

Konstitutionsutskottets yttrande

1983/84: 2 y

över proposition 1983/84: 50 om löntagarfonder jämte vissa motioner

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i löntagarfondsärendet. I flera av de motioner som väckts med anledning av propositionen anläggs konstitutionella synpunkter på förslagen. Utskottet lämnar i det följande en kort redogörelse för innehållet i dessa motioner och lagrådets yttrande. Därefter redovisar utskottet sin inställning till förslagen från konstitutionella utgångspunkter.

Motionerna

I den moderata partimotionen 1983/84: 204 av Ulf Adelsohn m. fl. yrkas avslag på propositionen. Motionärerna erinrar om att lagrådet i sitt yttrande beklagat att myndigheter och sammanslutningar inte varit i tillfälle att yttra sig över ett förutsättningslöst utarbetat och samlat förslag till löntagarfonder. Lagrådet instämmer sålunda i kritiken mot att en fråga av så stor principiell betydelse och med så kontroversiella inslag beretts på sätt som skett. Motionärerna delar lagrådets uppfattning och framhåller att bristerna i handläggningen är desto mer anmärkningsvärda som den åsyftade förändringen är av djupgående karaktär. Frågan gäller om Sverige skall byta ekonomiskt – och därmed i förlängningen även politiskt – system. Utformningen av förslaget har inte penetrerats i detalj, och dess följder har inte tillräckligt analyserats. Uppsplitringen på tre departementspromemorior och den korta remisstiden har inte gett berörda instanser de möjligheter man kan kräva för att bedöma den föreslagna förändringens innebörd. Propositionen har enligt motionen utformats utan rimligt hänsynstagande till remissinstansernas synpunkter. Denna grundläggande kritik mot regeringens förfaringssätt bör riksdagen ge regeringen till känna.

I centerns partimotion, 1983/84: 213 av Thorbjörn Fälldin m. fl., yrkas avslag på propositionen. I motionen konstateras att lagrådet i sitt yttrande menar att någon erinran mot det föreslagna löntagarfondssystemet inte kan göras från grundlagsenlig synpunkt. Regeringen borde enligt motionen ha berett ärendet på ett sådant sätt att lagrådet fått god tid och tillräckligt underlag för att djupare än nu varit möjligt kunna penetrera de konstitutionella aspekterna av löntagarfondsfrågan. I motionen erinras om att i den allmänna debatten och i remissvaren åtskilliga konstitutionella frågetecken rests. Ett av dem har gällt om fondförslaget står i överensstämmelse med regeringsformens regler om expropriation (RF 2:18). Förslaget

innehär att medel tvångsvis överförs från privata företag till löntagarfonder, medel som dessa fonder sedan skall använda för inköp av aktier delvis i samma företag. Detta medför i realiteten att företagen tvingas finansiera sin egen socialisering.

I folkpartiets partimotion, 1983/84: 224 av Jan-Erik Wikström m.fl., yrkas avslag på propositionen. I motionen anges vissa konstitutionella aspekter på förslaget. Bl.a. konstateras att den föreslagna lagstiftningen om löntagarfonder har arbetats fram under mycket stor tidspress. Motionärerna instämmer i lagrådets kritik mot beredningen av ärendet. För att vara ett så stort ingrepp i det svenska ekonomiska systemet med innebörd att man inför helt nya rättssubjekt och helt nya skatteformer, är det enligt motionen mycket förvånansvärt att de konstitutionella aspekterna inte har diskuterats mera ingående. I motionen erinras om att lagrådet konstaterat att specialdestination av statsinkomster är under avveckling. Enligt motionen bör inga nya specialdestinerade skatter införas, och i den mån sådana existerar bör de successivt omprövas. Motionärerna erinrar om den s.k. Europakonventionen, enligt vilken varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. I motionen ifrågasätts lagrådets bedömning huruvida det är tillräckligt att det allmännas intresse uppenbarar sig först i ett andra eller tredje led i det omfattande lagkomplex som hela löntagarfondsförslaget innebär. Vidare erinras om att löntagarfonderna beskrivs som offentligrättsligt reglerade organ. Med detta måste rimligen enligt motionen menas att det är samhällsföreträdarna som skall ha det avgörande inflytandet. Det finns enligt motionen anledning att återkomma såväl till konstitutionella frågor kring löntagarfonderna som till aspekter kring Sveriges internationella åtaganden.

I vpk:s partimotion, 1983/84: 223 av Lars Werner m.fl., hävdas att fondsystemet bör utformas på ett annat sätt än propositionens förslag. Fonderna måste ha en regional förankring och ha till uppdrag att främja näringslivet inom varje region. Enligt motionen bör, tills frågan om hur fondstyrelserna skall väljas är ordentligt utredd, fondstyrelserna utses av riksdagen. En majoritet av ledamöterna bör dock, som i regeringens förslag, ha förankring hos löntagarna. I motionen föreslås att riksdagen skall hos regeringen begära förslag om utformning av ett system av s.k. samhällsfonder kombinerade med lokala fackliga investeringsfonder.

I motion 1983/84: 164 av Allan Ekström (m) uttalas att löntagarfondssystemet innebär att offentlig makt kommer att kunna utövas korporativt utan effektiv parlamentarisk kontroll. Enligt motionen ligger det nära till hands att påstå att den föreslagna rättsliga konstruktionen ej är förenlig med regeringsformens regler. Regeringsformen skall enligt motionen tolkas och utfyllas med ledning av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilken konvention har karaktär av rättskälla och som Sverige har

förbundet sig att följa. Vidare strider förslaget mot folkrättsliga grundsatser. I motionen anförts att en fråga liknande löntagarfondsfrågan i Sverige varit föremål för behandling i Norge för några år sedan. Det gällde demokratisering av affärsbankerna och om berörda aktieägare kunde fordra kompensation som vid expropriation och om kompensationsplikten i sådant fall skulle fullgöras ur bankernas fonderade tillgångar eller ej. Den norska bedömningen blev att åtgärderna från rättslig synpunkt var att jämställa med expropriation och att kompensationen måste lämnas av statskassan. I motionen uttalas att de föreslagna löntagarfondstyrelserna kommer att ingå, liksom övriga fondstyrelser, i den statliga förvaltningsorganisationen. Behörighetsreglerna i 11 kap. 9 § regeringsformen gäller i och med detta, innebärande att endast svensk medborgare får inneha uppdrag såsom styrelseledamot. I propositionens förslag görs emellertid inte någon inskränkning i detta hänseende för utlänning.

I motion 1983/84: 219 av Rolf Rängård, Börje Stensson och Björn Körlof (c, fp, m) hemställs att riksdagen begär en förutsättningslös grundlig utredning av de konstitutionella frågor som löntagarfondsförslaget reser innan propositionen behandlas av riksdagen. I motionen hävdas i likhet med andra motioner att propositionens förslag strider mot Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Vidare hänvisas även i denna motion till det nämnda demokratiseringsförslaget beträffande affärsbankerna i Norge. I motionen anförts att nationaliseringar i Västeuropa brukar betraktas som expropriation och ske under rättslig kontroll. Socialiseringsbesluten prövas normalt av domstol, och medel till olika företagsförvärv anslås då ur det allmännas budget, på sätt som de folkvalda bestämmer. Enligt motionen har en rad grundläggande konstitutionella frågor lämnats obesvarade. Lagstiftningsärendet är uppenbarligen ej moget för beslut.

I motion 1983/84: 190 av Nic Grönvall (m) yrkas avslag på propositionen. Enligt motionen har löntagarfondernas rättsliga status inte utretts. Genom det nu framlagda förslaget avses enligt motionen rent faktiskt att genomföra ett överförande av äganderätten till fonderna till fondstyrelserna, vilka därefter äger fritt disponera över de medel som tillförs utan påverkan från riksdagens sida, vare sig såvitt gäller den fortlöpande överföringen av medel eller såvitt gäller innehålllet i fondstyrelsernas förvaltningsbeslut. Det framlagda förslaget strider i dessa delar mot regeringsformen.

I motion 1983/84: 214 av Margit Gennser (m) riktas allvarlig kritik mot beredningen av ärendet. Bl. a. har inte vinstdelningssystemets skattemässiga konsekvenser analyserats tillräckligt. Det gäller även den skatteadministrativa sidan av saken.

Lagrådet

Lagrådet har i sitt yttrande behandlat flera av de konstitutionella spörsmål som tagits upp i motionerna. Beträffande ärendets beredning redovisar

lagrådet vilka förslag som legat till grund för lagrådsremissen och anför i det sammanhanget bl. a. följande (prop. s. 144–145):

Vinstdelningsgruppens arbete har remissbehandlats för sig och placeringsutredningens och fondgruppens gemensamt. Flera remissinstanser har hörts om endast delar av förslagen. Myndigheter och sammanslutningar har således inte varit i tillfälle att yttra sig över ett förutsättningslöst utarbetat och samlat förslag till löntagarfonder. Från flera håll har detta kritiserats och man har även anmärkt att remisstiden varit för kort. Också lagrådet ställer sig kritiskt till att en fråga av så stor principiell betydelse och med så kontroversiella inslag beretts på sätt som skett. Lagrådets granskning skall avse bl. a. om förslagen är så utformade att lagarna kan antagas tillgodose angivna syften. Som ett väsentligt sådant syfte framhåller departementschefen löntagarfondernas roll när det gäller att skapa förutsättningar för en ekonomisk stabilisering ägnad att förena en lugn kostnads- och prisutveckling med låg arbetslöshet. Lagrådet har vidare att granska de problem som kan uppstå vid tillämpningen av underställda förslag bl. a. förslagens inverkan på företagens ekonomi och kapitalförsörjning. Det sätt på vilket utredningsarbetet och remissbehandlingen skett försvårar för lagrådet att fullgöra dessa granskningsuppgifter.

Lagrrådet anför vidare följande i frågan om förslagen är grundlagsenliga och om de står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden (prop. s. 145):

I det sistnämnda hänseendet torde enligt lagrådet äsyftas den konvention som Sverige biträtt genom ratificering av tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 (SÖ 1953: 26) till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt protokollets artikel 1 skall envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränk och må ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. De remissinstanser som tagit upp frågan om de föreliggande förslagens författningssenlighet har inte utvecklat saken närmare. Vad man synes vilja sätta i fråga är enligt lagrådet om vår rättsordning tillåter att medel förs över från vissa företag för att användas av löntagardominerade organ i löntagarkollektivets intresse. Lagrådet erinrar om att medlen är avsedda att tas ut av företagen genom statliga skatter fastställda i den ordning regeringsformen föreskriver dvs. genom lag; även tilläggspensionsavgifterna torde få anses vara skatter. Skatterna är specialdestinerade till den allmänna pensionsfonden. Regeringsformen innehåller inga bestämmelser om begränsning av de ändamål för vilka statlig skatt får tas ut. Om användningen av statens medel bestämmer riksdagen och huvudregeln är att detta sker genom budgetreglering. Emellertid medger 9 kap. 2 § regeringsformen att statsmedel får tas i anspråk för bestämda ändamål vid sidan av budgetregleringen. Specialdestination av statsinkomster är visserligen under avveckling och riksdagen (FiU 1979/80: 4 y)

har framhållit att ny specialdestination inte bör införas. Det möter likväl enligt lagrådet inte något konstitutionellt hinder att specialdestinera skatter. Inte heller föreligger något hinder att statens medel ställs till förfogande för organ i vilka en viss grupp av medborgare har tillförsäkrats ett avgörande inflytande. Enligt lagrådets mening kan sålunda någon erinran mot det föreslagna löntagarfondsystemet inte göras från grundlagsenlig synpunkt. Likaledes finner lagrådet att förslaget inte strider mot svenska internationella åtaganden. Kravet i artikel 1 av det ovannämnda tilläggsprotokollet att ett sådant ingripande som avses i artikeln måste ha sin grund i "det allmännas intresse" får anses uppfyllt i och med att medlen tillfaller den allmänna pensionsfonden och förvaltas av offentligrättsligt reglerade organ. Det förhållandet att lagförslagen har även andra syften såsom att stärka löntagarinflytandet i näringslivet synes inte böra leda till en annan bedömning.

I lagrådsyttrandet behandlas även frågan om krav på svenskt medborgarskap som förutsättning för ledamotskap i en löntagarfondstyrelse. I den delen anför lagrådet bl. a. följande (prop. s. 147–148):

Förslaget till lag med reglemente för allmänna pensionsfonder (APR) ställer inte upp något krav på att ledamöter och suppleanter i en löntagarfondstyrelse skall vara svenska medborgare. Det kan enligt lagrådet ifrågasättas om förslaget i denna del – som motiveras med att en här bosatt utländsk medborgare inte bör uteslutas från möjligheten att representera löntagarintressena i en sådan styrelse – är förenligt med bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen. I detta grundlagsstadgande föreskrivs 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.

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 enligt lagrådet inte hindra att också utländska medborgare utses till ledamöter i en löntagarfondstyrelse.

Föredragande departementschefen anför bl. a. följande i frågan om lagrådets synpunkter på ärendets beredning (prop. s. 151–152):

Frågan om löntagarfonder har under de senaste tio åren varit föremål för en intensiv debatt och ett omfattande utredningsarbete. En stor statlig

utredning arbetade under sex år och presenterade ett tiotal delbetänkanden. Samtliga större näringslivs- och löntagarorganisationer har behandlat frågan i rapporter, på kongresser, i studiecirklar och i rådslag. Många av landets mest framstående vetenskapsmän bland ekonomer, sociologer, statsvetare och jurister har bidragit med vetenskapliga avhandlingar och en lång rad av debattinlägg. Det torde i själva verket vara få, om ens någon ekonomisk-politisk fråga, som blivit föremål för en så omfattande och förutsättningslös prövning och debatt som frågan om löntagarfonder.

Departementschefen delar inte heller lagrådets uppfattning rörande bristen på samlat förslag vid remissbehandlingen. Fondgruppens rapport Löntagarfonder i ATP-systemet innehåller ett komplett förslag till ett löntagarfonds-system. Vad gäller den närmare motiveringen för och utformningen av systemets finansiering hänvisas i rapporten till den tidigare remitterade rapporten En modell för vinstdelning. När remissinstanserna hade att ta ställning till fondgruppens förslag kunde de göra det med utgångspunkt i ett fullständigt och i detalj utformat lagförslag. Detta bekräftas också av att åtskilliga remissinstanser till mycket stor del uppehåller sig vid övergripande synpunkter avseende löntagarfonds-systemet som helhet. I flera remissvar, bl.a. LO:s och SAF:s, fastslås också explicit att man kunnat ta ställning till ett sammantaget förslag till löntagarfonder.

Vad beträffar remisstidens längd är departementschefen ense med lagrådet att det hade varit önskvärt med en något längre remisstid. Å andra sidan bör erinras om att löntagarfonderna utgör en väsentlig del i den samlade ekonomiska politiken för att rekonstruera och stabilisera den svenska ekonomin. En längre remisstid skulle ha medfört en ettårig försening av löntagarfonds-reformen vilket allvarligt kunde ha försvagat denna politik. Mot bakgrund av den både långa och intensiva debatt- och utredningsperiod som föregått förslaget anser departementschefen att den valda remisstiden – omkring tre månader – kan betecknas som godtagbar.

Konstitutionsutskottets överväganden

Som framgår av de lämnade redovisningarna riktas i flera av motionerna kritik mot regeringens beredning av löntagarfondsfrågan. Man anmärker på att remisstiden varit alltför kort, att myndigheter och sammanslutningar inte varit i tillfälle att yttra sig över ett förutsättningslöst utarbetat och samlat förslag till löntagarfonder, att de konstitutionella aspekterna på förslagen inte tillräckligt analyserats. Vissa kritiska synpunkter har även förts fram av lagrådet, som dock inte funnit något att erinra mot lagförslagen i konstitutionellt hänseende.

Utskottet vill för sin del anföra följande. I likhet med vad föredragande departementschefen uttalat med anledning av lagrådets yttrande bör hållas i minnet att frågan om införande av löntagarfonder i vårt land under de senaste tio åren varit föremål för en intensiv debatt och ett synnerligen

omfattande utredningsarbete. Samtliga större näringslivs- och löntagarorganisationer har i upprepade sammanhang behandlat frågan ingående. Som departementschefen framhåller torde det knappast tidigare ha förekommit att en ekonomisk-politisk fråga underkastats en så noggrann och förutsättningslös prövning som löntagarfondsfrågan.

Likaså delar utskottet departementschefens uppfattning när han tillbakavisar kritiken mot bristen på ett samlat förslag vid ärendets beredning. Sålunda förelåg vid remissbehandlingen fullständiga och i detalj utformade lagförslag, vilket också bekräftats i remissvaren från bl. a. LO och SAF.

Vad slutligen gäller remisstidens längd anser utskottet, som vid flera tillfällen tidigare bl. a. i samband med den årliga dechargegranskningen framhållit vikten av att remissinstanserna får tillräckligt rådrum för sina överväganden, att löntagarfondsärendet med hänsyn till omständigheterna även i detta hänseende har handlagts på ett godtagbart sätt av regeringen. Utskottet vill tillägga att regeringen under beredningen av löntagarfondsärendet inhjöd landets ledande näringslivsorganisationer till överläggningar i frågan men att flera av dem avböjde att delta och därmed från att påverka förslaget.

Utöver frågan om ärendets beredning har i motionerna och även i lagrådets yttrande tagits upp vissa andra konstitutionella frågeställningar. En fråga har gällt om förslagen står i överensstämmelse med regeringsformens regler om expropriation. Man har därvid bl. a. hänvisat till reglerna i den konvention som Sverige biträtt genom ratificering av tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 (SÖ 1953: 26) till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. I sammanhanget tas också upp frågan om s. k. specialdestination av skatter.

Nu angivna spörsmål har som nämnts berörts i lagrådsyttrandet. Lagrådet konstaterar att de medel som enligt förslaget skall användas av löntagardominerade organ i löntagarkollektivets intresse skall tas ut av företagen genom statliga skatter fastställda i den ordning regeringsformen föreskriver, dvs. genom lag. Dessa skatter är specialdestinerade till den allmänna pensionsfonden. Lagrådet framhåller att regeringsformen inte innehåller några regler om begränsning av de ändamål för vilka skatt får tas ut. Om användningen av statens medel bestämmer riksdagen, och huvudregeln är att detta sker genom budgetreglering. Emellertid medger 9 kap: 2 § regeringsformen att statsmedel får tas i anspråk för bestämda ändamål vid sidan av budgetregleringen.

Lagrådet slår fast att något konstitutionellt hinder inte finns mot specialdestinerade skatter även om denna beskattningsform är under avveckling (jfr FiU 1979/80: 4 y). Inte heller föreligger enligt lagrådets mening någon regel som innebär att det skulle strida mot grundlagen att statens medel ställs till förfogande för organ i vilka en viss grupp av medborgare har tillförsäkrats ett avgörande inflytande. Enligt lagrådets mening kan således någon erinran mot det föreslagna löntagarfondssystemet inte göras från grundlagsenlig synpunkt.

Utskottet instämmer för sin del i lagrådets bedömning och vill i sammanhanget hänvisa till sitt yttrande i våras till finansutskottet med anledning av förslaget om tillfällig vinstskatt (prop. 1982/83: 102, KU 1982/83: 8 y).

Lagrådet har funnit att förslaget inte strider mot svenska internationella åtaganden. Kravet i artikel 1 i det nämnda tilläggsprotokollet där det sägs att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag om folkrättens allmänna grundsatser får enligt lagrådet anses uppfyllt i och med att medlen tillfaller den allmänna pensionsfonden och förvaltas av offentligtreglerade organ. Den omständigheten att förslagen har även andra syften såsom att stärka löntagarinflytandet i näringslivet synes inte enligt lagrådet böra leda till en annan bedömning.

Även på denna punkt delar utskottet den uppfattning lagrådet gett uttryck för och vill endast tillägga att vår författning till skillnad från vissa andra länders inte innehåller några regler om att internationella överenskommelser direkt måste införlivas i den interna rätten eller om förbud mot lagstiftning som avviker mot en sådan överenskommelse. Ej heller föreligger någon skyldighet att genom lagstiftning uppnå överensstämmelse med en konvention. I Sverige tillämpas i stället den ordningen att först om särskilda internrättsliga föreskrifter meddelas blir bestämmelserna i en konvention tillämpliga.

I ett par av motionerna berörs frågan om utseende av fondstyrelserna. I en motion har föreslagits att i avvaktan på att frågan om hur fondstyrelserna skall väljas är ordentligt utredd bör dessa utses av riksdagen. I en annan motion tas upp frågan om svenskt medborgarskap som förutsättning för ledamotskap i en fondstyrelse.

Beträffande den första frågan vill utskottet erinra om att departementschefen i propositionen aviserar tillkallandet av en särskild utredning i frågan huruvida ledamöterna i fondernas styrelseorgan i framtiden bör utses genom direkta val (prop. s. 53). Utskottet finner inte anledning att nu frångå propositionens förslag beträffande utseende av fondstyrelserna.

Vad gäller den andra frågan kan konstateras att i propositionsförslaget till lag med reglemente för allmänna pensionsfonden inte uppställts något krav på att ledamöter och suppleanter i en löntagarfondstyrelse skall vara svenska medborgare. Lagrådet har berört denna fråga. Det kan enligt lagrådet ifrågasättas om förslaget i denna del – som motiveras med att en här bosatt utländsk medborgare inte bör uteslutas från möjligheten att representera löntagarintressena i en sådan styrelse – är förenligt med bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen. I detta grundlagsstadgande föreskrivs 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.

Det konstateras i lagrådsyttrandet att nämnda grundlagsstadgande utgör

ett 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 enligt lagrådet inte jämföras med de förvaltningsmyndigheter som anges i grundlagsstadgandet. De motiv som enligt det anförda bär upp stadgandet talar också enligt lagrådet emot att detta skulle vara tillämpligt på fondstyrelserna. Grundlagsstadgandet torde därför inte hindra att också utländska medborgare utses till ledamöter i en löntagarfondstyrelse. Utskottet godtar lagrådets uttalande på denna punkt.

Sammanfattningsvis finner utskottet således, från de synpunkter utskottet har att företräda, inte anledning till erinran mot regeringens förslag och anser följaktligen att motionerna bör avstyrkas i de delar som berörs av detta yttrande.

Stockholm den 29 november 1983

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Ingvar Björk (s), Hans Göran Franck (s)*, Birger Hagård (m) och Lars Ernestam (fp).

Avvikande mening av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Ove Eriksson (m), Birger Hagård (m) och Lars Ernestam (fp), vilka ansett att utskottet under rubriken *Konstitutionsutskottets överväganden* bort ha anförut följande:

Som framgår av de lämnade redovisningarna riktas i flertalet motioner skarp kritik mot regeringens beredning av löntagarfondsfrågan. Remisstiden har varit för kort. Myndigheter och sammanslutningar har inte beretts tillfälle att yttra sig över ett förutsättningslöst och samlat förslag till löntagarfonder. De konstitutionella aspekter som förslagen reser har inte tillräckligt analyserats innan propositionen lades fram för riksdagen. Även lagrådet har i sitt yttrande över förslagen fört fram mycket kritiska synpunkter vad gäller handläggningen av löntagarfondsfrågan. Det sätt på vilket utredningsarbetet och remissbehandlingen skett har inverkat menligt

* Ej närvarande vid justeringen.

på lagrådets möjligheter att fullgöra den granskning grundlagen föreskriver.

Utskottet delar den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna och lagrådsyttrandet i fråga om den bristfälliga handläggningen av ärendet. Den ekonomisk-politiska frågan rör är av djupgående karaktär. I en motion uttalas sålunda, att frågan ytterst gäller om Sverige skall i grunden ändra sitt hittillsvarande ekonomiska system och i förlängningen även det politiska systemet. Mot denna bakgrund inger de påtalade bristerna i beredningen av ärendet allvarliga betänkligheter från konstitutionell synpunkt.

I det följande vill utskottet peka på några konstitutionella frågeställningar som löntagarfondsärendet aktualiserat. En viktig sådan fråga är om fondförslaget står i överensstämmelse med regeringsformens regler om expropriation. Förslaget innebär att medel tvångsvis överförs från företagen till löntagarfonder, medel som dessa fonder i sin tur skall använda för förvärv av aktier eller andra ekonomiska andelar i bl. a. samma företag. Detta medför i praktiken att företagen tvingas att utan kompensation från statens sida bidra till sin egen socialisering. Frågan har uppenbarligen inte utretts och analyserats på det sätt riksdagen bör ha rätt att kräva innan beslut fattas av så ingripande natur för stora delar av vårt näringsliv.

En annan fråga gäller s. k. specialdestination av statsinkomster. Utskottet vill erinra om att denna beskattningsform är under avveckling. Riksdagen har för några år sedan framhållit att ny specialdestination av skatter inte bör införas (jfr FiU 1979/80: 4 y). Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att regeringen nu föreslår att denna form för beskattning skall begagnas i samband med införandet av löntagarfonder. Även denna fråga bör ingående penetreras innan riksdagen ställer sig bakom en sådan åtgärd.

I flera motioner ifrågasätts om förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Bl. a. hänvisas till den konvention som Sverige biträtt genom ratificering av tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 (SÖ 1953: 26) till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt protokollets artikel 1 skall varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränkta. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Även utskottet hyser betänkligheter i detta avseende och vill erinra om att den s. k. Europadomstolen nyligen avgjort ett mål mot den svenska staten där frågan gällde expropriation och byggnadstillstånd. Domstolen fällde den svenska staten i enlighet med vissa artiklar i Europakonventionen. Frågan om den svenska staten skall åläggas skadestånd är f. n. föremål för prövning av domstolen.

Under alla omständigheter kräver respekten för vårt lands anseende att internationella åtaganden iakttas. Inte minst gäller detta konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt

utskottets bestämda mening bör denna fråga belysas betydligt mer ingående än som skett.

Slutligen vill utskottet beröra en fråga som rör ledamotskapet i de tilltänkta fondstyrelserna. I propositionens förslag till lag med reglemente för allmänna pensionsfonden (APR) har inte uppställts något krav på att ledamöter och suppleanter i en löntagarfondstyrelse skall vara svenska medborgare (31 § APR). Det kan ifrågasättas om förslaget i denna del – som motiveras med att en här bosatt utländsk medborgare inte bör uteslängas från möjligheten att representera löntagarintressena i en sådan styrelse – är förenligt med bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen. I detta grundlagsstadgande föreskrivs 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.

I sammanhanget vill utskottet erinra om att enligt 4 § APR som gäller första–tredje fondstyrelserna i överensstämmelse med regeringsformens regler föreskrivits att ledamöter och suppleanter skall vara här i riket bosatta svenska medborgare. Detsamma gäller den fjärde fondstyrelsen (30 § APR).

Utskottet anser det vara av största vikt att grundlagen inte åsidosätts. Lagrådet har visserligen godtagit propositionens förslag på denna punkt, men utskottet finner det påkallat att frågan utreds ytterligare.

Sammanfattningsvis har utskottet, från de synpunkter utskottet har att företräda, kommit till den slutsatsen att nu föreliggande propositionsförslag inte kan läggas till grund för beslut i riksdagen. Propositionen bör följaktligen avslås och regeringen anmodas att ingående utreda de konstitutionella aspekterna av ett löntagarfonds system. Utskottet tillstyrker således bifall till de motioner i vilka yrkas avslag på propositionen.

Avvikande mening av Nils Berndtson (vpk), som ansett att femte stycket på s. 8 bort ha följande lydelse:

Beträffande den första frågan vill utskottet erinra om att departementschefen i propositionen aviserar tillkallandet av en särskild utredning i frågan huruvida ledamöterna i fondernas styrelseorgan i framtiden bör utses genom direkta val (prop. s. 53). I avvaktan på resultatet av detta utredningsarbete bör riksdagen och inte regeringen utse ledamöter och suppleanter i fondstyrelserna. Den föreslagna lagen med reglemente för allmänna pensionsfonden bör ändras i enlighet härmed.

