

Näringsutskottets betänkande

1984/85:37

om allmänna pensionsfonden (skr. 1984/85:177)

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels regeringens skrivelse 1984/85:177 (finansdepartementet) med överlämnande av allmänna pensionfondens fjärde fondstyrelses årsredovisning för år 1984,

dels två motioner från allmänna motionstiden om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för ledamotskap i löntagarfondstyrelse.

Över motionerna har konstitutionsutskottet avgivit yttrande (KU 1984/85:6 y), vilket återges som *bilaga* (s. 7 f.).

Sammanfattning

Årsredovisningen från allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelse föranleder inget uttalande.

Två motioner går ut på en ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden. Svenskt medborgarskap skulle föras in bland de behörighetsvillkor som anges för ledamöter i löntagarfondstyrelserna. En grundläggande rättsfråga är om löntagarfondstyrelserna är myndigheter där ett sådant villkor gäller enligt regeringsformen. Oavsett hur man besvarar denna fråga blir, konstaterar utskottet, slutsatsen att motionerna bör avslås. De borgerliga partiernas företrädare reserverar sig för en lagändring.

Motionerna

Yrkanden

De motioner som behandlas här är

1984/85:762 av Allan Ekström (m), vari hemställs att riksdagen – för den händelse partimotioner om upphävande av lagstiftningen om löntagarfonder icke skulle vinna bifall – beslutar ge första meningen i tredje stycket av 31 § lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden följande som Motionärens förslag betecknade lydelse:

Gällande lydelse

Ledamöter och suppleanter skall vara myndiga och *bosatta här i riket*.

Motionärens förslag

Ledamöter och suppleanter skall vara myndiga och *här i riket bosatta svenska medborgare*.

1984/85:1500 av Bertil Fiskesjö (c), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana ändringar av reglerna för ledamotskap i fondstyrelserna att dessa blir i överensstämmelse med grundlagen.

Motivering

Motion 1984/85:1500 (c) har sin utgångspunkt i "den principiella uppfattningen att grundlagens bestämmelser skall följas". Om det visar sig att en grundlagsregels innebörd är oklar eller att det uppstår tvister om dess tillämpning är det viktigt att detta reds ut, säger motionären, eftersom det annars är stor risk för att en oriktig praxis uppstår. Motionären går så in på frågan om "löntagarfondernas förvaltningsrättsliga status". Genom utslag av regeringsrätten är det nu, anför han, fastlagt "att löntagarfonderna är myndigheter". Det är emellertid olyckligt om man skall tvingas gå till domstol för att få fastlagt att ett statligt organ är en myndighet. Motionären polemiserar mot ett uttalande av justitieminister Sten Wickbom – i en frågedebatt den 17 januari 1985 (RD 1984/85:63 s. 26 f.) – enligt vilket allmänna pensionsfonden skulle vara "en unikt utformad institution". Han åberopar vidare 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen, enligt vilket lagrum endast den som är svensk medborgare får vara ledamot av myndighet eller dess styrelse om myndigheten lyder omedelbart under regeringen. Löntagarfondstyrelserna hör hemma under denna bestämning, finner motionären, eftersom det inte finns något mellanled mellan dem och regeringen, som dessutom direkt utser styrelseledamöterna. Reglerna för löntagarfondstyrelserna, som inte uppställer svenskt medborgarskap som villkor för styrelseledamotskap och i vilkas motiv uttryckligen sägs att utlänningar skall kunna vara styrelseledamöter, står således inte i överensstämmelse med den nyssnämnda grundlagsbestämmelsen, är motionärens slutsats.

Samma slutsats dras i motion 1984/85:762 (m). Motionären uttalar dessförinnan att en följd av regeringsrättens uttalande att en löntagarfondstyrelse är att anse som en myndighet i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening är att den även faller under begreppet förvaltningsmyndighet enligt regeringsformen.

Utskottet

Utskottet har granskat allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses årsredovisning och därvid inte funnit anledning att göra något särskilt uttalande.

I anslutning till årsredovisningen behandlar utskottet två motioner som avser behörighetsvillkor för ledamotskap i löntagarfondstyrelse. De fem löntagarfondstyrelserna förvaltar i likhet med fjärde fondstyrelsen medel som ingår i allmänna pensionsfonden. Båda motionerna har som utgångspunkt regeringsrättens beslut i december 1984 att en löntagarfondstyrelse är att anse som myndighet i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening. Yrkandet i motion 1984/85:1500 (c) är att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till sådana ändringar av reglerna för ledamotskap i löntagarfondstyrelserna att dessa regler blir i överensstämmelse med grundlagen. Den nuvarande lydelsen av den aktuella bestämmelsen – 31 § lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden – fyller inte detta krav, menar motionären, eftersom den inte uppställer krav på svenskt medborgarskap och det i motiveringen sägs att utlänningar skall kunna vara styrelseledamöter. I motion 1984/85:762 (m) föreslås direkt en ändring i den berörda paragrafen, varigenom kravet på svenskt medborgarskap skulle slås fast.

I konstitutionsutskottets yttrande till näringsutskottet redogörs närmare för här aktuella bestämmelser i regeringsformen och i lagen med reglemente för allmänna pensionsfondens förvaltning. Vidare åberopas bl. a. ett yttrande av lagrådet rörande de senare bestämmelsernas grundlagsenlighet. Konstitutionsutskottet nämner också regeringsrättens nyss omtalade beslut liksom ett beslut av justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson enligt vilket löntagarfondstyrelserna inte står under hans tillsyn. Det bör tillfogas att JO den 10 april 1985 med hänvisning till regeringsrättens beslut har ändrat ståndpunkt – om än icke uppfattning – och tagit upp en anmälan mot löntagarfondstyrelserna.

Konstitutionsutskottet konstaterar mot bakgrund av sin redovisning att frågan om allmänna pensionsfondens rättsliga ställning är omstridd och att de skilda synsätten närmast beror på olika tolkningar av begreppet myndighet. Utskottet meddelar att det vid ett senare tillfälle kommer att ta upp frågan huruvida en utredning av myndighetsbegreppet är påkallad. Konstitutionsutskottet har för sin del, heter det i yttrandet, inte funnit anledning att frånga den ståndpunkt som utskottet intog i löntagarfondsärendet och som hade stöd i lagrådets yttrande. De nu aktuella motionerna bör enligt konstitutionsutskottets mening avstyrkas. I en avvikande mening anför moderata samlingspartiets, centerpartiets och folkpartiets representanter att, med det ställningstagande som regeringsrätten har gjort, löntagarfondstyrelserna tillhör de organ vilkas ledamöter enligt 11 kap. 9 § regeringsformen skall vara svenska medborgare. I avvaktan på att löntagarfonderna avskaffas borde därför 31 § lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden ändras på det sätt som föreslås i de aktuella motionerna.

Näringsutskottet hänvisar till konstitutionsutskottets bedömning, vilken leder till slutsatsen att det inte finns anledning att i den lagparagraf som reglerar löntagarfondstyrelsernas sammansättning införa en bestämmelse

1* Riksdagen 1984/85. 17 saml. Nr 37

Rättelse: S. 3, andra stycket rad 8 Står: 1984 Rättat till: 1985

om krav på svenskt medborgarskap. Näringsutskottet vill tillägga att motsatt ståndpunkt i den grundläggande rättsfrågan bör leda till samma slutsats beträffande motionsyrkandena. Om regeringsrättens beslut tolkas så att även 11 kap. 9 § regeringformen är tillämplig på löntagarfondstyrelserna, följer nämligen av detta att regeringen vid tillsättning av ledamöter i dessa styrelser har att åtlyda denna grundlagsbestämmelse oavsett att ett till lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden knutet motivuttalande anger att även utlänningar skall kunna vara styrelseledamöter. Någon uttrycklig bestämmelse om krav på svenskt medborgarskap för löntagarfondstyrelsernas del skulle alltså inte vara påkallad; snarare borde motsvarande uttryckliga krav beträffande övriga fondstyrelser slopas, eftersom en sådan bestämmelse är överflödig – och icke brukar förekomma – i författningar rörande organ som uppenbart omfattas av föreskriften i 11 kap. 9 § regeringformen.

Näringsutskottet vill i anslutning till vad konstitutionsutskottet har anfört uttala förhoppningen att den oklarhet beträffande myndighetsbegreppet som kommer till synes i detta ärende skall bli undanröjd. Tilläggas kan att, såvitt näringsutskottet har sig bekant, för närvarande samtliga ledamöter i löntagarfondstyrelserna är svenska medborgare och att således ingen nu verksam styrelseledamots behörighet är beroende av hur den aktuella rättsfrågan besvaras.

Med det sagda avstyrker utskottet de båda motionerna.

Utskottet hemställer

1. beträffande *fjärde fondstyrelsens årsredovisning*
att riksdagen lägger regeringens skrivelse 1984/85:177 till handlingarna,
2. beträffande *behörighetsvillkor för ledamotskap i löntagarfondstyrelse*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:762 och 1984/85:1500.

Stockholm den 29 maj 1985

På näringsutskottets vägnar

TAGE SUNDKVIST

Närvarande: Tage Sundkvist (c), Lilly Hansson (s), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Ivar Franzén (c), Bo Finnkvist (s), Lars Ahlström (m), Sylvia Pettersson (s) och Lars Andersson (s).

Reservation

Behörighetsvillkor för ledamotskap i fondstyrelse (mom. 2)

Tage Sundkvist (c), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Ivar Franzén (c) och Lars Ahlström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Näringsutskottet hänvisar" och slutar på s. 4 med "båda motionerna" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet finner, i överensstämmelse med vad som anförs i den avvikande meningen i konstitutionsutskottets yttrande, att regeringsrättens beslut måste föranleda en ändring i 31 § lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden, så att bestämmelsen om löntagarfondstyrelsernas sammansättning blir förenlig med vad som föreskrivs i 11 kap. 9 § regeringsformen. Riksdagen bör, i enlighet med vad som yrkas i motion 1984/85:762 (m), nu besluta om en sådan ändring. Därmed blir också yrkandet i motion 1984/85:1500 tillgodosett i sak. Utskottet vill understryka att det rör sig om en av konstitutionella skäl motiverad provisorisk åtgärd. I enlighet med de borgerliga partiernas bestämda krav skall löntagarfondssystemet med det snaraste avskaffas.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *behörighetsvillkor för ledamotskap i löntagarfondstyrelse*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:762 och med anledning av motion 1984/85:1500 antar följande

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden

Härigenom föreskrivs att 31 § lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §

Varje löntagarfondstyrelse skall bestå av nio ledamöter. För ledamöterna skall finnas fyra suppleanter.

Regeringen förordnar ledamöter och suppleanter.

Ledamöter och suppleanter skall vara myndiga och *bosatta här i riket*. Av ledamöterna skall minst fem och av suppleanterna minst två företräda löntagarintressen. Vid utseendet av

Ledamöter och suppleanter skall vara myndiga och *här i riket bosatta svenska medborgare*. Av ledamöterna skall minst fem och av suppleanterna minst två företräda löntagar-

Nuvarande lydelse

ledamöter och suppleanter skall det tillses att löntagarfondstyrelserna får en regional anknytning.

Föreslagen lydelse

intressen. Vid utseendet av ledamöter och suppleanter skall det tillses att löntagarfondstyrelserna får en regional anknytning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

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 specialmotiveringen 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 spørsmål 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 partiers 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:

Sekretesslagen 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 § RF 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 jämställa 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 uppräkningsverkan verka 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 anförtratts 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 §§).