnit 1 – væsentligt mindre omfattende end over for den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning.

Også før oprettelsen af folketingets stående udvalg i 1972 har folketingets sædvanlige kontrol været udbygget med permanente udvalg. Ved lov 238, 29/9 1931, om indløseligheden af Nationalbankens sedler blev der oprettet et Rigsdagens Valutaudvalg, der skulle føre forhandling med handelsministeren om dennes bestemmelser vedrørende Nationalbankens valutahandel.⁷⁰ Og i 1948 oprettedes et Vareforsyningsudvalg, som ministeren skulle holde underrettet,

67. Det er i al fald det indtryk, der bliver tilbage efter gennemlæsning af DPH og den sidste snes års beretninger. At den økonomiske politik, der bliver resultatet af samarbejdet, ikke bedømmes lige mildt af alle, er en anden sag. Om et andet styringsforhold mellem regeringen og Nationalbanken ville ændre dommen, er tvivlsomt.

68. Se DPH 283ff og *Jørgen Mathiasen: Aftaler i forvaltningsretten* 1974. 126-29 om den såkaldte brevaftale.

69. *Niels Bjørn Hansen* lc. 225 og 229, jfr. DPH 2. 270-73.

70. DPH 2.166.

og hvor han skulle forelægge mere væsentlige afgørelser.⁷¹ I fortsættelse heraf indeholder den gældende valutalog i § 13 en bestemmelse om et folketingsudvalg, hvor ministeren skal redegøre for mere betydende foranstaltninger, som gennemføres i henhold til loven. Ingen af disse udvalg har imidlertid inden for de fire virksomhedsområder, som er skildret i denne bogs første del, haft videre kompetence end forhandling og kontrol. De har ikke skullet godkende vedkommende ministers afgørelser. I perioder har udvalgenes faktiske indflydelse dog været betydelig.⁷²

Folketinget – eller rettere den til enhver tid værende opposition – har fra tid til anden rejst krav om en videregående folketingsindflydelse på Nationalbanken. *H. C. Hansen* bebrejdede således som oppositionsleder regeringen, at der var truffet en aftale med Nationalbanken, uden at aftalen var forelagt for partierne.⁷³ og *Thorkil Kristensen* gik – også i opposition – ind for, at finansudvalget eller partierne skulle være med til at fastlægge retningslinierne for salg af statsobligationer.⁷⁴ Sådanne udtalelser har imidlertid ikke haft retlige konsekvenser. Deres betydning er udelukkende politisk.

Derimod har folketetinget en yderligere styringsmulighed via Nationalbankens forfatning. Folketinget vælger ved forholdstalsvalg 8 medlemmer af Nationalbankens repræsentantskab. De valgte skal være medlemmer af folketetinget. Valget sker for 5 år, men hvis en folketingsvalgt ikke længere er folketingsmedlem, skal folketetinget vælge et andet medlem for den resterende valgperiode, nationalbanklovens § 4, stk. 1 a), og stk. 2. Og da repræsentantskabets medlemmer vælger bestyrelsen blandt sine medlemmer, vil

71. Oprettet ved rigsdagsbeslutning, men optaget i lov 206, 14/5 1948, om forlængelse og ændring i loven om erhvervsøkonomiske foranstaltninger.

72. DPH 2. 170-72.

73. DPH 2.283, jfr. FT 1951/52.375.

74. FT 1954/55, 2939.

det sædvanlige være, at der sidder folketingsmedlemmer også i bestyrelsen.

Folketingsmedlemmers tilstedeværelse i Nationalbankens repræsentantskab og bestyrelse giver i en upræcis forstand folketinget eller snarere det partipolitiske miljø indflydelse. Folketingsmedlemmerne i Nationalbankens styrelse kender synspunkterne og magtforholdene på Christiansborg. De kan bygge deres indsats i Nationalbankens organer på denne viden, og de kan give denne viden videre til andre medlemmer af repræsentantskab og bestyrelse.

En sådan indflydelse kan naturligvis have faktisk betydning, og har det nok også.⁷⁵

Retligt tilspidises spørgsmålet om folketingets indflydelse via sin repræsentation i Nationalbankens ledelse imidlertid først, når man spørger, om folketinget eller partierne kan give de folketingsvalgte medlemmer af Nationalbankens styrende organer ordre om, hvordan de skal røgte deres hverv i Nationalbanken.

Når man vil forsøge at besvare et spørgsmål som det rejste, må man være opmærksom på, at det – som så ofte i den del af juraen, som angår forvaltningens indre forhold (i modsætning til forvaltningens forhold til borgerne) – kan være svært at lægge noget meget præcist i udsagn om, hvad der er „retligt“. De sædvanlige reaktioner over for uretmæssig adfærd er ofte ikke anvendelige. Folketinget eller vedkommende valggruppe kan givetvis ikke tilbagekalde et valg til Nationalbankens repræsentantskab, fordi den valgte ikke handler i overensstemmelse med folketingets eller en gruppes ordre. På den anden side vil en afgørelse truffet i Nationalbankens styrende organer ikke blive ugyl-

75. I RT 1933/34 F, 4406-7, og 1934/35 F, 760, tales om, at Rigsdagens repræsentanter i bankens ledelse kan give Rigsdagen et bedre bedømmelsesgrundlag og sikre ikke blot kontrol, men også indflydelse, og der tales om, at Rigsdagen kan få hånd i hank med bankens ledelse. – Måske går der også via folketingsmedlemmerne en indflydelse den anden vej, fra direktionen til det partipolitiske miljø.

dig, blot fordi de folketingsvalgte stemmer efter ordre. Svaret kommer derfor til at bygge på usikre fornemmelser af, hvad følelsen af pligt eller forbundethed hos de implicerede går ud på, og på næsten lige så usikre analogier til, hvad der ville ske i situationer, hvor brugen af sædvanlige retlige reaktioner er mere sandsynlig.⁷⁶ Svaret er derfor usikkert.

Med dette forbehold er mit svar på det rejste spørgsmål dette:

Nationalbankens repræsentantskab er sammensat, som det er, i et forsøg på at lade repræsentantskabet afspejle de „kræfter“ i samfundet, som er de vigtigste – som aktører og som objekter – i den økonomiske politik. Det er derfor politikerne og erhvervene, herunder arbejderne, er repræsenteret. Valgmåden for erhvervs- og arbejderrepræsentanterne – ved repræsentantskabets selvsupplering – gør det imidlertid klart, at disse medlemmer ikke kan have pligt til at følge ordrer fra nogen. Udgangspunktet må derfor være, at folketingsmedlemmerne er stillet på samme måde.

Folketingsmedlemmerne i Nationalbankens repræsentantskab og bestyrelse har følgelig ikke pligt til at røgte deres hverv i overensstemmelse med ordrer fra folketinget eller fra deres parti eller valggruppe.

Et derfra forskelligt spørgsmål er, om de handler retsstridigt, hvis de faktisk udfører deres hverv i Nationalbanken i overensstemmelse med – mest praktisk – deres partigruppers standpunkt.

For at kunne svare på dette spørgsmål, må man først se på, om tavshedspligtsbestemmelsen i reglementets § 15, stk. 2, hindrer folketingsmedlemmerne i overhovedet at søge forholdsordrer hos deres partigruppe. Reglementet lyder således: „Repræsentanterne er forpligtet til at hemmeligholde, hvad de får at vide gennem deres virksomhed i

76. Jfr. *Bent Christensen: Nævn og Råd 1958*, s. 118-19.

banken.“ Bestemmelsen gælder naturligvis også bestyrelsesmedlemmer. De er alle tillige repræsentantskabsmedlemmer.

Fortolkningen af tavshedspligtsbestemmelser er altid vanskelig.⁷⁷ Der er dog vist grund til at gå ud fra, at der gælder samme regler om tavshedspligt for folketingsvalgte medlemmer af Nationalbankens repræsentantskab og bestyrelse over for deres partigrupper, som for organisationsrepræsentanter i nævn og råd, der ikke først og fremmest behandler enkeltsager, over for deres organisation.⁷⁸ Hvor tavshedspligten beskytter private interesser, må den respekteres. Men hvor der er tale om almene, grundlæggende spørgsmål eller om retningslinier for Nationalbankens virksomhed, må de folketingsvalgte medlemmer af repræsentantskab og bestyrelse kunne give oplysninger til deres gruppe, der naturligvis også er underkastet de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven.

Lægger man til grund, at tavshedspligten normalt ikke vil hindre de folketingsvalgte i at indhente forholdsordrer fra deres partigrupper, kan man vende tilbage til spørgsmålet om de folkevalgtes adgang til at handle i overensstemmelse med partigruppen. Det retlige problem sættes på spidsen, hvis man antager, at der har været stemt i gruppen, og at det folketingsvalgte medlem af Nationalbankens repræsentantskab eller bestyrelse befandt sig blandt mindretallet. Handler han så retsstridigt ved i Nationalbanken at udføre sit hverv i overensstemmelse med gruppens flertal? Efter min mening er svaret nej. Den folketingsvalgte kan lade være med at rette sig efter ordren, jfr. ovenfor. Men han sidder i Nationalbanken for at give folketetinget, d.v.s. parti-

77. Se i almindelighed *Poul Andersen*: Dansk forvaltningsret 5. udg., s. 167-68, *Greve, Unmarck Larsen og Lindegaard*: Strafferettens specielle del, 3. udg., s. 96 og 294g, *Knud Waaben*: Strafferettens specielle del, 2. 1981, 249.

78. *Bent Christensen*: Nævn og Råd 1958 s. 170, note 21 og Bet. 998/1984 om tavshedspligt. s. 97 og 156.

grupperne, adgang til indflydelse. Han handler derfor heller ikke retsstridigt ved at følge partigruppens forholdsordre.

3. *Lovgivningsmagtens styring.*

Nationalbankens selvstændighed er ikke beskyttet over for lovgivningsmagten.

Bankens kunder og dens ansatte kan meget vel have rettigheder, der er beskyttet af grundlovens frihedsrettigheder, og derfor må respekteres af lovgivningsmagten. Og så længe Nationalbanken har en formue, der er adskilt fra statens, skal stat og kommune betale erstatning for ekspropriation af Nationalbankens ejendom, f.eks. til en gadeudvidelse eller lignende.⁷⁹

Men det står lovgivningsmagten frit for at ophæve Nationalbankens nuværende selvstændighed. Lovgivningsmagten kan bestemme, at Nationalbanken gøres til et sædvanligt, hierarkisk statsforvaltningsorgan, eller at banken vel bevares med en særlig organisation og en egen formue, men i større eller mindre grad end nu underkastes regeringens og/eller folketingets styring. Grundloven giver ikke Nationalbanken en „institutionel garanti“, sådan som § 82 giver kommunerne, hvis selvstyre lovgivningsmagten ikke fuldstændigt kan afskaffe. Og grl. § 73 om erstatning i tilfælde af ekspropriation kan ikke hindre, at Nationalbanken ved lov gøres til et statsorgan uden egen formue.

Dette sidste udsagn kan begrundes med to betragtninger⁸⁰: Bankens grundfond er indbetalt af staten, national-

79. *Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, 653-54, og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg. v/Peter Germer, 403-4.

80. Dommen om de islandske håndskrifter, U 1967.22H, jfr. *Trolle* i U 1971B.253, der slog fast, at Den Arnamagnæanske Stiftelse var beskyttet af grl. § 73, uanset statens indflydelse på dens ledelse, har ingen betydning i denne forbindelse. I dommen fremhæves, at den selvejende institution, som stiftelsen udgjorde, var oprettet ved privatretlig, testamentarisk viljeserklæring.

banklovens § 2, stk. 1, jfr. § 29, og selv om den nu for længst er tilbagebetalt, og banken har opsparet en betydelig egenkapital, tilfalder overskuddet staten, § 19. – Nationalbanklovens forhistorie forudsætter desuden, at § 73 ikke udgør en skranke for lovgivningsmagten. Loven afløste octroien fra 1818, der gjorde Nationalbanken til et privat aktieselskab. Bag loven lå derfor en overenskomst med aktionærerne i den gamle bank. Som et led i overenskomsten blev der i lovens § 32 indsat følgende bestemmelse: „I tiden indtil udgangen af 1948 kan foranstående bestemmelser kun ændres med tilslutning af et flertal af samtlige repræsentantskabets medlemmer, jfr. dog § 14, sidste stykke, (om guldindløseligheden af Nationalbankens sedler).“ Denne bestemmelses retsvirkninger var, mens den efter sin egen ordlyd var gældende, meget tvivlsom.⁸¹ Men den førte til, at *Christmas Møller* i folketinget uimodsagt fastslog, at lovgivningsmagten efter 1948 uden at skulle betale erstatning efter – nuværende grl. – § 73 kunne gøre Nationalbanken til en statsbank.⁸²

IV. Afslutning. Retligt/faktisk.

1. Hvad betyder „retligt?“

Denne bog indeholder et forsøg på at fremstille retsreglerne om Nationalbanken som forvaltningsorgan. Hensigten har ikke været at skildre, hvordan Nationalbanken faktisk fungerer, og slet ikke at beskrive de virkninger for dansk økonomi, som Nationalbankens virksomhed har.

Naturligvis er der intet skarpt skel mellem det retlige og det faktiske. Man kan ikke gøre sig håb om at skildre

81. *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret, 5. udg. 1965, s. 70, jfr. *Poul Andersen*: Dansk Statsforfatningsret, 1954, 442, udtaler, at bestemmelsen „naturligvis“ er uden retsgyldighed.

82. RT 1933/34 F 4426-27, 4453 og 4458-59, jfr. DPH 220.

retsreglerne uden kendskab til den virkelighed, hvori retsreglerne tænkes at fungere; og ved stillingtagen til tvivlsomme retsspørgsmål kan forudseelige faktiske konsekvenser af valget mellem flere retlige muligheder naturligvis ikke ignoreres. Bogen indeholder da også – håber jeg – adskillige nyttige oplysninger om, hvad Nationalbanken faktisk foretager sig.

Men det retlige har været hovedsagen. Der er derfor grund til som en del af afslutningen kort og lidt primitivt at give en samlet redegørelse for, hvad der i denne bog menes med „retligt“.⁸³

Er man villig til at tolerere en god portion forenkling, er det vistnok tilladeligt at sige, at der findes tre kendetegn for, at noget er retligt, gældende ret, eller en retsregel. Det første går på tilblivelsen. En norm, formuleret som en norm, og tilblevet på den måde, som samfundet nu engang legitimerer – ved lov, i henhold til lov, ved aftale osv., – er næsten altid retlig. Det andet kendetegn angår reaktionen mod normens ikke-overholdelse. Hvis ikke-overholdelse af normen ofte giver anledning til, at domstolene bruger bestemte sanktioner – især dom til naturalopfyldelse, erstatning, ugyldighed eller straf –, er der i al fald tale om noget retligt. Det tredje har noget med oplevelsen hos dem, der følger normen, at gøre. Hvis adfærden ledsages af en følelse af forpligtelse, vil der ofte være tale om en retsregel, især hvis adfærden udspiller sig på et livsområde, hvor man plejer at træffe retsregler.

Det er helt almindeligt, at alle tre kendetegn peger i samme retning. Så er det retlige ikke svært at afgrænse. Men det er også almindeligt, at normer ikke er formulerede

83. Se til det følgende især *Ross: Ret og Retfærdighed*, 1953, 41ff, *Preben Stuer Lauridsen: Retslæren*, 1977, 219ff, *Ross: Dansk Forfatningsret*, 3. udg. v/Ole Espersen, 2. 37ff og *Max Sørensen: Statsforfatningsret*, 2. udg. v/Peter Germer, s. 18ff. Jfr. også *Bent Christensen: Nævn og Råd*, s. 118-19, og *Bent Christensen og Preben Espersen: Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd*, s. 14-15.

eller tilbage efter den særligt legitimerende procedure, og at chancen for brugen af de typiske domstolsreaktioner er fjern. Og følelsen af forpligtethed er – naturligvis – ikke let at konstatere.

I den offentlige ret kommer man særligt ofte i tvivl om det retlige. Det er i reglen det andet kendetegn, det kniber med. I den offentlige ret spiller andre myndigheder end domstole – såsom administrative rekursinstanser, revisionen, Folketingets Ombudsmand osv. – en hovedrolle. Og andre reaktioner end dom til naturalopfyldelse, erstatning, ugyldighed eller straf har stor betydning. Især er kritik eller endog blot konstatering af, at en norm er overtrådt, uden at konstateringen fører til nogen form for yderligere reaktion, almindelig. Konstatering og kritik kan bruges af domstolene, og bliver det faktisk engang imellem. Men den, som især bruger konstatering og kritik, er Folketingets Ombudsmand. Hans opgave er at have indseende med, om der i forvaltningen begås fejl eller forsømmelser, d.v.s. normstridig adfærd; men hans sædvanlige reaktion er fejls konstatering og eventuelt kritik.

Hvor en norm ikke er autoritativt formuleret, og hvor domstolene og deres typiske reaktioner sjældent eller aldrig kommer ind i billedet, kan bedømmelsen af, hvad der er retligt, komme til at afhænge af nok så uvisse hypoteser. Man kan begynde med at spørge: Hvad ville domstolenes eller Ombudsmandens konstatering være gået ud på, hvis sagen var blevet rejst for ét af disse to prøvelsesorganer? Hertil kan man prøve at føje et ligeså usikkert moment: Hvordan tror man, normernes adressater oplever dem? Afgørende for, om noget er retligt, bliver under disse omstændigheder i realiteten, om der med mening kan argumenteres med den slags argumenter, der sædvanligvis lægges til grund, når rene juridiske prøvelsesinstanser som domstolene og Folketingets Ombudsmand træffer afgørelse.

Anvender man disse almene betragtninger om det, der

kendetegner det retlige, vil man se, at fremstillingen i kap. 4 om Nationalbankens regulering af kreditformidlingen ikke giver anledning til de store problemer. Her er ganske vist ret få autoritativt formulerede regler og ingen domme eller Ombudsmandsudtalelser. Men det er ganske let at forestille sig, hvad domstolene ville gøre, hvis der blev anlagt en sag, hvorunder parterne nedlagde helt sædvanlige påstande om naturalopfyldelse, erstatning, ugyldighed, straf eller anerkendelse af en bestemt retstilstand. Udskillelsen af det retlige er derfor relativt let.

Det samme er i princippet tilfælde med kap. 5 om Nationalbankens regulering af valutaforholdene, blot er fremstillingen mindre detaljeret.

I kap. 3 om Nationalbanken som seddelbank, og i kap. 6 om Nationalbanken som statens bank, og da især i kap. 7 om styringen af Nationalbanken, er afgrænsningen af det retlige derimod problematisk. Domstolsafgørelser eller Ombudsmandsudtalelser er så lidt sandsynlige, at hypoteser om prøvelsesorganernes optræden er vanskelige at bygge på. Afgørende bliver derfor en kombination af to fremgangsmåder. Man prøver at bruge sædvanlig juridisk argumentation. Og man bruger sit almene kendskab til det samfund, man lever i, til at forestille sig, hvilken fornemmelse af pligt de, der agerer, vil føle i situationer som de undersøgte.

Det siger sig selv, at resultatet er, at både afgrænsningen af det retlige og udsagnene om, hvad gældende ret går ud på, bliver usikre.

2. Nationalbankens faktiske selvstændighed.

Er forsøget på at besvare spørgsmålet om Nationalbankens retlige selvstændighed eller uafhængighed således vanskeligt og uvist, er et svar på spørgsmålet om Nationalbankens *faktiske* selvstændighed ikke lettere at give.

Man kan prøve at præcisere problemstillingen lidt nøjere.

Man kan således først spørge: Er der områder, på hvilke Nationalbanken træffer afgørelser på egen hånd, uden påvirkning fra regeringen?

Spørgsmålet har kun mening, hvis man begrænser det til sådanne afgørelser, som kan karakteriseres som principielle, grundlæggende, praksisdannende el. lign. Naturligvis træffes der i Nationalbanken uden enhver indblanding fra regeringen tusindvis af afgørelser, som har en dagligdags eksekutiv, rutinemæssig, afledet karakter.

Med denne præcisering er svaret rimeligvis nej. Beretningerne, Dansk Pengehistorie og den øvrige litteratur peger i denne retning.

Der er ganske vist områder, hvor indstillingen synes at være den, at Nationalbanken kan træffe afgørelse på egen hånd, særligt vedrørende diskontoen og den øvrige regulering af kreditformidlingen. Men det sker så at sige aldrig. Det sædvanlige synes at være, at Nationalbanken i al fald først handler efter drøftelse med regeringen, og at beslutninger, der ikke bygger på en vis samstemmighed, er meget sjældne. Til gengæld drøfter regeringen tilsyneladende – undertiden på Nationalbankens initiativ – andre spørgsmål af betydning for den økonomiske politik end dem, der angår kreditformidlingen, især når de berører valutastillingen.

Man kan derefter spørge: Når beslutninger nu træffes efter drøftelse mellem Nationalbanken og regeringen, hvem har så størst indflydelse på resultatet, eller anderledes udtrykt: Hvem har mest magt?

Alle undersøgelser vedrørende „magt“, som søger at gå ud over en historisk korrekt beskrivelse af et helt konkret begrænset begivenhedsforløb, er kolossalt svære. Og det grundlag, jeg har, er i al fald ikke tilstrækkeligt til at bygge et fyldestgørende svar på. Der kan derfor kun være tale om nogle få, meget almene bemærkninger.

Regeringen har de bedste kort på hånden. Den kan bruge sin konkurrerende kompetence og true med lovgiv-

ningsmagten. Ofte vil forholdene imidlertid være således, at de politiske omkostninger ved at tvinge Nationalbanken vil være for høje. Følgen vil som oftest være, at regeringen vil forsøge at opnå „forlig“ med Nationalbanken, således at konfrontation undgås. Det kan også udtrykkes således: I vort pluralistiske samfund er Nationalbanken én af de mest indflydelsesrige medspillere i den økonomiske politik. Eller som *Erling Olsen* i en – rammende – strøbemærkning har udtrykt det: Nationalbankens direktion er permanente medlemmer af regeringen, sålænge det drejer sig om den økonomiske politik.