

Konstitutionsutskottets yttrande

1984/85:6 y

över motioner om behörighetsvillkor för ledamotskap i löntagarfondernas styrelser

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1984/85:762 och 1984/85:1500, angående behörighetsvillkoren för ledamotskap i löntagarfondernas styrelser. I båda motionerna yrkas en sådan ändring i lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden att grundlagens krav på svenskt medborgarskap för ledamotskap i statlig myndighets styrelse tillgodoses.

Behörighetskraven för ledamotskap i löntagarfondsstyrelserna anges i 31 § lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden. Som formellt behörighetskrav anges att ledamöterna skall vara myndiga och bosatta här i riket. Det bör i sammanhanget nämnas att för ledamotskap i de allmänna pensionsfondernas styrelse (första-fjärde fondstyrelserna) krävs dessutom svenskt medborgarskap (4 och 30 §§).

I proposition 1983/84:50 om löntagarfonder konstateras i specialmotivering till 31 § i lagförslaget att något krav på svenskt medborgarskap inte uppställts för ledamöterna i löntagarfondsstyrelser.

I 11 kap. 9 § regeringsformen stadgas bl. a. att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag såsom ledamot av styrelse i myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen.

Vid granskningen av löntagarfondspropositionen tog lagrådet bl. a. upp frågan om det stod i överensstämmelse med nyssnämnda bestämmelse i regeringsformen att inte kräva svenskt medborgarskap för ledamotskap i en löntagarfondsstyrelse. Lagrådet anförde följande i frågan:

Grundlagsstadgandet utgör undantag från huvudregeln att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Undantaget har motiverats främst av hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare (prop. 1973:90 s. 404 f.). Allmänna pensionsfonden är en unikt utformad institution. Även om fondens förvaltande organ, fondstyrelserna, skulle anses ingå i den statliga förvaltningsorganisationen, låter sig styrelserna inte jämföras med de förvaltningsmyndigheter som anges i grundlagsstadgandet. De motiv som enligt det anförda bär upp stadgandet, talar också emot att detta skulle vara tillämpligt på fondstyrelserna. Grundlagsstadgandet torde därför inte hindra att också utländska medborgare utses till ledamöter i en löntagarfondsstyrelse.

Vid riksdagsbehandlingen godtog konstitutionsutskottets majoritet i sitt yttrande till finansutskottet över propositionen lagrådets bedömning (KU

1983/84:2 y). Finansutskottet och riksdagen anslöt sig till konstitutionsutskottet på denna punkt (FiU 1983/84:20). Företrädarna för moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet reserverade sig i finansutskottet till förmån för bl. a. ytterligare utredning av de konstitutionella spörsmål som de ansåg vara förenade med införandet av löntagarfonder, bl. a. frågan om krav på svenskt medborgarskap för ledamot i löntagarfondernas styrelser. De anslöt sig härvid till den ståndpunkt som samma partiets representanter gett uttryck för i en avvikande mening till konstitutionsutskottets yttrande.

Begreppet myndighet är inte närmare definierat i svensk rätt. Frågan har förutom i löntagarfondsärendet varit aktuell för konstitutionsutskottet vid några tillfällen under senare år. Vid behandlingen av propositionen med förslag till ny sekretesslag (prop. 1979/80:2) anförde utskottet således följande om myndighetsbegreppet i sekretesslagen:

Secretesslagen riktar sig till myndigheter och offentliga funktionärer, dvs. de människor som är anställda vid en myndighet eller har ett uppdrag vid myndigheten. Även personer som på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om en hemlig uppgift omfattas av lagstiftningen.

Myndighetsbegreppet definieras inte närmare vare sig i TF eller i förslaget till sekretesslag. I 1 kap. 8 § R.F stadgas, att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I såväl 2 kap. TF som förslaget till sekretesslag (1 kap. 8 §) är riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling att jämställas med myndighet. Vidare anges i sekretesslagen, att lagen är tillämplig även på handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

I propositionen (1975/76:160) med förslag till ändring av 2 kap. TF uttalades (s. 134) att det knappast var ändamålsenligt att räkna upp vilka statliga och kommunala organ som är myndigheter. En uppräknings skulle sålunda inte kunna göras fullständig och skulle t. ex. inte kunna omfatta alla sådana organ som kommittéer, nämnder, skolor, sjukhus osv. som är myndigheter i TF:s mening men som allmänheten inte betraktar som sådana. Därmed skulle uppräkningsverka mer förvillande än klargörande.

Nu förevarande proposition ansluter sig som framgår av det föregående till TF med det ovannämnda tillägget. Detta är som framgår av propositionen förutsett genom motivuttalanden i samband med reformen av 2 kap. TF (prop. 1975/76:160 s. 135).

Utskottet instämmer beträffande myndighetsbegreppet i uttalandet i propositionen att det inte är lämpligt att låta sekretesslagen vara tillämplig på andra organ än sådana som för närvarande med säkerhet kan anses omfattas av offentlighetsprincipen. Den lösning som valts i propositionen måste med hänsyn härtill godtas. Utskottet vill i sammanhanget framhålla, att en utvidgning av offentlighetsprincipen till nya områden, t. ex. till enskilda subjekt som anförtrots viss myndighetsutövning, kan bli aktuell i framtiden. Detta förutskickades redan i proposition 1975/76:160 (s. 18 och 74). En kommitté som fått till uppgift bl. a. att göra en sådan utredning tillsattes 1978 (Kn 1978:01).

Det kan i sammanhanget också erinras om att begreppet *allmänna inrättningar* på riksdagens initiativ numera utmönstras ur lagstiftningen. I ett yttrande till skatteutskottet framhöll konstitutionsutskottet följande beträffande användande av detta uttryck (SkU 1980/81:19, KU 1980/81:4 y):

Uttrycket *allmänna inrättningar* förekommer i 1809 års regeringsform och syftar där närmast på institutioner som numera är att anse som myndigheter. I den nya regeringsformen används inte termen *allmänna inrättningar*. Däremot förekommer den på många håll i annan lagstiftning. Vad som avses med begreppet är emellertid enligt utskottets mening oklart. För den händelse med "*allmänna inrättningar*" skulle menas några institutioner av halvofficiell prägel men utan myndighetskaraktär bör riksdagen självfallet beredas tillfälle att ta ställning till om den i 46 § taxeringslagen stadgade uppgiftsskyldigheten bör omfatta dessa organ på vilka offentlighetsprincipen i så fall inte är tillämplig och därmed heller inte sekretesslagen. I avvaktan härpå förordar utskottet att den aktuella uppgiftsskyldigheten ändras till att avse endast myndigheter.

Senare samma år biföll riksdagen en socialdemokratisk motion (KU 1981/82:7) vari begärts en utmönstring av begreppet *allmänna inrättningar* i lagstiftningen. Sedan dess pågår åtgärder i detta syfte (se t. ex. redogörelsen i prop. 1984/85:117 s. 19).

Regeringsrätten har i en dom den 6 december 1984 förklarat att tredje löntagarfondsstyrelsen är att anse som myndighet i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening.

Justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson har i ett beslut den 8 november 1984 förklarat sig anse att löntagarfonderna inte står under hans tillsyn.

Utskottets bedömning

Mot bakgrund av den i det föregående lämnade redovisningen kan konstateras att frågan om *allmänna pensionsfondens* rättsliga ställning är omstridd. De skilda synsätten beror närmast på olika tolkningar av begreppet myndighet. Utskottet har för sin del inte funnit anledning att frångå den ståndpunkt som utskottet intog i löntagarfondsärendet och som hade stöd bl. a. i lagrådets yttrande. Det bör nämnas att riksdagens ställningstagande i första hand motiverades av att en utländsk medborgare inte borde utestängas från möjligheten att representera löntagarintressen i ett sådant organ som en löntagarfondsstyrelse. De nu aktuella motionerna bör således enligt utskottets mening avstyrkas.

Ärendet har aktualiserat frågan om myndighetsbegreppet är tillräckligt preciserat i vår rättsordning. Utskottet kommer senare under detta riksmöte med anledning av en motion av Bertil Fiskesjö (c) att ta ställning till frågan om en utredning av myndighetsbegreppet är påkallad.

Stockholm den 9 april 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Axel Wennerholm (m) och Lars Ernestam (fp).

Avvikande mening

Avvikande mening av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m), Ove Eriksson (m), Axel Wennerholm (m) och Lars Ernestam (fp) vilka ansett att utskottet i stället för det stycke som börjar "Mot bakgrund" och slutar "mening avstyrkas" bort anföra följande:

Enligt regeringsrättens beslut är löntagarfondsstyrelserna att betrakta som myndigheter i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening. Med detta ställningstagande från landets högsta förvaltningsdomstol måste enligt utskottets mening konstateras att löntagarfondernas styrelser tillhör de organ vars ledamöter enligt 11 kap. 9 § regeringsformen skall vara svenska medborgare. I avvaktan på att löntagarfonderna avskaffas anser utskottet därför att 31 § lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden bör ändras på sätt som föreslås i de aktuella motionerna. Därmed kommer samma regler att gälla för ledamotskap i löntagarfondsstyrelserna som för ledamotskap i de allmänna pensionsfondernas styrelser (4 och 30 §§).