

Lagutskottets yttrande

1983/84: 1 y

om löntagarfonder (prop. 1983/84: 50)

Till finansutskottet

Finansutskottet har beslutat bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1983/84: 50 om löntagarfonder jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, i de delar som rör lagutskottets beredningsområde.

I propositionen läggs fram förslag till lagstiftning om införande av s. k. löntagarfonder. Förslagen innebär att fem nya fondstyrelser, benämnda löntagarfondstyrelser, inrättas för att förvalta en närmare angiven del av allmänna pensionsfondens medel. De förvaltade medlen skall placeras på aktiemarknaden eller som riskkapital i ekonomiska föreningar. För placering i aktier gäller viss begränsning. Det åligger löntagarfondstyrelserna att årligen till de pensionsutbetalande fondstyrelserna, dvs. till första–tredje fondstyrelsen, överföra avkastning på det förvaltade kapitalet. Löntagarfondstyrelsen tillsätts av regeringen. Av styrelsens nio ledamöter skall minst fem ledamöter företräda löntagarintressen. Även på annat sätt är löntagarnas inflytande tillgodosett. Sålunda skall på begäran av lokala fackliga organisationer vid ett företag vari en löntagarfondstyrelse har aktier styrelsen överlåta till företrädare för organisationerna att utöva hälften av rösträtten för styrelsens aktier i bolaget. Rösträtten för aktier som inte på angivet sätt överförts till lokal facklig organisation får löntagarfondstyrelserna i likhet med vad som f. n. gäller för fjärde fondstyrelsen överlåta åt en facklig organisation med medlemmar anställda hos bolaget.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1983/84: 164, 189–191 och 204–224.

Lagutskottet får anföra följande.

Lagutskottet begränsar sitt yttrande till sådana frågor som rör aktiebolagslagen (1975: 1385) och dess tillämpning. I propositionen läggs fram ett förslag (10) till ändring i aktiebolagslagen föranlett av att löntagarfondstyrelserna och fackliga organisationer kan komma att utöva rösträtt vid bolagsstämma. Ändringarna innebär att i 9 kap. 2 § fastslås att om flera fondstyrelser förvaltar aktier i samma bolag så får varje fondstyrelse för sig utöva rösträtten för de aktier som styrelsen förvaltar. Vidare föreslås att en fondstyrelse får för högst ett år i sänder överlåta åt en eller flera fackliga organisationer med medlemmar anställda hos ett bolag vars aktier styrelsen förvaltar att var för sig utöva rösträtt för aktierna. Slutligen föreslås ett tillägg i 9 kap. 3 § som innebär att vid tillämpningen av regeln om röstmaxi-

mum på bolagsstämma varje fondstyrelse skall anses som en aktieägare för sig. Den i samma paragraf intagna jävsregeln omfattas dock inte av tillägget, vilket medför att, om en fondstyrelse är jävig, rösträtt inte heller får utövas för övriga fondstyrelsens aktier.

I motion 1983/84: 190 av Nic Grönvall (m), vari yrkas avslag på propositionen i dess helhet, anföras som skäl för avslagsyrkandet, såvitt nu är av intresse, att lagrådet påpekat att löntagarfondstyrelserna erhållit en ur svensk rättsordning säregen ställning. Enligt motionären synes lagrådet mena att löntagarfondstyrelserna skall anses såsom "ställföreträdande ägare för allmänna pensionsfonden". Motionären framhåller, att något rättsligt begrepp motsvarande "ställföreträdande ägare" inte finns i svensk rätt och anser att frågan om att tillföra rättsordningen detta begrepp ej beretts i vederbörlig ordning.

Lagutskottet vill med anledning av motionen till en början peka på att lagrådet inte uttryckligen anfört att löntagarfondstyrelserna erhåller någon ur svensk rättsordning säregen ställning och att styrelserna skall anses som ställföreträdande ägare för allmänna pensionsfonden. I lagrådets yttrande framhålls att den rättsliga utgångspunkten för ändringarna i aktiebolagslagen är att allmänna pensionsfonden är ägare till samtliga aktier som fjärde fondstyrelsen och löntagarfondstyrelserna förvaltar men att varje fondstyrelse beträffande sina aktier är att anse som ställföreträdare för allmänna pensionsfonden. Lagrådet konstaterar vidare att varje fondstyrelse torde själv uppbära utdelningar – och blir registrerad i VPC – för sina aktier, något som är tekniskt nödvändigt med hänsyn till att varje fondstyrelse själv skall förvalta, förränta och redovisa de medel styrelsen tilldelats. Enligt lagrådet innebär förslaget vidare att varje fondstyrelse för sig skall utöva den med de förvaltade aktierna förenade rösträtten. Också eljest när aktiebolagslagen talar om aktieägare torde enligt lagrådet böra förstås inte allmänna pensionsfonden utan den fondstyrelse som förvaltar aktuella aktier. Mot konstruktionen att varje fondstyrelse skall i aktiebolagslagens mening behandlas som ägare till de aktier som styrelsen förvaltar har lagrådet ej någon erinran.

Sammanfattningsvis innebär således den föreslagna ordningen att allmänna pensionsfonden blir ägare till de aktier som löntagarfondstyrelserna förvärvat, att styrelserna är att anse som legala ställföreträdare för allmänna pensionsfonden och att varje styrelse har att i denna egenskap självständigt utöva de funktioner som enligt aktiebolagslagen följer med äganderätten till de aktier som styrelsen förvaltar. Enligt utskottets mening finns inget att invända mot den föreslagna ordningen. Utskottet vill tillägga att förslaget inte innebär någon nyhet eftersom fjärde fondstyrelsen på samma sätt som enligt förslaget är ställföreträdare för allmänna pensionsfonden och med de befogenheter som enligt aktiebolagslagen följer med äganderätten till aktierna.

Det bör nämnas att det förhållandet att rösträtten för aktier i vissa fall

skall överföras till fackliga organisationer kan synas strida mot den inom svensk aktiebolagsrätt sedan länge gällande s. k. odelbarhetsprincipen och därmed utgöra en väsentlig nyhet. Odelbarhetsprincipen innebär att de med en aktie förenade rättigheterna inte kan på ett definitivt sätt skiljas från varandra. Den rösträtt som tillkommer en aktie får således inte överlättas separat. Däremot föreligger, som utskottet återkommer till i det följande, inget hinder att en aktie har ett sämre röstvärde än en annan aktie.

Som framgår av lagrådets yttrande har fjärde fondstyrelsen redan i betydande utsträckning genom fullmakt överlåtit rösträtten för sina aktier till fackliga organisationer. Härvid har styrelsen inte ansett sig böra ge instruktioner för hur organisationerna skall rösta. Även om styrelsen formellt sett endast bemyndigat organisationerna att utöva rösträtten har styrelsen således genom att ge organisationerna möjlighet att självständigt utöva rösträtten i realiteten överfört rösträtten till dessa. Den nu föreslagna ordningen innebär därför i och för sig ingen principiell nyhet. Som framhålls i specialmotiveringen (s. 121) kan det inte anses strida mot odelbarhetsprincipen att en fondstyrelse överlåter rösträtten för en aktiepost till facklig organisation. Bestämmelserna innebär endast ett sätt att inom löntagarkollektivet för högst ett år åt gången fördela det med aktieposten förenade ägarinflytandet.

Inte heller i detta avseende föreligger således enligt utskottets mening någon anledning till erinran mot förslaget till ändring i aktiebolagslagen. Utskottet, som konstaterar att lagrådets anmärkningar mot lagrådsremissen i princip beaktats av regeringen, tillstyrker propositionen, såvitt nu är i fråga.

I motion 1983/84: 224 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) yrkas att riksdagen beslutar att avskaffa den *graderade rösträtten* för nya börsaktier enligt vad som anförts i motionen (yrkande 5). Motionärerna framhåller att den faktiska maktkoncentrationen i vissa fall kan vara större än ägandekoncentrationen, beroende på systemet med A- och B-aktier med olika röstvärde på bolagsstämman. Ett relativt litet aktieinnehav och följaktligen liten kapitalinsats kan genom den graderade rösträtten ges ett oproportionellt stort inflytande. Motionärerna framhåller att folkpartiet anser att den graderade rösträtten för nya aktier på A 1- och A 2-listorna på börsen bör tas bort. För familjeföretag som går in på OTC-listan finns det enligt folkpartiets uppfattning stort skäl att behålla gällande bestämmelser.

Enligt aktiebolagslagen gäller som huvudregel att varje aktie har en röst vid röstning på bolagsstämman. Från huvudregeln får avsteg göras genom bestämmelse i bolagsordning. Olika röstvärde för aktier i bolaget får dock inte bestämmas så att röstvärdet för någon aktie överstiger 10 gånger röstvärdet för annan aktie. Motsvarande regler fanns också i 1944 års aktiebolagslag. Däremot fanns i ännu äldre lagstiftning inte några regler om begränsning av röstvärdet. Bolag, vari finns äldre aktier med större differens i röstvärdet än 1:10, får enligt övergångsbestämmelserna till aktiebo-

lagslagen utge nya aktier med röstvärden som tillkommer redan utgivna aktier. En motsvarande bestämmelse fanns i promulgationslagen till 1944 års aktiebolagslag. Beträffande sådana äldre bolag är det inte ovanligt att det finns aktier med en röstvärdesdifferens på 1:1000:

Bestämmelserna om röstvärdesdifferens måste ses mot bakgrund av de regler som sedan länge gällt beträffande utlännings förvärv av aktier i svenskt aktiebolag och fast egendom i Sverige. Dessa regler har nyligen setts över. Översynsarbetet har resulterat i två nya lagar, som trätt i kraft den 1 januari 1983, nämligen lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m. m. och lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m. m. Enligt den förstnämnda lagen får vissa rättssubjekt, s. k. kontrollsubjekt, inte utan särskilt tillstånd förvärva så många aktier i svenskt aktiebolag att genom förvärvet förvärvarens andel av aktiekapitalet eller av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger vissa gränsvärden. I lagen om utländska förvärv av fast egendom m. m. stadgas förbud för kontrollsubjekten att utan tillstånd förvärva fast egendom m. m. Kontrollsubjekten, som i båda lagarna är desamma, överensstämmer i huvudsak med dem som omfattades av den äldre lagstiftningen. Kontrollsubjekt är inte bara utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt utan också vissa svenska juridiska personer, bl. a. aktiebolag som saknar s. k. utlänningsförbehåll i bolagsordningen. Utlänningsförbehåll skall gå ut på att utländska rättssubjekt eller tillståndspliktiga svenska rättssubjekt genom teckning eller överlåtelse får förvärva bara en mindre del av bolagets aktier, nämligen vid varje tidpunkt mindre än 20 % av röstetalet för bolagets samtliga aktier och mindre än 40 % av bolagets hela aktiekapital. Aktier som får förvärfas av utländska rättssubjekt brukar kallas fria aktier och andra aktier bundna aktier.

Frågan om den graderade rösträtten har prövats av lagutskottet vid ett flertal tillfällen (se LU 1975/76: 14, 1976/77: 29, 1977/78: 20, 1979/80: 2 samt 1982/83: 16 och 36). Senast utskottet behandlade frågan (april 1983) förklarade sig utskottet i och för sig dela de då aktuella motionärernas uppfattning att huvudprincipen borde vara att varje aktie skall ha en röst. Utskottet hänvisade till att reglerna om tillstånd till förvärv av aktier i svenska företag och av fast egendom emellertid bygger på att det finns aktier med olika röstvärden. Eftersom frågan om sambandet mellan bestämmelserna i aktiebolagslagen och reglerna om tillståndspliktiga förvärv nyligen hade prövats avstyrkte utskottet bifall till motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Utskottet har alltså den uppfattningen att huvudprincipen bör vara att varje aktie skall ha en röst. Sedan utskottet senast prövade frågan har finansutskottet den 18 oktober 1983 i ett av riksdagen godkänt betänkande (FiU 1983/84: 1) hemställt att riksdagen med anledning av en motion som sin mening ger regeringen till känna att ett bättre täckande skydd bör skapas mot utländskt inflytande i svenska företag. Det bör enligt finansut-

skottet utredas om det kan ske genom en utvidgning av 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. Vidare har finansminister Kjell-Olof Feldt i ett interpellationssvar den 24 oktober 1983 (snabbprotokoll 1983/84: 14) upplyst att man inom regeringskansliet diskuterar en mjuk övergång från det nuvarande systemet till en ordning där röstvärdesdifferenteringen successivt minskar i bolagen och att det är enligt den inriktningen som frågan nu prövas.

Som framgår av det anförda är frågan om avskaffande av den graderade rösträtten redan föremål för prövning. Någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motion 224 är därför inte påkallad.

Stockholm den 1 december 1983

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s)*, Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m)*, Arne Andersson i Gamleby (s), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Nic Grönvall (m), Sigvard Persson (c)*, Per Israelsson (vpk), Inga-Britt Johansson (s), Berit Löfstedt (s) och Sten Andersson i Malmö (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

Per-Olof Strindberg (m), Martin Olsson (c), Mona Saint Cyr (m), Marianne Karlsson (c), Nic Grönvall (m), Sigvard Persson (c) och Sten Andersson i Malmö (m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "I motion" och slutar på s. 3 med "i fråga" bort ha följande lydelse:

Lagutskottet vill till en början anmärka att propositionen betecknats som en proposition om löntagarfonder men det oaktat inte innehåller något förslag om särskilda löntagarfonder. Som lagrådet påpekat förekommer ordet löntagarfond över huvud taget inte i lagförslagen. De medel som flyter in genom vinstdelningsskatt och tilläggs pensionsavgifter tillfaller allmänna pensionsfonden. För att förvalta dessa medel föreslås inrättandet av fem fondstyrelser, som med hänsyn till att de har en sammansättning som domineras av personer som företräder löntagarintressen benämns löntagarfondstyrelser. Ordet löntagarfondstyrelse är då sammansatt av leden "löntagar"- och "fondstyrelse".

Utskottet är av principiella skäl emot införandet av det föreslagna fondsystemet. Enligt utskottets mening finns inte heller några viktiga sakskäl som talar för att den föreslagna ordningen bör genomföras. Med hänsyn

härtill saknas anledning att nu företa några ändringar i aktiebolagslagen. Utskottet avstyrker således förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen.

Enligt utskottets mening finns skäl att – även om lagförslaget avstyrks – något beröra den rättsliga uppbyggnaden av fondsystemet. Varje löntagarfondstyrelse skall tilldelas medel vilka i princip skall placeras i aktier i svenska aktiebolag och som riskkapital i svenska ekonomiska föreningar. Ägare till aktierna blir allmänna pensionsfonden. Varje fondstyrelse blir beträffande de aktier som styrelsen förvaltar att anse som ställföreträdare för allmänna pensionsfonden. Varje fondstyrelse blir registrerad hos VPC för sina förvaltade aktier och har att utöva de funktioner som enligt aktiebolagslagen tillkommer aktieägare, bl. a. när det gäller rösträtten på bolagsstämma. Den nu beskrivna konstruktionen innebär inte någon principiell nyhet, eftersom fjärde fondstyrelsen redan i dag är ställföreträdare för allmänna pensionsfonden med de befogenheter som enligt aktiebolagslagen följer med äganderätten till de förvaltade aktierna.

I ett principiellt viktigt avseende finns emellertid en avgörande skillnad mellan fjärde fondstyrelsen och löntagarfondstyrelserna, nämligen när det gäller förfogande över rösträtten på bolagsstämma. Såväl fjärde fondstyrelsen som löntagarfondstyrelserna äger överlåta rösträtten för de av styrelserna förvaltade aktierna till en eller flera fackliga organisationer. I fråga om löntagarfondstyrelserna föreskrivs därutöver i 38 § förslaget till reglemente för allmänna pensionsfonden att löntagarfondstyrelsen *skall* på begäran av lokal facklig organisation vid ett bolag i vilket fondstyrelsen förvärvat aktier överlåta åt organisationen att utöva rösträtt för hälften av aktiernas röstetal. Överlåtelsen skall ske för ett år i sänder och är i princip oåterkallelig.

Den föreslagna ordningen innebär således att statliga medel ställs till löntagarfondstyrelsernas förfogande för inköp av aktier, att styrelserna skall förvalta förvärvade aktier men att styrelserna kan till förmån för en viss grupp medborgare tvångsvis berövas rätten att utöva den till aktierna knutna rösträtten. Enligt utskottets mening ter sig en sådan ordning märklig. Huruvida den kan anses stå i överensstämmelse med gällande grundlag ankommer dock inte på lagutskottet att pröva.

Överförandet av rösträtten till de fackliga organisationerna har emellertid ytterligare en viktig aspekt. Inom svensk aktiebolagsrätt gäller sedan länge den s. k. odelbarhetsprincipen. Den innebär att de med en aktie förenade rättigheterna inte kan på ett definitivt sätt skiljas från varandra. Den rösträtt som tillkommer aktien kan således inte överlåtas separat.

Som framgår av lagrådets yttrande har fjärde fondstyrelsen redan i betydande utsträckning genom fullmakt överlåtit rösträtten för sina aktier till fackliga organisationer. Hittills har styrelsen inte ansett sig böra ge instruktioner för hur organisationerna skall rösta. I propositionen fastslås nu uttryckligen i lagtexten att utövandet av rösträtten får överlåtas på de fackliga organisationerna. Nyheten i förslaget är att sådan överlåtelse i

vissa fall skall ske *tvångsvis*. I propositionen hävdas (s. 121) att det inte kan anses strida mot odelbarhetsprincipen att en fondstyrelse för över hälften av rösträtten för en aktiepost till en facklig organisation, eftersom bestämmelserna endast innebär ett sätt att för högst ett år åt gången fördela det med aktieposten förenade ägarinflytandet inom löntagarkollektivet.

Enligt utskottets mening ter sig detta uttalande i hög grad anmärkningsvärt. Uppenbarligen kan det inte tolkas på annat sätt än att regeringen har den uppfattningen att *såväl löntagarfondstyrelserna som de lokala fackliga organisationerna är delar av löntagarkollektivet*. Denna regeringens uppfattning rimmar dåligt med den beskrivning som på andra ställen ges i propositionen av innebörden av fondsystemet.

Utskottet vill framhålla att bestämmelserna innebär att rösträtten för aktierna förs över från en juridisk person till annan utan att aktierna som sådana överläts. Även med den i propositionen hävdade samhörigheten mellan löntagarfondstyrelserna och de lokala fackliga organisationerna strider enligt utskottets mening överlåtelseskyldigheten mot odelbarhetsprincipen. Som jämförelse kan nämnas att om ett aktiebolag, som har aktier i ett annat bolag, överlåter rösträtten för dessa aktier till ett dotterbolag så kan rimligen inte hävdas att det endast är fråga om ett sätt att fördela det med aktierna förenade ägarinflytandet inom koncernen, och därför ej stridande mot odelbarhetsprincipen.

Utskottet konstaterar således att den i propositionen föreslagna ordningen står i strid mot gällande aktiebolagsrättsliga principer. Även i andra hänseenden kan kritik riktas mot de föreslagna reglerna.

Som utskottet redan antytt ger förslaget de fackliga organisationerna ett betydande inflytande. Det bör tilläggas att löntagarfondstyrelserna har behörighet att till fackliga organisationer överföra rösträtten även för de aktier som *inte* omfattas av 38 § i pensionsreglementet. Samma behörighet har fjärde fondstyrelsen. Det sagda innebär att de fackliga organisationerna kan få ett betydligt större inflytande än vad som framgår av uttalandena i den allmänna motiveringen i propositionen. Sett mot denna bakgrund ter sig de föreslagna ändringarna i 9 kap. 3 § aktiebolagslagen i hög grad tveksamma.

Enligt 9 kap. 3 § får vid en bolagsstämma ingen rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än en femtedel av de på stämman företrädde aktierna. Syftet med bestämmelsen är att skydda mindre aktieägare. I propositionen föreslås, som utskottet ovan redovisat, att vid tillämpningen av röstkvotsregeln så skall varje fondstyrelse anses som en aktieägare för sig. Även om lagändringarna – som lagrådet anför – är en naturlig konsekvens av fondstyrelsernas självständiga ställning kan inte bortses från att löntagarfondstyrelserna, fjärde fondstyrelsen och de lokala fackliga organisationerna, om de agerar gemensamt, får ett avgörande inflytande på stämman. Undantaget från röstkvotsregeln öppnar således möjlighet för en betydande facklig maktkoncentration.

Slutligen vill utskottet peka på att lagförslagen innehåller i vissa fall otydligheter som kan medföra problem. Som exempel kan nämnas andra stycket i 38 § i pensionsfondsreglementet. I lagrummet uppställs regler för hur rösträtten skall fördelas om flera fackliga organisationer begär att få utöva rösträtten. Bestämmelsen synes utgå från att sådan begäran framställs i ett sammanhang. Däremot berörs inte med ett ord i motiveringen hur bestämmelsen skall tolkas om först en organisation begär att få hälften av rösträtten överförd till organisationen och sedan någon dag efter fondstyrelsens beslut om överlåtelse en annan facklig organisation begär det samma. Enligt utskottets mening kan bestämmelsen inte tolkas på annat sätt än att den sistnämnda organisationen får vänta ett år innan den kan få del i rösträtten. För undvikande av framtida konflikter mellan löntagarorganisationerna borde i motiveringen ha angivits hur en fondstyrelse bör agera när en begäran om överlåtelse av rösträtten inkommer.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att de föreslagna ändringarna i vissa fall strider klart mot tidigare tillämpade aktiebolagsrättsliga principer och i andra fall ter sig tveksamma eller är otydliga och svårtillämpade. Mot denna bakgrund måste riktas allvarliga erinringar mot att den rättsliga uppbyggnaden av fondsystemet inte blivit föremål för mera ingående utredningar och överväganden. Än mer förkastligt ter sig den korta tid som remissinstanserna och lagrådet haft till sitt förfogande för granskning av förslaget.