

Ds 2012:35

Behöriga företrädare för myndigheter



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23791-5
ISSN 0284-6012

Förord

Behöriga företrädare för myndigheter

Regeringskansliet uppdrog den 1 november 2011 åt f.d. generaldirektören Peder Törnvall att biträda Socialdepartementet med att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter.

Utredaren redovisar sitt uppdrag i denna promemoria.

Peder Törnvall

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förord | 3 |
| 1 Sammanfattning | 9 |
| 2 Författningsförslag | 13 |
| 2.1 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)..... | 13 |
| 2.2 Förslag till förordning om myndighetsregister..... | 15 |
| 2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket..... | 18 |
| 3 Utredningsuppdraget | 21 |
| 4 Utredningsarbetet | 23 |
| 4.1 Avgränsning | 23 |
| 4.2 Utredningens arbete | 24 |
| 5 Bakgrund | 25 |
| 6 Statliga myndigheters avtal | 27 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7 | Behörighet att företräda en myndighet..... | 31 |
| 7.1 | Beslutanderättens fördelning..... | 31 |
| 7.2 | Arbetsordning och föreskrifter om delegering..... | 34 |
| 8 | Behörighet att företräda ett aktiebolag - firmateckning..... | 37 |
| 9 | Det statliga betalningssystemet..... | 41 |
| 9.1 | Inledning..... | 41 |
| 9.2 | Författningar | 44 |
| 9.3 | Ramavtal | 48 |
| 9.3.1 | Inledning | 48 |
| 9.3.2 | Avropsavtal..... | 49 |
| 9.4 | Betalningstjänster..... | 50 |
| 10 | Myndigheternas betalningsprocesser | 53 |
| 10.1 | Behörighetsadministration | 53 |
| 10.2 | Genomförande av betalningar – betalningskedjan..... | 57 |
| 11 | Myndighetsregister | 61 |
| 11.1 | Inledning..... | 61 |
| 11.2 | Det allmänna myndighetsregistret..... | 62 |
| 11.3 | Registret över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen | 64 |
| 11.4 | Aktiebolagsregistret..... | 64 |
| 12 | Behörighetsproblematiken..... | 71 |

| | |
|--|------------|
| 12.1 Inledning..... | 71 |
| 12.2 Bankärenden..... | 71 |
| 12.3 Andra avtal | 76 |
| 13 Andra länder..... | 79 |
| 13.1 Finland..... | 79 |
| 13.2 Norge..... | 80 |
| 13.3 Danmark..... | 80 |
| 14 Överväganden och förslag..... | 83 |
| 14.1 Bankärenden..... | 83 |
| 14.2 Avtal..... | 86 |
| 14.3 Myndigheters och myndighetsföreträdares avtalskompetens | 88 |
| 14.4 Vem är behörig myndighetsföreträdare? | 91 |
| 14.5 Åtgärder..... | 93 |
| 14.6 Ett myndighetsregister | 96 |
| 14.6.1 Vilka myndigheter bör ingå i registret? | 96 |
| 14.6.2 Vilka uppgifter bör registreras? | 98 |
| 14.6.3 Vem ska vara skyldig att lämna uppgifter till registret? | 103 |
| 14.6.4 Registreringsbevis | 104 |
| 14.6.5 Valet av registermyndighet | 105 |
| 14.7 Ekonomiska konsekvenser | 106 |
| 14.8 Rättsliga konsekvenser | 107 |
| 15 Författningskommentarer | 109 |

| | |
|--|------------|
| 15.1 Förslaget till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)..... | 109 |
| 15.2 Förslag till förordning om myndighetsregister..... | 110 |
| Referenser..... | 111 |
| Bilaga 1 Utredningsuppdraget..... | 113 |
| Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar..... | 119 |

1 Sammanfattning

Uppdraget

Utredarens uppdrag har varit att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Uppdraget avser behörighet att företräda myndigheter såväl vid bankärenden som vid ingående av avtal. I uppdraget har ingått att:

- kartlägga hur myndigheterna verifierar vem som har rätt att företräda en myndighet
- redovisa och bedöma problem med nuvarande ordning
- ge exempel på hur frågor om myndighetsföreträdarens behörighet hanteras i jämförbara länder
- föreslå nödvändiga åtgärder och författningsändringar
- bedöma och redovisa konsekvenserna av att tillhandahålla ett register över behöriga myndighetsföreträdare.

Problemen

De banker med vilka staten har ramavtal om betalningstjänster för statliga myndigheter har påtalat svårigheter för bankerna att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden. Hanteringen av behörighetsfrågorna är enligt bankerna krånglig, resurskrävande och osäker. Riksrevisionen, Riksgäldskontoret samt flera andra myndigheter delar denna

uppfattning. Problem med behörighetshanteringen uppkommer även vid andra tillfällen när myndigheterna ska sluta avtal om inköp av varor och tjänster. För myndigheter finns inget register över "firmatecknare". Utredarens bedömning är att problemen är av den arten och omfattningen att åtgärder bör vidtas för att lösa dem.

Förslag

I myndighetsförordningen införs en ny bestämmelse om vem som har rätt att företräda en myndighet och teckna dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

I utredningen föreslås att ett register över myndigheter och behöriga myndighetsföreträdare skapas. Myndighetsregistret ska ha till ändamål:

- att vara ett allmänt myndighetsregister för tillförlitlig information om de statliga myndigheterna
- att ge säker och uppdaterad information om behöriga företrädare för statliga myndigheter.

Myndighetsregistret ska omfatta statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. En författningsreglerad registrering av vem som har rätt att företräda en myndighet skapar underlag för en effektiv och säker behörighetskontroll av myndighetsföreträdarnas behörighet, till nytta för företag som sluter avtal med myndigheter. Registret blir korrekt och ständigt uppdaterat och därmed tillförlitligt. Myndighetsregistret blir det auktoritativa registret över Sveriges myndigheter och de personer som företräder dem.

Myndighetsregistret ska innehålla uppgifter om myndighetens organisationsnummer, namn, adresser, telefonnummer, instruktion samt ledningsform, styrelse- respektive nämndledamöter, ordförande, myndighetschef, myndighetschefens ställföreträdare, övriga behöriga företrädare för myndigheten och av vilka och hur myndighetens namn tecknas. De registrerade

personernas personnummer ska finnas i registret. Domstolar, universitet och högskolor och Regeringskansliet behöver inte anmäla uppgifter som avser behöriga företrädare till registret.

Myndigheterna ska vara skyldiga att registrera myndigheten och genast anmäla ändringar i tidigare registrerade uppgifter. I myndighetsförordningen tas in en bestämmelse om skyldighet för myndigheterna att lämna uppgifter till registret. Registermyndigheten utfärdar registreringsbevis. Bevisen och andra uppgifter ur registret ska vara tillgängliga avgiftsfritt.

Bolagsverket ska ansvara för det nya myndighetsregistret. SCB:s ansvar för det allmänna myndighetsregistret upphör.

Myndigheterna ska betala avgifter för registrering och handläggning av registerärendena.

Bestämmelser om myndighetsregistrets innehåll m.m. tas in i en särskild förordning.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att det i myndighetsförordningen (2007:515) ska införas två nya paragrafer, 5 a och 29 a §§, samt närmast före 5 a och 29 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Företrädare för myndigheten

5 a §

Myndighetens ledning företräder myndigheten och tecknar dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

Vid ingående av avtal som inte har principiell karaktär eller större ekonomisk betydelse får myndigheten företrädas och dess namn tecknas av den som ledningen bestämmer.

I en styrelsemyndighet får myndighetschefen alltid företräda myndigheten och teckna

dess namn beträffande uppgifter som han eller hon ska sköta enligt 13 §.

Registrering

29 a §

Myndigheten ska lämna uppgifter för registrering i det myndighetsregister som ska föras enligt förordningen (0000:00) om myndighetsregister.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

2.2 Förslag till förordning om myndighetsregister

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Bolagsverket ska föra ett register över statliga myndigheter. Registret ska innehålla uppgifter om förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar.

Registret ska inte innehålla uppgifter om myndigheter som avses i 1 § första stycket förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen eller kommittéer och särskilda utredare som regleras i kommittéförordningen (1998:1474).

2 § Myndighetsregistret ska ge aktuell och korrekt information om de statliga myndigheterna och de personer som har rätt att företräda en myndighet och teckna dess namn.

3 § Registret ska innehålla följande uppgifter om varje myndighet:

1. organisationsnummer,
2. namn,
3. postadress,
4. besöksadress,
5. telefonnummer,
6. e-postadress,
7. webbadress,
8. instruktion eller annan motsvarande författning med SFS-nummer,
9. ledningsform,
10. i styrelsemyndighet styrelseledamöter och ordförande,
11. i nämndmyndighet nämndledamöter och ordförande,
12. myndighetschef,
13. myndighetschefens ställföreträdare,
14. övriga behöriga företrädare för myndigheten, och
15. av vilka och hur myndighetens namn tecknas.

Registret ska vidare innehålla personnummer för de personer som anges i första stycket 10–14.

4 § Bolagsverket är personuppgiftsansvarigt för myndighetsregistret.

5 § En förvaltningsmyndighet ska utan dröjsmål anmäla myndigheten för registrering första gången när myndigheten har nybildats. Anmälan ska innehålla de uppgifter som anges i 3 § 2–15. Därefter ska myndigheten genast anmäla varje ändring av de tidigare lämnade uppgifterna. När en registrerad myndighet upphör, ska myndigheten anmäla detta till Bolagsverket.

Domstolarna universitetet och högskolorna och Regeringskansliet ska anmäla endast de uppgifter som anges i 3 § 2–8.

6 § En anmälan för registrering enligt 5 § får göras elektroniskt till Bolagsverket. Anmälningen ska vara undertecknad med en elektronisk signatur.

7 § Bolagsverket ska utfärda bevis för en registrerad förvaltningsmyndighet. Beviset ska innehålla de uppgifter som anges i 3 §.

8 § Bolagsverket ska fastställa organisationsnummer för statliga myndigheter i enhetlighet med 3 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

9 § Bolagsverket ska avgiftsfritt hålla myndighetsregistret tillgängligt för allmänheten genom en publik webbplats.

10 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning.

11 § I ärenden som rör registrering enligt denna förordning ska för registrering och för ärendets handläggning avgifter betalas med följande belopp:

1. vid en anmälan för registrering av en nybildad myndighet 2 200 kronor eller, om en sådan anmälan överförs elektroniskt och undertecknas med en elektronisk signatur, 1 900 kronor,
2. vid en anmälan om ändring av en tidigare lämnad uppgift, 900 kronor, eller, om en sådan anmälan överförs elektroniskt och undertecknas med en elektronisk signatur, 700 kronor.

12 § Bolagsverket får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013, då förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret ska upphöra att gälla.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bolagsverket ansvarar för

1. registreringsärenden som gäller aktiebolag, filialer, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, europabolag, europakooperativ och anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

2. handels- och föreningsregisterärenden,

3. bank- och försäkringsregisterärenden, *och*

4. ärenden enligt 1 § lagen (2008:1075) om inteckningsbrevsregister,

3. bank- och försäkringsregisterärenden,

4. ärenden enligt 1 § lagen (2008:1075) om inteckningsbrevsregister, *och*

5. *myndighetsregisterärenden.*

7 §²

Bolagsverket får till en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra över personuppgifter i den utsträckning uppgifterna ingår i verkets

1. aktiebolagsregister,

2. handelsregister,

¹ Senaste lydelse 2009:706.

² Senaste lydelse 2009:706

3. föreningsregister,
4. filialregister,
5. EEIG-register,
6. företagsinteckningsregister,
7. europabolagsregister,
8. europakooperativsregister,
9. bankregister,
10. försäkringsregister,
11. register över anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
12. inteckningsbrevsregister,
13. register över verksamhetsutövare enligt 6 kap. 3 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, *eller*
14. register över europeiska grupperingar för territoriellt samarbete.
13. register över verksamhetsutövare enligt 6 kap. 3 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
14. register över europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, *eller*
15. myndighetsregister.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Utredningsuppdraget

Syftet med uppdraget är att säkerställa hög effektivitet och säkerhet i statens betalningsprocesser. Utredaren ska se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Uppdraget avser behörighet att företräda myndigheter såväl vid bankärenden som vid ingående av avtal. Utredarens uppgift har varit att

- kartlägga hur myndigheterna verifierar vem som har rätt att företräda en myndighet
- redovisa och bedöma problem med nuvarande ordning
- ge exempel på hur frågor om myndighetsföreträdares behörighet hanteras i jämförbara länder
- föreslå nödvändiga åtgärder och författningsändringar
- bedöma och redovisa konsekvenserna av att tillhandahålla ett register över behöriga myndighetsföreträdare.

Uppdragsbeslutet bifogas som *bilaga 1*.

4 Utredningsarbetet

4.1 Avgränsning

Utredningen gäller identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. I första hand gäller det frågan om säkerställande av vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden. De myndigheter som då blir aktuella är de som ingår i det statliga betalningssystemet, dvs. de statliga myndigheter under regeringen som ingår i det statliga redovisningssystemet. Men utredningen omfattar även behörighet att generellt företräda myndigheter vid ingående av avtal. Därmed omfattar utredningen alla myndigheter under regeringen, således inte bara de som ingår i betalningssystemet.

Frågan om statliga myndigheters kompetens att binda staten genom avtal (avtalskompetens) faller utanför utredningen. Men den måste ändå beröras något för att ge en bakgrund till behörighetsproblematiken.

Utredningen avser inte frågan om vem i en myndighet som har befogenhet att fatta de rena myndighetsbesluten (ensidiga beslut som innebär myndighetsutövning m.m.) inom den offentlighetsrättsliga sfären.

4.2 Utredningens arbete

Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Bolagsverket har bistått utredaren med uppgifter som har behövts för uppdragets genomförande. Utredaren har inhämtat synpunkter och erfarenheter från de banker med vilka staten har ramavtal avseende betalningstjänster, dvs. Danske bank, Nordea, SEB och Swedbank.

För att kartlägga myndigheternas hantering av behörighetsfrågorna har Statskontoret för utredningens räkning genomfört en enkätundersökning med ett urval av de 234 myndigheter som ingår i det statliga betalningssystemet. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 2.

F.d. överdirektören Roland Höglund har lämnat en promemoria om Bolagsverkets aktiebolagsregister. Utredaren har inhämtat uppgifter från företrädare för Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Kammarkollegiet, Statskontoret (Valtiokonttori) i Finland och Direktoratet för ekonomistyrning i Norge.

5 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat säkerheten i statens betalningar och i rapporten *Säkerheten i statens betalningar* (RiR 2010:13) påtalat brister i betalningssystemet. Riksrevisionen framhöll bl.a. att den s.k. behörighetsproblematiken är en av de större riskerna i statens betalningsprocesser.

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser uppdrog regeringen i juli 2010 åt Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet att redogöra för vilka åtgärder de skulle vidta. I sin rapport i november 2010 uppmärksammade Riksgäldskontoret regeringen på svårigheterna att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden och på andra områden där myndigheterna sluter avtal. Riksgäldskontoret föreslog att regeringen skulle tillsätta en utredning i frågan.

Finansutskottet har i betänkandet Riksrevisionens styrelses framställning om statens betalningar (bet. 2010/11: FiU22) konstaterat att de påtalade bristerna i betalningssystemet är allvarliga men att regeringen vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med dem. Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen redovisat de vidtagna åtgärderna (skr. 2011/12:91).

6 Statliga myndigheters avtal

De statliga förvaltningsmyndigheterna är verksamma på en rad samhällsområden. I myndigheternas verksamhet kan man skilja mellan å ena sidan myndighetsutövning, andra statliga förvaltningsuppgifter, t.ex. rådgivning, planering, utredningsverksamhet och å andra sidan myndigheternas agerande som delar av rättssubjektet staten i privaträttsligt reglerade mellanhavanden.

Myndigheternas förvaltningsåtgärder är ytterst uttryck för samhällets befogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheterna grundar sig på beslut av statsmakterna och framför allt på bestämmelser i offentligrättsliga författningar som bemyndigar eller ålägger myndigheterna att agera på ett visst sätt. Beslutsfattandet är grundat i offentligrättsliga normer. Det rör sig inte om befogenheter som härrör från avtal, som ytterst baseras på civilrättsliga regler. Myndighetens ensidiga tillämpning av offentligrättsliga regler avgör utgången i ärendet, som ofta leder till bindande beslut.

Denna utredning gäller bara sådana avtal med ekonomiska förpliktelser för staten som statliga myndigheter under regeringen ingår för staten räkning med andra rättssubjekt.

Myndigheterna ingår avtal om köp och hyra av varor och tjänster, t.ex. banktjänster, och utför andra bindande rättshandlingar, som tillhör det civilrättsliga området. Det rör sig om avtal inom ramen för statens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning, betalningssystem, ekonomiadministration och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt. Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning tillåtits att

själva ingå de avtal som krävs för att verksamheten ska kunna fullgöras. För att kunna driva sin förvaltningsverksamhet måste myndigheterna kunna göra utbetalningar, betala räkningar för inköp och hyror och betala ut löner. I vissa författningar finns bestämmelser som ger en myndighet uttrycklig rätt att ingå avtal.

Det finns inte något generellt regelverk om statliga myndigheters rätt att ingå avtal som innehåller ekonomiska förpliktelser för staten. Enligt 17 § anslagsförordningen (2011:223) har dock myndigheterna bemyndiganden att göra en rad åtaganden. En myndighet får bl.a. träffa avtal om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av tjänster och förbrukningsmaterial och liknande som medför utgifter under längre tid än tilldelat anslag avser, om detta är nödvändigt för att myndighetens löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande. De åtaganden som kan göras avser framtida utgifter av driftkostnadskaraktär.

När det gäller myndigheternas bankärenden finns det anledning att skilja mellan dels myndighetens beslut att ingå ett avtal med en bank om en eller flera banktjänster, t.ex. öppnande av bankkonton, dels verkställandet av beslutet genom tecknande av avtalet och dels tillämpningen av avtalet genom förvaltningsåtgärder och faktiskt handlande såsom beordrande av betalningar.

Ärenden om ingående av avtal tillhör den civilrättsliga sfären. Myndigheternas avtal med banker och andra avtalsparter skiljer sig i civilrättsligt avseende inte från avtal som sluts mellan juridiska personer inom den privata sektorn. Principen om avtalsbundenhet gäller även för staten.

En allmän utgångspunkt när det gäller statliga myndigheters rätt att ingå avtal, är att staten utgör en juridisk person. Myndigheterna är inte några självständiga juridiska enheter. De är endast delar av rättssubjektet staten. I civilrättslig mening äger myndigheterna inte några egna tillgångar eller något eget kapital. De kan inte ha några egna ekonomiska förpliktelser. En konsekvens blir att myndigheterna endast som företrädare för

staten kan förfoga över "sina" tillgångar och "sitt" kapital. Detsamma gäller även sådana förfoganden som sker genom att myndigheterna ingår avtal med ekonomiska förpliktelser för staten. Ett sådant förfogande måste ske inom ramen för det uppdrag som myndigheterna fått av företrädarna för rättssubjektet staten, riksdagen och regeringen och inom ramen för de statliga medel som är tillgängliga för myndigheterna.

De statliga myndigheternas kompetens att ingå avtal bygger på offentligrättsliga regler i regeringsformen, lagar, förordningar med instruktion för respektive myndighet osv. Det offentligrättsliga regelverket bestämmer gränserna för myndighetens kompetens att ingå avtal. Det finns sedan skäl att skilja mellan vem som har rätt att besluta om att ingå ett avtal och vem som har befogenhet att företräda myndigheten vid ingåendet av avtalet. Rätten att underteckna avtalet sammanfaller inte alltid med rätten att för myndighetens räkning fatta bindande beslut i frågan om att ingå avtalet.

Det föreligger ingen särskild avtalsrätt när en statlig myndighet sluter avtal. I princip aktualiseras samma avtalsrättsliga regler som vid avtal mellan enskilda. Situationen är dock speciell såtillvida att offentligrättsliga regler sätter gränsen för avtalskompetensen och även påverkar tolkningen av de avtal som myndigheten sluter.

Det är alltså svårt för utomstående att veta om en myndighet är avtalskompetent. Men utredningen handlar inte om myndighetens avtalskompetens utan om vem som har rätt att företräda myndigheten när den sluter avtal inom sitt kompetensområde. Utredningen handlar inte heller om avtals ogiltighet när myndigheten överskridit sin avtalskompetens.

7 Behörighet att företräda en myndighet

7.1 Beslutanderättens fördelning

Beslutanderätten i en myndighet utövas av myndighetens ledning. En myndighet kan enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) ledas av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Vilken av dessa ledningsformer en myndighet ska ha bestäms av regeringen, som regel i en förordning med myndighetens instruktion. Det finns 33 styrelsemyndigheter utöver AP-fonderna, universiteten och högskolorna. Skälet för regeringen att välja styrelse som ledningsform kan vara att myndigheten har stora finansiella åtaganden och att regeringen då bedömer att det ska finnas ett strategiskt, policyskapande och kontrollerande organ. Nämndmyndigheter har i allmänhet ett snävare ansvarsområde än andra förvaltningsmyndigheter och en liten organisation. Den vanligaste ledningsformen är myndighetschef i enrådgivningsverk. Myndighetschefer, styrelser och nämnder tillsätts av regeringen.

Myndighetens ledning - dvs. i en enrådgivningsmyndighet myndighetschefen, i en styrelsemyndighet styrelsen och i en nämndmyndighet nämnden - ska alltid avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse (4 § myndighetsförordningen). Dit hör bl.a. ärenden som har större ekonomisk betydelse. Det ankommer på myndighetens ledning att avgöra

vilka ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I andra ärenden får beslutanderätten delegeras till den som ledningen eller myndighetschefen bestämmer (5 § myndighetsförordningen). Om det sker ska närmare föreskrifter om delegeringen tas in i myndighetens arbetsordning. Den som beslutanderätten delegeras till måste inte nödvändigtvis vara anställd vid myndigheten.

I en enrådighetsmyndighet fattar myndighetschefen alla beslut i den mån som han eller hon inte har delegerat beslutanderätten. Myndighetschefen ska avgöra alla ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse.

I en styrelsemyndighet ska styrelsen fatta beslut i ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I styrelsemyndigheterna finns en myndighetschef som beslutar i ärenden som inte hör till styrelsen. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar (13 § myndighetsförordningen). I myndighetens arbetsordning ska styrelsen bestämma arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen. Styrelsens delegering görs alltid genom myndighetschefen. Styrelsen kan således inte delegera direkt till något särskilt organ att fatta beslut i en viss fråga. Myndighetschefen kan delegera sin beslutanderätt till andra, om inte styrelsen bestämt något annat.

I en nämndmyndighet fattar nämnden alla beslut. Nämnden kan delegera beslutanderätt inom myndigheten i andra ärenden än sådana som har principiell karaktär eller större betydelse. Om regeringen har bestämt att nämnden ska ha ett kansli, ska det ledas av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.

Myndighetschefens tjänstebenenämning (titel) bestäms av regeringen i instruktionen för myndigheten. För närvarande finns ca 25 olika myndighetschefstitlar. De vanligaste är generaldirektör, rektor och landshövding. Direktör är benämningen för cheferna för vissa myndigheter med få anställda. Cheferna för de statliga museerna kallas överintendenten. Nämndchefer kan benämnas

ordförande eller kanslichef. Några myndighetschefer har en unik tjänstebestämmelse, t.ex. riksgäldsdirektör, överbefälhavare och rikspolischef. I regeringens beslut om tillsättning av myndighetschefer anges normalt tjänstebestämmelsen och att den förordnade personen ska vara chef för X-myndigheten. Personnummer sätts inte ut.

Vilka tjänstemän som har rätt att fatta beslut om myndighetsutövning och i andra frågor om verksamheten framgår av myndighetsförordningen, myndighetens instruktion och arbetsordning eller någon annan författning. Det råder normalt ingen tvekan om vem som har rätt att fatta de beslut som faller inom den offentlighetsrättsliga sfären.

Utgångspunkten är att den som enligt myndighetsförordningen, myndighetens instruktion eller någon annan författning har rätt att fatta beslut i myndighetens namn också är behörig att ingå avtal på myndighetens vägnar. Men varken i myndighetsförordningen eller i någon annan författning finns generella bestämmelser om vem som är behörig att "företräda" myndigheten. Uttrycket "företräda" en myndighet förekommer inte annat än i den särskilda bestämmelsen om att myndighetschefen i en styrelsemyndighet ska företräda myndigheten som arbetsgivare.

I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen behörig att företräda myndigheten och förfoga över myndighetens medel. I ärenden som inte har principiell karaktär eller större betydelse kan myndighetschefen delegera dessa befogenheter till någon annan i myndigheten. Detta kan liksom i andra rättssubjekt ske genom fullmakt utfärdad av myndighetschefen. Befogenheten måste kunna härledas till myndighetens legala företrädare, dvs. myndighetschefen.

I en styrelsemyndighet är det styrelsen som är behörig att företräda myndigheten och förfoga över dess medel i ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I övrigt är det myndighetschefen eller den som han eller hon bestämmer som är behörig att företräda myndigheten och förfoga över medlen.

I en nämndmyndighet är nämnden behörig att företräda myndigheten och förfoga över dess medel. I ärenden som inte har principiell karaktär eller större betydelse får nämnden delegera dessa befogenheter till någon annan.

För domstolar, universitet och högskolor gäller särskilda ledningsformer enligt domstolarnas instruktioner respektive högskoleförordningen.

7.2 Arbetsordning och föreskrifter om delegering

Myndighetens ledning, dvs. myndighetschefen, styrelsen eller nämnden ska enligt 4 § myndighetsförordningen besluta en arbetsordning. Den ska innehålla bl.a. de föreskrifter som behövs om arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef och delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten. En myndighet är alltså skyldig att ha en arbetsordning med sådant innehåll. Men det är upp till varje myndighet att själv bestämma hur föreskrifterna om beslutsdelegationen ska utformas. Det finns ingen officiell mall för statliga myndigheters arbetsordningar.

I en myndighets arbetsordning kan finnas bestämmelser om att verksamhetsområdes-, avdelnings-, enhets-, sektionschefer etc. har rätt att i myndighetschefens ställe fatta beslut, med vissa undantag, i ärenden inom respektive chefs sakområde. Vidare kan finnas bestämmelser om rätt att företräda myndigheten som arbetsgivare, fatta beslut om semester, föräldraledighet etc., tilldelning av betalkort, godkänna tjänsteresor, vidaredelegation av beslutanderätt, förteckning över beslut om delegerad beslutanderätt och förordnande av ersättare vid chefs frånvaro. I en sådan förteckning kan finnas uppgift om vem som har rätt att beställa varor och tjänster och göra inköp med betalkort. Det kan finnas en bestämmelse om dokumentation av en överlåtelse av rätt att fatta beslut och om vem som beslutar om vem som har rätt att attestera fakturor och får teckna utbetalningsorder och om attestordning.

Utredningen om statliga myndigheters avtal hade bl.a. till uppgift att överväga om ansvar och befogenheter inom myndigheterna att ingå avtal av ekonomisk betydelse behövde klarläggas. I sitt betänkande (SOU 1994:136 s. 171) säger utredningen att det är angeläget att en myndighets ledning förbehåller sig beslutanderätten när det gäller avtal av principiell art eller av stor ekonomisk betydelse för myndigheten. Det var enligt utredningen viktigt att en myndighet i sin arbetsordning anger vilka personer som ska ha rätt att ingå avtal. Myndigheten borde se till att sådana uppdrag ges endast till de personer som har den kompetens och skicklighet som behövs, var och en för sitt uppdrag. En sådan delegering borde vara uttrycklig och inte endast underförstådd. I delegeringsbesluten borde anges vilka typer av avtal som avses. Det kan också vara lämpligt att ange beloppsgränser. Utredningen ansåg inte att det behövdes några särskilda föreskrifter om detta utöver vad som då sades i verksförordningen.

På Riksgäldskontorets hemsida finns en promemoria om behöriga företrädare för en statlig myndighet under regeringen. Där anges vilka dokument – minst fyra – som behövs för att man ska kunna fastställa att en person är behörig företrädare för en myndighet.

8 Behörighet att företräda ett aktiebolag - firmateckning

Firma är den benämning under vilken näringsidkare, bl.a. aktiebolag, driver sin verksamhet (1 § firmalagen 1974:156). Firman fyller den funktionen att den identifierar aktiebolaget både i privaträttsliga och offentligrättsliga sammanhang. I dagligt tal används ordet firma ofta även som namn för själva företaget. Rättsligt sett betecknar dock firma ett kännetecken för en rörelse. Rätt till skydd för firman kan bara förvärfvas av näringsidkare, dvs. den som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art.

Registrering av firma är ett krav för att kunna bilda ett aktiebolag. Om aktiebolags firma finns bestämmelser i 28 kap. aktiebolagslagen (2005:551). I aktiebolag är det i princip bolagets styrelse som företräder bolaget och tecknar dess firma (8 kap. 35 § aktiebolagslagen). Bolagets VD får enligt 8 kap. 36 § inom sitt kompetensområde (den löpande förvaltningen) företräda bolaget och teckna dess firma. VD:s firmateckningsrätt sammanfaller till sin omfattning med VD:s legala behörighet enligt 8 kap. 29 § samma lag att sköta bolagets löpande förvaltning. I övrigt utgår all rätt att företräda bolaget och teckna dess firma från styrelsen.

Firmateckningsrätten ger behörighet att representera bolaget vid avtal och andra rättshandlingar och att företräda det inför domstolar och myndigheter. Uppgiften om firmateckningsrätten fyller den rollen att den är ett slags officiellt meddelande av permanent behörighet att företräda den juridiska personen.

Firmateckningsrätten ger rätt att teckna avtal men ger inte upphov till någon beslutskompetens vad gäller avtalet.

Rätten att företräda bolaget och teckna dess firma utövas som huvudregel av styrelsen i beslut för sammansättning. Styrelsen kan också överföra rätten till annan genom att enligt 8 kap. 37 § utse en eller flera särskilda firmatecknare eller genom att utfärda fullmakter. En särskild firmatecknare har rätt att underteckna avtal men har inte rätt att för bolagets räkning fatta bindande beslut att ingå avtalet.

En särskild firmatecknare har i den egenskapen ingen egen beslutanderätt i bolaget. När han utövar sin firmateckningsrätt får han alltså förutsättas ha ett uppdrag från ett behörigt bolagsorgan (styrelsen eller VD).

Rätten att företräda bolaget och teckna firman kan begränsas genom att bolagets styrelse beslutar att den får utövas endast av två eller flera personer tillsammans. Ett sådant beslut får verkan mot tredje man, i vart fall sedan det har registrerats i aktiebolagsregistret.

Ett aktiebolag ska för registrering i aktiebolagsregistret, som förs av Bolagsverket, lämna vissa uppgifter om bolagets ledning (8 kap. 43 § AB, 1 kap. 2 § aktiebolagsförordningen, 2005:559). Bolaget ska anmäla bolagets postadress, vem som har utsetts till styrelseledamot, styrelsens ordförande, verkställande direktör, vice verkställande direktör samt av vilka och hur bolagets firma tecknas. Anmälan ska innehålla postadress och personnummer för de angivna personerna. Motivet till registreringsskyldigheten är framför allt tredje mans intresse av att få kunskap om bolagets struktur och ledning och om vem som är behörig att företräda bolaget. Den som rättshandlar med ett aktiebolag ska kunna skaffa uppgifter om vem som har rätt att teckna firman. Anmälan ska i första hand göras av bolaget, dvs. styrelsen eller VD. Anmälan enligt 8 kap. 43 § ska göras första gången när bolaget anmäls för registrering och sedan efter varje ändring i ett tidigare anmält förhållande. Om detta försummas kan Bolagsverket förelägga styrelseledamöterna eller VD vid vite att komma in med registreringsanmälan.

Ett bolags registreringsbevis visar vem som är firmatecknare och alltså är behörig att företräda bolaget. Med registreringsbeviset som grund kan banker och andra kontrollera att fullmakter är utfärdade av behöriga firmatecknare. Slutligen kan man stämma av legitimationer och namnteckningsprov mot registreringsbevis och fullmakter.

Ett aktiebolag kan, liksom andra rättssubjekt, också representeras utåt genom ombud med fullmakt, genom anställda med ställningsfullmakt m.m. Behörigheten som ombud måste dock kunna härledas till bolagets legala företrädare. Reglerna om firmateckningsrätt kompletterar fullmaktsbestämmelserna.

9 Det statliga betalningssystemet

9.1 Inledning

Statens verksamhet skapar betydande betalningsflöden till och från medborgare och företag. Det är viktigt att myndigheternas betalningar kan göras effektivt och säkert för att staten ska kunna nå sina mål inom olika politikområden.

Det statliga betalningssystemet omfattar ett antal regler, tekniska system och avtal om betalningstjänster med banker om statliga myndigheters betalningar. Med det statliga betalningssystemet avses i första hand de statliga myndigheternas betalningar över bankkonton som är anslutna till statens centralkonto i Riksbanken. Systemet omfattar den centrala likviditetshanteringen som samlar likviditeten från alla in- och utbetalningar till och från staten på statens centralkonto. Det statliga betalningssystemet ger myndigheterna i princip samma möjligheter som företag att utnyttja bankernas betalningstjänster.

Myndigheter som är bokföringsskyldiga enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring ingår i den statliga redovisningsorganisationen och får använda statens betalningssystem. 234 myndigheter är anslutna till det statliga betalningssystemet. Antalet bankkonton som myndigheterna använder för in- och utbetalningar uppgår till cirka 4 500. År 2009 förmedlades cirka 138 miljoner betalningar, varav 46 miljoner inbetalningar och 92 miljoner utbetalningar, i systemet. Ungefär

90 miljoner är transfereringar. Den totala betalningsvolymen var 4 650 miljarder kronor år 2009. Inbetalningarna svarade för 2 303 miljarder kronor och utbetalningarna för 2 352 miljarder kronor.

Staten har ett eget regelverk för betalningarna och för den centraliserade likvidhanteringen. Riksgäldskontoret har en central roll i systemet. För att nå effektivitet i de statliga myndigheternas betalningar har staten slutit ramavtal med fyra banker. Myndigheterna kan genom avrop på dessa avtal få tillgång till bankernas tjänster. Ramavtalen ska användas av alla statliga myndigheter. Affärsverken har möjlighet att frivilligt avropa från ramavtalen.

Betalningarna delas upp i

- samhällsbetalningar i form av transfereringar och bidrag (ca 90 % av alla betalningar)
- finansiella betalningar i form av överföringar mellan konton, amorteringar, räntor m.m.
- fakturabetalningar för köp av varor och tjänster (ca 8 % av alla betalningar)

Det statliga betalningssystemet ska vara så utformat att det ger myndigheterna frihet att välja den betalningsförmedlare som bäst passar deras behov. Förmedlingen av de statliga betalningarna ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. Snittkostnaden för en statlig betalning har sjunkit från drygt 2,00 kronor 2003 till 0,83 kronor 2009. Systemet ska garantera hög säkerhet i betalningsförmedlingen. Det ska vara anpassat till statens redovisningssystem och statens samlade informationsbehov.

Riksgäldskontoret har en central roll i det statliga betalningssystemet och ansvarar enligt 2 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret för det statliga betalningssystemet inklusive statens centralkonto.

I något avseende har alla fysiska och juridiska personer någon form av betalningsrelation med staten genom att de tar emot betalningar från eller gör betalningar till statliga myndigheter. Flertalet av betalningarna till och från statliga myndigheter sker

som girobetalningar genom Bankgirot eller Plusgirot. För vissa större betalningar, vid större filöverföringar och vid betalning över internetbank vänder sig myndigheterna direkt till banken.

Myndigheterna har också tillgång till olika kommunikationsvägar för att överföra betalningsinformation till och från bankerna. Merparten av dessa tjänster är standardiserade tjänster som är tillgängliga för både myndigheter och företag. Användningen av ramavtal med avrop under dessa har varit ett av de viktigaste verktygen vid utformningen av den statliga betalningsverksamheten. Genom förfrågningsunderlag vid upphandlingarna och ramavtal styrs betalningsverksamheten.

Centralkontot används huvudsakligen för avveckling i RIX-clearingen mellan Riksgäldskontoret och bankerna. Kontot används också för enskilda betalningar (direktbetalningar). Ett trettio-tal myndigheter har rätt att göra utbetalningar och ta emot inbetalningar direkt över centralkontot. Direktbetalningarna gäller som regel stora belopp.

Varje myndighets anslagsmedel för förvaltningsverksamheten förs över till myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret. Medlen får användas i myndighetens förvaltning, dvs. för betalning av löner, hyror, datorer, kontorsmaterial m.m. För myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet ingår också avgiftsbetalningarna i räntekontot. De flesta myndigheter hanterar också betalningar som inte gäller den egna förvaltningsverksamheten. Det kan gälla t.ex. uppbörd av skatt och utbetalningar av pensioner, barnbidrag och studiemedel. Dessa medel ingår inte i räntekontot.

Utöver den återredovisning av betalningsinformation som bankerna lämnar till respektive kontoinnehavare/myndighet ska de lämna information på aggregerad nivå till Riksgäldskontoret och ESV. Affärssystemet SITS (Samordnat IT-stöd för information om statliga betalningar) innehåller information om summan av de dagliga betalningarna på myndigheternas bank- och plusgirokonton.

9.2 Författningar

Betalningsförordningen

I förordningen (1206:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (betalningsförordningen) finns bestämmelser om statliga myndigheters bankkonton och betalningar. Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd till betalningsförordningen gäller för de myndigheter som är inordnade i den statliga redovisningsorganisationen. Av ESV:s allmänna råd till förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och Riksgäldskontorets allmänna råd till 1 § betalningsförordningen framgår att ESV för ett register över myndigheter som är bokföringsskyldiga och tillhör den statliga redovisningsorganisationen.

Betalningar till och från en myndighet ska enligt 5 § betalningsförordningen göras via myndigheternas bankkonton i banker som staten har ramavtal med. Om Riksgäldskontoret inte har beslutat att skilda bankkonton ska användas för in- och utbetalningar avgör myndigheten om in- och utbetalningar ska ske på skilda bankkonton (bruttokonton) eller på samma bankkonto (nettokonto).

Om en myndighet vill öppna nya bankkonton eller ändra befintliga konton ska myndigheten enligt 5 § betalningsförordningen ansöka om det hos Riksgäldskontoret utan vars godkännande konton inte får användas.

Betalningar till och från en myndighet ska enligt 6 § betalningsförordningen ske på ett för staten som helhet kostnadseffektivt och säkert sätt. Myndigheterna ska enligt Riksgäldskontorets föreskrifter till 6 §, som trädde i kraft den 1 maj 2011, lämna uppgift till banken om vem eller vilka som har behörighet att företräda myndigheten gentemot banken att öppna/avsluta bankkonto, betala från bankkonto m.m.

På en fråga i utredningens enkät om myndigheten har lämnat uttrycklig uppgift till banken om vem eller vilka som är behöriga att företräda myndigheten gentemot banken vid ingående av avtal om banktjänster, betalning från bankkonto m.m. har sju myndigheter svarat nej. Flera av dem hänvisar till att de anlitar Kammarkollegiet för sin ekonomiadministration. I övrigt hänvisar de ca 20 myndigheter som kommenterat frågan till att de överlämnar arbetsordning, anställningsbevis, fullmakter, legitimationshandlingar m.m. när bankerna begär det och i förekommande fall med användning av bankernas blanketter. Bankerna säger sig inte ha märkt något särskilt genomslag av den nya föreskriften till 6 § betalningsförordningen i riktning mot en förenkling av behörighetshanteringen.

Vidare gäller enligt Riksgäldskontorets föreskrifter att myndigheten ska bekräfta sina utbetalningar med signatur/debiteringsbemyndigande/avstämningsuppgift eller motsvarande. Myndigheten får inte medge automatiska dragningar (autogiro) från sina bankkonton i andra fall än när betalning sker mellan statliga myndigheter. Riksgäldskontoret ska förhandsinformerar om en myndighet har in- eller utbetalningar som var för sig under en och samma dag beräknas överstiga 300 miljoner kronor. En myndighet ska informera Riksgäldskontoret i förväg om den avser att omorganisera sin betalningsverksamhet eller göra större ändringar i sina betalningsrutiner. Myndigheten ska hantera lösenord och utrustning (pin-koder, dosor, kort) som används vid signering/debitering/bemyndigande/avstämningsuppgift eller liknande på ett säkert sätt. Betalningsinformation till och från myndigheten bör enligt Riksgäldskontorets allmänna råd till 6 § vara skyddad mot obehörig åtkomst. Myndigheten bör förändrings- och insynsskydda betalningsinformation när den hanteras inom myndigheten, dvs. från det att betalningen skapas i myndighetens interna system till dess att den läses in i myndighetens system. Myndigheten bör använda sig av beloppsgräns (limit) för sina utbetalningar.

Bokföringsförordningen

I förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (bokföringsförordningen) finns bestämmelser om bokföring och redovisning i staten. Syftet med reglerna är att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar. Bokföringsförordningen tar inte sikte på att reglera behörigheten att företräda myndigheten gentemot banker och andra externa avtalsparter.

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är enligt 2 § bokföringsförordningen bokföringsskyldiga enligt förordningen. Den bokföringsskyldiga myndigheten ansvarar enligt 22 § för att organisation och rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltade tillgångar skyddas. Enligt ESV:s föreskrifter till 22 § ska en myndighet förordnade tjänstemän som får förfoga över myndighetens medel. Detta innebär ansvar för att medlen används inom ramen för myndighetens verksamhet och de resurser som myndigheten disponerar och i enlighet med gällande regler. Behörigheten att förfoga över myndighetens medel ska fastställas av myndigheten och dokumenteras i en kontinuerligt uppdaterad förteckning, i vilken behörighet och behörighetsområden anges. Förteckningen ska förses med namnteckningsprov eller motsvarande på förordnade tjänstemän. Förfogande över myndighetens medel ska godkännas med namnteckning eller med elektronisk signatur.

Enligt ESV:s allmänna råd till 22 § bör fördelning av uppgifter och ansvar på organisatoriska enheter och tjänstemän organiseras så att ingen person ensam kan handlägga ett ärende med ekonomiska konsekvenser. Med förfogande över myndighetens medel avses såväl beslut om utbetalning som alla beslut om att ingå ekonomiska förpliktelser för myndighetens räkning, t.ex. anställningsbeslut, beslut om uppdragsavtal och upphandlingsbeslut.

Alla myndigheter utom två har svarat ja på utredningens enkätfråga om myndigheten har fastställt vilka tjänstemän som har behörighet att förfoga över myndighetens medel och dokumenterat det i en förteckning där behörighet och behörighetsområden anges. En av de nejsvarande myndigheterna svarar att uppgift om behörighet att företräda myndigheten finns i delegationsbeslut och att någon särskild förteckning inte upprättats eftersom myndigheten är liten. Ett tiotal myndigheter har kommenterat frågan på ett sådant sätt att det är tveksamt om de har upprättat en sådan förteckning som avses i ESV:s föreskrifter till 22 § bokföringsförordningen. En myndighet svarar att det framgår av arbetsordning, delegationsbeslut och attestförteckning. En annan uppger att förteckningen i dagsläget inte är fördelad per tjänsteman utan per funktion vilket minskar behovet av ständig uppdatering.

Penningtvättslagen

Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) syftar till att förhindra att bl.a. banker utnyttjas för penningtvätt eller terrorismfinansiering. Banken måste göra en bedömning av risken för att bli utnyttjad för penningtvätt. Lagen ställer höga krav på att banken har god kännedom om kunderna och deras bankaffärer. Banken måste förstå syftet med affärsförhållandet och med transaktionerna som kunden vill utföra. Den som företräder en kund måste kunna visa giltig id-handling och att han eller hon har rätt att företräda kunden. Banken får inte ingå någon förbindelse med eller utföra transaktioner åt kunden utan att känna till syftet med kundens verksamhet. Annars får banken inte utföra den önskade tjänsten. Om lagen inte följs kan den enskilda banktjänstemannen bli straffad och banken drabbas av sanktioner från Finansinspektionen.

De statliga myndigheterna är att betrakta som kunder hos bankerna. Bankerna ska enligt 2 kap. 2 § penningtvättslagen vidta

grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Därmed avses enligt 2 kap. 3 § kontroll av kundens identitet, ägarförhållanden och kontrollstruktur och inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art. Bestämmelserna om grundläggande kundkännedom gäller enligt 2 kap. 5 § inte i fråga om svenska myndigheter. I 4 kap. 7 § Finansinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FFFS 2009:1) finns bestämmelser om kontroll av juridiska personer för de fall då reglerna om grundläggande kundkännedom inte behöver tillämpas. Av dessa följer att banken ändå ska kontrollera en myndighets identitet på lämpligt sätt. Företaget ska även kontrollera identiteten hos en företrädare för en myndighet genom att inhämta information om dennes namn och personnummer eller motsvarande samt kontrollera uppgifterna mot den juridiska personens registreringsbevis, externa register, identitetshandling för företrädaren eller annan motsvarande handling.

9.3 Ramavtal

9.3.1 Inledning

Postgirots ensamrätt till flertalet statliga betalningar slopades år 1994. Samma år tecknades det första statliga ramavtalet om betalningsförmedling. De sista återstående konkurrensfördelarna som Postgirot hade i fråga om myndigheternas betalningar togs bort i början av 2000-talet.

Riksgäldskontoret har tecknat tre olika ramavtal för myndigheter om:

- betalningstjänster
- betalkort, resekonto och inköpskort
- kontantkort

Från ramavtalen för betalningstjänster kan myndigheterna köpa tjänster för att göra betalningar i myndighetens verksamhet, t.ex. löner, hyror och leveranser. Betalningstjänsterna ska också användas om myndigheten förmedlar betalningar av exempelvis pensioner, bidrag och skatter. Ramavtal för betalningstjänster finns med fyra banker: Danske bank, Nordea, SEB och Swedbank. De nuvarande ramavtalen gäller fr.o.m. den 1 april 2011 t.o.m. den 31 mars 2015. Betalkort används av myndigheterna för köp i Sverige, utlandet, via internet och för kontantuttag. Resekonto används för att effektivisera betalning av resekostnader. Inköpskort används för köp inom Sverige och för köp via internet. Kontantkort används av myndigheter för utbetalningar till personer som saknar identitetshandlingar. Kontantkort kan även ersätta utbetalningskort.

9.3.2 Avropsavtal

De 234 myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen ska enligt 7 § betalningsförordningen avropa betalningstjänster enligt de ramavtal som Riksgäldskontoret har träffat för statens räkning. Om myndigheten avropar sådana betalningstjänster behöver avropsavtalet med banken inte godkännas av Riksgäldskontoret. Avropsavtal ska följa en mall som framgår av en bilaga till ramavtalet. Avropsavtalen reglerar tillsammans med ramavtalen villkoren för och omfattningen av de tjänster som avropats av myndigheten.

Myndigheternas avrop av betalningstjänster från ramavtalen ska ske enligt en rangordning som Riksgäldskontoret har fastställt dels för varje upphandlad betalningstjänst, dels för ett s.k. tjänstepaket. Det innebär att en myndighet ska avropa respektive betalningstjänst från den bank som är rangordnad som nummer ett för tjänsten i fråga. De ca 100 myndigheter som har fler än 30 000 betalningar per år måste avropa varje tjänst från den bank som är högst rankad för ifrågavarande tjänst. Det kan betyda att en myndighet (ett tjugotal) är kund hos fyra olika banker. De ca

140 myndigheter som har färre än 30 000 betalningar per år ska avropa tjänstepaketet, vars syfte är att underlätta för mindre myndigheter. Det innebär att myndigheten avropar en bank för alla sina betalningstjänster. I vissa fall ska avrop ske genom s.k. förnyad konkurrensutsättning.

Antalet bankkonton för statliga betalningar är cirka 4 000. Av dessa är 450 inte öppnade med stöd av ramavtal. Sådana konton sköts i sin helhet av respektive myndighet själv. På kontona förvaltas medel som inte är statens utan som förvaltas av myndigheterna för någon annans räkning.

9.4 Betalningstjänster

Myndigheternas verksamhet, organisation och storlek varierar kraftigt, alltifrån Försäkringskassan och Skatteverket till Konstnärsnämnden och Finanspolitiska rådet. Deras behov av betalningstjänster är därför mycket varierande. Myndigheterna kan avropa ett stort antal olika betalningstjänster på ramavtalen.

För myndigheternas utbetalningar, som i detta sammanhang är av störst intresse, finns framför allt följande banktjänster:

- Girering och kontoinsättning. Samtliga myndigheter använder gireringstjänsterna hos Bankgirot och Plusgirot för elektronisk (filöverförd) betalning av fakturor och andra ersättningar. Fakturabetalningsrutinerna används också av myndigheterna för kontoinsättningar på mottagarens bankkonto.
- Samhällsutbetalning. Här avses kontoinsättningar där det finns krav att insättningen ska vara tillgänglig för mottagaren redan vid betalningsdagens början.
- Direkt kontoinsättning. Försäkringskassans utbetalningar av pensioner, bidrag och andra ersättningar görs via fil direkt till ramavtalsbanken där mottagaren har sitt bankkonto eller till annan bank via en förmedlande ramavtalsbank.

- Löner till statsanställda och andra ersättningar. Den största användaren är Statens pensionsverk som betalar ut statens tjänstepensioner.
- Utbetalning till bankkonto i utlandet.
- Utbetalning via internetbank. Tjänsten innehåller möjlighet för myndigheten att registrera betalning via ett elektroniskt gränssnitt (säkerhetsdosa, bankdosa, kortläsare).

Alla myndigheter använder tjänsterna Girering och kontoinsättning. Nästan alla använder Löner till statsanställda och andra ersättningar samt Utbetalningskort.

Autogiro är inte tillåtet vid externa utbetalningar från en statlig myndighets bankkonto. Autogiro får endast användas om mottagaren av betalningen är en annan myndighet.

10 Myndigheternas betalningsprocesser

10.1 Behörighetsadministration

Ramavtalen

Riksgäldskontoret sluter ramavtal med banker om betalningstjänster för statens räkning. Avtalen undertecknas av en avdelningschef och en jurist vid Riksgäldskontoret med stöd av en fullmakt utfärdad av chefen för Riksgäldskontoret.

Avropsavtalen

Myndigheterna träffar avropsavtal med ramavtalsbankerna om betalningstjänster. I avropsavtalet anges de olika tjänster som myndigheten beställer. Avropsavtalen undertecknas i allmänhet av myndighetschefen, som styrker sin behörighet med regeringens tillsättningsbeslut, eller av en annan tjänsteman som är behörig att företräda myndigheten enligt fullmakt eller annan dokumentation (arbetsordning, delegationsbeslut etc.) utfärdad av myndighetschefen.

Beställning av behörigheter

Myndigheterna beställer behörigheter av olika slag hos bankerna. Behörigheterna kan avse exempelvis rätten att utnyttja specifika tjänster eller rätten att logga in på bankens internetbank. Myndigheten beställer på samma sätt behörigheter för enskilda personer att bemyndiga betalningar för myndigheten. Beställningen ska utformas så att banken kan avgöra om den kommer från myndigheten och är undertecknad av en person, ofta myndighetschefen, som har rätt att företräda myndigheten. Myndigheterna använder ofta fullmaktsblanketter som bankerna tillhandahåller.

Bankerna kräver att myndigheterna tillhandahåller dokumentation som styrker att det är rätt person hos myndigheten som skrivit på avtal och fullmakter. Utgångspunkten är att myndighetschefen kan teckna bankavtal och fullmakter. Om någon annan har tecknat avtal och fullmakter måste banken kontrollera att delegeringen är korrekt via de dokument som myndigheten tillhandahåller bankerna.

Behörighetsadministrationen är en administration av fullmakter som myndigheterna utfärdar och tillhandahåller banken. Fullmakterna ger behörighet till vissa personer hos myndigheten att på visst sätt bl.a. disponera myndighetens medel. När banken fått dessa av myndigheten utfärdade behörighetsfullmakter kontrollerar banken att rätt person, ofta myndighetschefen, undertecknat fullmakten. Därefter registrerar banken i enlighet med fullmakten vilka personer hos myndigheten som fått behörighet att göra vad i myndighetens olika banktjänster.

Myndigheten sluter avtal med banken om anslutning till internetbanken. Myndigheten ger en fysisk person fullmakt, utställd av myndighetschefen (behörig företrädare för myndigheten) att med sitt av banken godkända identifieringsverktyg (säkerhetsdosa) företräda myndigheten genom internetbanken. Personen kan ges rätt att för myndighetens räkning teckna avtal med banken om tjänster som banken erbjuder via internetbanken

eller rätt att beordra uppdrag via internetbanken avseende tjänst som myndigheten och banken har avtalat att banken ska tillhandahålla myndigheten och ta del av kontoinformation. Myndigheten ska ange om personen ensam får företräda myndigheten eller om myndigheten ska företrädas av två personer i förening. Varje bank har sitt system för behörigheter till sin internetbank. Det kan innebära att en tjänsteman hos en myndighet kan ha att hantera fyra olika s.k. säkerhetsdosor.

Vissa av bankernas internetjänster innebär att behörighetsadministrationen hanteras av myndigheten själv. Myndigheten kan ge fullmakt åt fysiska personer (behörighetsadministratörer) att ensamma eller två i förening i bankens system för behörighetsadministration på elektronisk väg ge, upphäva och ändra behörighet för personer som på myndighetens egen begäran är registrerade som behöriga att företräda myndigheten genom internetbanken. Detta innebär att myndigheten skriver på en fullmakt som ger behörighet till en person hos myndigheten att ge behörighet åt andra personer hos myndigheten att disponera myndighetens medel. Behörighetsadministrationen ligger alltså då hos myndigheten. Banken kontrollerar att en behörig företrädare för myndigheten har undertecknat fullmakten och registrerar därefter den person som fått administrationsbehörighet i bankens system. Administratören hos myndigheten kan anmäla olika personer med olika behörigheter i banktjänsten.

Det är i dag få myndigheter som använder internetbanktjänst med egen behörighetsadministration. Men många av bankernas stora företagskunder utnyttjar denna tjänst. Utvecklingen går helt klart mot egen behörighetsadministration där myndigheten själv har kontroll direkt i sitt banksystem över vilka behörigheter som finns och att de är korrekt upplagda.

Mer än hälften av myndigheterna uppger i sina enkätsvar att de använder bankernas tjänst för administration av behörigheter. Flera myndigheter anger att de använder denna tjänst i begränsad omfattning, i samband med vissa banktjänster. Några myndigheter säger att de står i begrepp att avropa denna tjänst. Några

myndigheter som har avropsavtal med flera banker uppger att de anlitar tjänsten för behörighetsadministration hos någon eller några av bankerna men inte hos andra.

Av de myndigheter som använder bankernas tjänst för administration av behörigheter säger två tredjedelar att de utnyttjar den av banken erbjudna möjligheten att själva administrera behörigheterna.

Av svaren på enkätens fråga om undertecknande av behörighetsförteckningar framgår att det vanligen är myndighetschefen som undertecknar dessa dokument. I ca hälften av myndigheterna kan behörighetsförteckningar, efter delegation av myndighetschefen, undertecknas av en annan därtill behörig tjänsteman i myndigheten. Det rör sig ofta om ekonomichefen eller administrativa chefen, men det kan också vara andra avdelningschefer som fått denna befogenhet. En landshövding har beslutat att länsrådet och ekonomichefen ska vara "firmatecknare". I ett annat län tecknar landshövdingen och vid dennes frånvaro länsöverdirektören "firman". I några fall delegerar myndighetschefen behörigheter till avdelningschefer som i sin tur i förekommande fall delegerar behörigheter vidare. I ett par nämndmyndigheter är det nämndens ordförande och kanslichefen som "tecknar firman".

På enkätens fråga om behörighetsförteckningar och fullmakter uppdateras kontinuerligt svarar nästan alla myndigheter ja. Flera myndigheter tillägger att uppdatering sker årsvis eller vid behov, några att det bara sker vid behov och på uppmaning av Kammarkollegiet. En myndighet anger att dokumenten uppdateras med behörigheter för nya medarbetare löpande och att personer som slutar omedelbart tas bort. Ett par myndigheter antyder att det är osäkert om uppdatering sker när en person slutat.

I enkäten ställs också frågan om myndigheterna använder riktlinjer eller mallar för hur fullmakter ska vara utformade. 42 myndigheter svarar ja, 49 nej. Många myndigheter uppger att de använder bankernas mallar eller blanketter. Några har egna mallar. Två myndigheter hänvisar till Kammarkollegiets blan-

ketter. Några myndigheter förklarar att mallar förekommer för speciella typer av ärenden.

Mer än två tredjedelar av myndigheterna använder i större eller mindre utsträckning bankernas internetbanktjänster. Många myndigheter hänvisar till att de köper ekonomiadministrativa tjänster av Kammarkollegiet. Flera anger att de bara använder internetbanken för vissa speciella tjänster.

10.2 Genomförande av betalningar – betalningskedjan

Myndigheterna avropar betaltjänster från ramavtalen och öppnar, ändrar och avslutar bankkonton. Myndigheterna ansvarar för att betalningar från deras bankkonton görs i rätt tid, till rätt mottagare och med rätt belopp. Vidare ska myndigheterna tillämpa betalningsförordningen och Riksgäldskontorets föreskrifter och ansvara för en god intern styrning och kontroll av sin betalningsverksamhet.

Myndigheterna har interna system som skapar betalningsuppdrag. Utbetalningarna genomförs i allmänhet i följande steg.

1. Myndigheten färdigställer i de flesta fall en betalfil med uppgifter om belopp och konto till vilka beloppen ska betalas. Filen skapas i ett ekonomi- eller affärssystem, t.ex. Agresso, eller i något av myndighetens handläggningssystem.
2. Filen godkänns för betalning ("bemyndigas") av en behörig person hos myndigheten, antingen genom programvara som noterar bemyndigandet i betalfilen eller genom inloggning i bankens internetbank.
3. Filen skyddas för sändning och skickas till banken.
4. Banken verkställer utbetalningarna till rätt mottagarkonto och belastar myndighetens bankkonto.

5. Banken lämnar information om utförda utbetalningar till myndigheten.
6. Myndigheten gör avstämning utifrån bankens åiterrapportering. Informationen används vidare i ärendehantering.

Betalningsunderlag tas fram i ärendehantering i en process som i allmänhet är skild från verkställande av utbetalningen. I myndigheter som gör transfereringar eller andra betalningar till enskilda tas betalningsunderlagen fram inom de handläggande enheterna. Vid betalning av leverantörsfakturor sker attesten av fakturorna ofta i separata system för elektronisk fakturahandling, medan sammanställningen av de fakturabetalningar som skickas till banken görs av ekonomifunktionen. I båda fallen verkställs betalningen slutligt genom att betalfilen skickas till banken. Därefter ”bemyndigar” en eller två personer utbetalningen genom att elektroniskt signera utbetalningen av filens totalbelopp i bankens webbtjänst. Bemyndigandet kan också göras genom att en eller två personer med hjälp av särskild programvara bemyndigar direkt i filen.

Bemyndigandet av utbetalningarna med webbtjänsten görs genom att man loggar in på bankens internetbank och identifierar de betalningar som ska bemyndigas. Betalningarna identifieras normalt med ett filnamn, ett ev. datum för filen och totalbeloppet. Bemyndigandet sker sedan genom elektronisk signering av utbetalningen av de utvalda filerna och beloppen med hjälp av ”bankdosa”, e-legitimation eller motsvarande.

När ett ekonomi- eller affärssystem används ska två användare av systemet godkänna sammanställningen av betalningarna innan de skickas till banken. Den första personen granskar och godkänner transaktionerna för sammanställning i en betalfil. Den andra upprepar granskningen och godkänner sändningen av betalfilen till banken.

Myndigheterna ska enligt Riksgäldskontorets föreskrifter till 6 § betalningsförordningen bekräfta sina utbetalningar med

signatur, debiteringsbemyndigande, avstämningsuppgift eller motsvarande.

Kammarkollegiet, som sköter ekonomiadministrationen för ca 90 statliga myndigheter, bemyndigar också utbetalningar för dess myndigheters räkning. Kammarkollegiet har en lösning för ”kollektivt bemyndigande”. Lösningen bygger på att banken och kollegiet via e-post utväxlar koder för att bemyndiga samtliga betalningar för alla aktuella myndigheter.

11 Myndighetsregister

11.1 Inledning

I utredarens uppdrag ingår att bedöma och redovisa vilka konsekvenser det skulle innebära att tillhandahålla ett register över behöriga myndighetsföreträdare.

Det finns i dag flera register med uppgifter om statliga myndigheter. Sådana register är:

- det allmänna myndighetsregistret
- registret över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen
- organisationsnummerregistret
- det allmänna företagsregistret
- SITS – Samordnat IT-stöd för information om statliga betalningar (affärssystem)

Inget av myndighetsregistren innehåller information som uttryckligen anger vem eller vilka som har behörighet att företräda en myndighet i ärenden om betalningar, avtal eller andra bindande rättshandlingar. När det gäller uppgifter om behöriga företrädare för myndigheter utgör alltså inget av dessa register någon motsvarighet till aktiebolagsregistret. Före år 2010 användes Statskalendern i viss utsträckning för detta ändamål. Den gavs ut en gång om året. I sin traditionella form är Statskalendern numera nedlagd.

Av intresse för denna utrednings syften är i första hand det allmänna myndighetsregistret, registret över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen och aktiebolagsregistret.

11.2 Det allmänna myndighetsregistret

Statistiska centralbyrån för ett register över statliga myndigheter. Registret regleras i förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret. Det omfattar följande delar:

- statliga förvaltningsmyndigheter
- myndigheter under riksdagen
- affärsverk
- AP-fonder
- Domstolsverket och domstolar
- Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter
- svenska utlandsmyndigheter

Sammanlagt omfattar registret 474 myndigheter. Det innehåller inte uppgifter om kommittéer och särskilda utredare.

Registret ska innehålla följande uppgifter om myndigheterna:

- organisationsnummer
- namn
- besöks- och postadress
- telefonnummer
- faxnummer
- e-postadress
- webbadress

För de flesta statliga förvaltningsmyndigheterna finns också uppgift om myndighetsinstruktionens SFS-nummer.

Uppgifterna i registret ska så långt möjligt hämtas från det allmänna företagsregistret som förs av SCB. Registret är tillgängligt avgiftsfritt för allmänheten på SCB:s webbplats. En

myndighet under regeringen ska anmäla till SCB när den påbörjar sin verksamhet, om organisationsnummer inte har fastställts för den.

Organisationsnummer tilldelas av den myndighet som registrerar en juridisk person när den bildas. I dag tilldelar SCB organisationsnummer för statliga myndigheter. Bolagsverket tilldelar organisationsnummer för aktiebolag och andra privaträttsliga associationsformer. Skatteverket för ett centralt register över samtliga tilldelade organisationsnummer. Bestämmelser om organisationsnummer finns i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer.

För nyutveckling av registret fick SCB ett engångsbelopp på 350 000 kronor. Därefter har SCB använt 200 000 för vidareutveckling. För driften av registret får SCB inga särskilda medel.

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (2009/10:175 s. 46) gjorde regeringen bedömningen att myndighetsregistret borde förbättras så att det blir mer informativt, aktuellt och användarvänligt. Regeringen betonade vikten av att ge medborgarna en möjlighet att skaffa sig en bild av myndighetsstrukturen och de enskilda myndigheterna. Ett syfte med registret är att förse medborgare, journalister och debattörer med ett korrekt underlag så att man främjar en saklig debatt om myndigheterna och deras verksamhet. Ett sådant register är också till nytta för myndigheter och utredningar.

Regeringen har uppdragit åt SCB att utveckla det allmänna myndighetsregistret (dnr Fi2009/7941). Enligt uppdraget ska registret vara tillgängligt för vidareutnyttjande kostnadsfritt och ge aktuell information om vilka myndigheter som är nya och vilka som har avvecklats. Vidare ska registret innehålla uppgifter om myndigheternas finansiering, antal anställda, departementstillhörighet och verksamhetsområde.

SCB lämnade i oktober 2010 förslag till regeringen om ändringar i förordningen om det allmänna myndighetsregistret. I sin rapport påpekade SCB att rutiner saknas för att informera SCB om ändringar i myndighetsorganisationen och möjliggöra

uppdatering av registret. SCB föreslår vidare bl.a. att utlandsmyndigheterna tas bort ur registret.

11.3 Registret över myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är bokföringsskyldiga enligt bokföringsförordningen och tillhör därmed den statliga redovisningsorganisationen. De finns upptagna i en särskild förteckning – Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen, som förs av ESV och finns tillgänglig på ESV:s webbplats, www.esv.se. (ESV:s allmänna råd till 2 § bokföringsförordningen). Dessa myndigheter är desamma som ingår i det statliga betalningssystemet.

Registret innehåller uppgifter om myndighetsidentitet, organisationsnummer, departementstillhörighet, årsredovisningsskyldighet och tillstånd att rekvirera ingående mervärdeskatt från skattemyndighet. Registret uppdateras kontinuerligt under varje verksamhetsår och beskriver läget och förändringarna inom den statliga redovisningsorganisationen. Myndigheterna svarar själva för uppdateringen av vissa delar av registret. Antalet myndigheter i registret är 234. Syftet med registret är framför allt att vara ett stöd för statsredovisningssystemet.

11.4 Aktiebolagsregistret

Registret

Aktiebolagsregistret förs av Bolagsverket (27 kap. 1 § aktiebolagslagen, 2005:551). Registrets syfte är dels att åstadkomma den rättsverkan för ett aktiebolag att det blir ett självständigt rättssubjekt, när uppgifter om bolaget registreras

och dels att ge offentlighet åt den information som ingår i registret. Ett aktiebolag har rätt att bli registrerat om det har bildats och anmälts för registrering enligt reglerna i aktiebolagslagen. Var och en kan ta del av de registrerade uppgifterna hos Bolagsverket eller genom de registreringsbevis som verket utfärdar.

Registret har till ändamål att tillhandahålla uppgifter som anges i 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559). Normalt har en uppgift som förs in i registret rättsverkan i och med införandet. Om verkan av registrering finns bestämmelser i 27 kap. 4-5 §§ aktiebolagslagen. Antalet registrerade aktiebolag är 372 000 (per den 31 december 2010).

Den rättsliga regleringen av aktiebolagsregistret finns i aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen. Bestämmelser om aktiebolagens firma finns i firmalagen (1974:156).

Aktiebolagsregistret är ett helt datoriserat register. Alla uppgifter som förs in i registret uppdaterar dess databas i realtid. En förändring i exempelvis firmateckningsrätten kan, när ändringen förts in i registret, omedelbart ses av den som förutom registreringsmyndigheten själv har tillgång till registret. Till registret hör även alla handlingar som avser bolaget. Även denna del av aktiebolagsregistret är datoriserad och enkelt tillgänglig.

För varje aktiebolag ska registret innehålla:

- bolagets organisationsnummer
- dagen för bolagets bildande
- bolagets firma
- den ort där bolaget ska ha sitt säte
- föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art
- aktiekapitalet
- antalet aktier
- antalet styrelseledamöter och styrelsesuppleanter
- antalet revisorer
- hur bolagsstämma ska sammankallas
- bolagets räkenskapsår

- vem som har utsetts till styrelseledamot, styrelsesuppleant, styrelsens ordförande, verkställande direktör, vice verkställande direktör och särskild delgivningsmottagare
- av vilka och hur bolagets firma tecknas
- vem som har utsetts till revisor
- revisorns postadress
- uppgift om bolagskategori och, i förekommande fall, uppgift om att bolaget är ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning
- tiden för ordinarie bolagsstämma, om den anges i bolagsordningen
- bolagets bifirma, om bolaget har antagit sådan
- bolagets postadress

I registret ska även antecknas:

- om bolaget ska ha euro som redovisningsvaluta
- om bolaget har tillstånd att driva finansieringsrörelse
- lydelsen av bolagets firma på främmande språk om det angivits
- om bolagets verksamhet helt eller delvis har annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, uppgift om syftet

De uppgifter som förs in i registret kommer från den anmälan om registrering som bolagets företrädare eller dess ombud lämnar in till registreringsmyndigheten. Bolagsverket hämtar alltså inga uppgifter från andra register. En anmälan för registrering ska undertecknas av en styrelseledamot eller verkställande direktören. En anmälan som görs elektroniskt till Bolagsverket ska vara undertecknad med en elektronisk signatur.

Bolagsverket är registreringsmyndighet för de flesta företagsformer. Utöver aktiebolagsregistret förs bl.a. föreningsregistret, bankregistret och handelsregistret samt flera personregister av Bolagsverket. Verkets registeravdelning svarar för handläggning och registrering av inkomna registreringsärenden.

Bolagsverket är till alla delar finansierat genom intäkter från avgifter i registreringsverksamheten och försäljningsintäkter från uppdragsverksamheten. Avgifter från ett registerområde ska i princip vara satta så att de täcker detta områdes kostnader. Avgifter i registreringsverksamheten beslutas av regeringen. Enligt 3 kap. 1 § aktiebolagsförordningen är avgiften för att nyregistrera ett aktiebolag 2 200 kronor eller, om anmälan görs elektroniskt och undertecknas med elektronisk signatur, 1 900 kronor. För övriga registreringsärenden är avgiften i normalfallet 900 respektive 700 kronor.

År 2010 registrerades i Aktiebolagsregistret 39 186 nybildningar av bolag (kostnad 21 200 tkr), 266 341 ändringar (kostnad 90 060 tkr) och 325 725 årsredovisningar (kostnad 88 112 tkr). Aktiebolagsregistret svarade för ca 50 % av de totala kostnaderna för Bolagsverket.

Ansvar för registeruppgifter

Aktiebolagsregistret innehåller personuppgifter som får användas för de ändamål som framgår av 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen, bl.a. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där företagsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut. Bolagsverket är personuppgiftsansvarigt enligt personuppgiftslagen (1998:204). Bolagsverket ska se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller några risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får verket i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av personuppgifter.

För uppgift som lämnas till Bolagsverket för registrering ansvarar den som lämnar uppgiften, i vissa fall under straffansvar (osant intygande). Bolaget gör rimlighetskontroller. Om myndigheten har skäl att misstänka att en uppgift är oriktig, föreläggs bolaget att korrigera uppgiften. I vissa fall kan verket vägra att registrera en uppenbart oriktig uppgift. Det kan inte

uteslutas att uppgifter som är oriktiga, uppsåtliga eller inte, ändå kan komma att föras in i registret. Ett problem har varit att registreringsanmälningar som har getts in till Bolagsverket ibland har varit oriktiga och kunnat leda till att personer utan någon som helst anknytning till bolaget blivit registrerade. Olika åtgärder har vidtagits för att stoppa detta. Bl.a. skickar Bolagsverket en underrättelse till var och en som är föremål för en registreringsanmälan.

Frågan är då om Bolagsverket kan anses bära ansvar för registeruppgifternas innehåll och om detta skulle kunna medföra ett skadeståndsansvar. Ett registreringsbevis med felaktiga uppgifter skulle kunna användas i bedrägligt syfte. Eftersom registreringsbeviset endast är ett utdrag ur registret vid en given tidpunkt, är det den som förlitar sig på registreringsbeviset som har att avgöra om det är riktigt eller inte och om denne anser sig kunna lita på uppgifterna. Registreringsmyndigheten har inget s.k. strikt ansvar för registrets innehåll och kan därför inte ställas till svars för innehållets äkthet.

Det finns dock situationer då ansvar kan läggas på myndigheten. Staten ska enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) ersätta förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Om det skulle anses att registreringsbeviset är ett "intyg" om ett bolags förhållanden och att myndigheten förfarit försumligt vid utfärdandet, skulle eventuellt skadeståndsskyldighet inträda för Bolagsverket för förmögenhetsskador som kan tänkas ha uppstått på grund av intyget. Bolagsverket utfärdar dock inte sådana intyg.

Det är av stor vikt att säkerheten i Bolagsverkets IT-system är sådan att registeruppgifter inte kan ändras hur som helst. För att en ändring eller införande av en ny uppgift i ett register ska kunna göras, måste ett ärende om detta inkomma till myndigheten eller initieras av denna. Uppgifterna ska sedan granskas i förhållande till gällande författningar och beslut fattas

av en behörig tjänsteman. Verket har också stränga rutiner beträffande korrigeringar av fel som upptäckts i registret.

Registreringsbevis

Bolagsverket expedierar årligen ett stort antal ”bevis” av olika slag. För varje registrering av ett nybildat aktiebolag expedieras ett registreringsbevis. Om en ändring i ett befintligt bolag registrerats, expedieras ett s.k. ändringsbevis. Kostnaden för dessa är inbokad i anmälningsavgiften. Därutöver kan vem som helst och när som helst mot avgift beställa ett registreringsbevis, antingen i pappersform eller i elektronisk form via Bolagsverkets webbplats. Även bevis om en persons uppdrag i ett företag kan beställas.

Under 2010 hämtades information ur registren via Näringslivsregistret vid 6,4 miljoner tillfällen. Samma år levererade Bolagsverket 95 000 kopior ur registret och 359 000 registreringsbevis, varav 80 % var registreringsbevis i elektronisk form.

Näringslivsregistret

Bolagsverkets Näringslivsregister omfattar information ur bl.a. aktiebolagsregistret, bankregistret, föreningsregistret och handelsregistret. Näringslivsregistret är således ett samlingsbegrepp för information från dessa register.

Om lagring och vidareutnyttjande av information från Näringslivsregistret gäller särskilda regler. Kundens avtal med Bolagsverket om tillgång till Näringslivsregistret innebär att personuppgifter i registret inte får användas i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Näringslivsregistret är numera också benämningen på en av verkets elektroniska tjänster där information om företagets firma och organisationsnummer kan fås utan avgift. För en mer

omfattande åtkomst av information krävs att man registreras som kund och har då tillgång till i stort sett det mesta som finns i verkets register, t.ex. en styrelses sammansättning och hur ett bolags firma tecknas.

Bolagsverket tillhandahåller också e-tjänsten ”Sök företagsfakta”. Där kan man finna den senaste informationen om företag i Sverige.

12 Behörighetsproblematiken

12.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att redovisa och bedöma problem med den nuvarande ordningen. Riksgäldskontoret och Riksrevisionen har i flera rapporter om säkerheten i det statliga betalningssystemet påtalat brister i rutiner och regelverk för behörighet hos myndigheterna. Ramavtalsbankerna har pekat på stora problem i myndigheternas hantering av behörighetsfrågorna.

12.2 Bankärenden

Riksgäldskontoret har i sin regeringsrapport (2008:198) Risker och sårbarheter i den statliga betalningsmodellen påpekat bl.a. att det finns en inneboende sårbarhet i att det statliga regelsystemet för hantering av fullmakter hos myndigheter är oklart och osammanhängande. Riksgäldskontoret föreslår bl.a. att regeringen kompletterar myndighetsförordningen med regler om myndighetsledningens ansvar att utse behöriga personer inte bara för uppgifter internt inom myndigheten utan också för att företräda myndigheten utåt. Det är enligt Riksgäldskontoret särskilt viktigt att myndighetsledningen beslutar om vilka som är behöriga att förfoga över myndighetens medel på bankkonton som är anslutna till statens centralkonto.

Av rapporten framgår att staten för närvarande saknar ett formellt myndighetsregister motsvarande bolagsregistret, där myndigheterna och behöriga firmatecknare är registrerade.

Riksrevisionen framhåller i sin rapport Säkerheten i statens betalningar (RiR 2010:13) att större delen av de myndigheter som Riksrevisionen har granskat saknar tydliga riktlinjer för hur delegationsbeslut och fullmakter ska vara utformade. Även Riksrevisionen bedömer att oklarheterna i regelverket och rutinerna för firmateckning och fullmaktshantering hos myndigheterna är en av större enskilda risker i detta sammanhang. Enligt Riksrevisionen är det nödvändigt att staten mycket tydligt stramar upp regelverket och rutinerna för firmateckning och fullmaktshantering hos myndigheterna.

I en promemoria (2010-11-29) uppmärksammade Riksgäldskontoret regeringen på svårigheten för bankerna att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden. Riksgäldskontoret hade kartlagt hur behörighetshandlingen ter sig utifrån bankernas perspektiv. Den bild som gavs var att handlingen av behörighetsfrågorna för statliga myndigheter skiljer sig väsentligt från vad som gäller för bolag och andra bankkunder. Bolag måste registrera behöriga firmatecknare offentligt hos Bolagsverket som information till t.ex. banker och affärskontakter. Ingen sådan regel finns för myndigheter.

Representanter för de banker med vilka Riksgäldskontoret har avtal om betalningstjänster för statliga myndigheter uppger enligt promemorian samstämmigt att handlingen av behörighetsfrågorna för myndigheter är besvärlig och inte i linje med dagens säkerhetskrav. Rutinerna för myndigheterna är inte som för andra kunder. Bankerna måste infordra och behandla behörighetsuppgifter för myndigheterna manuellt eller genom besök. Detta är inte en alltigenom enkel och kostnadseffektiv process. Svårigheterna att få god och tillförlitlig information är ibland mycket stora. På frågan om behöriga myndighetsföreträdare lämnar myndigheterna inte sällan ut sin instruktion och sin arbetsordning. Men inte alltid. Det har förekommit att det varit svårt för bankerna att få tillgång till en arbetsordning.

Man har på myndigheten ställt sig frågande till vad banken har för intresse av den. Uppfattningen på myndigheten har varit att arbetsordningen gäller myndighetens interna förhållanden. Arbetsordningarna följer inte någon given mall. Inte sällan är de mycket omfattande och detaljerade och innehåller många interna uppgifter och regler. Bankerna måste lägga ner stort arbete på att få fram de uppgifter som behövs för behörighetskontrollen.

Ett ytterligare problem är att behörighetsuppgifterna i arbetsordningarna ofta inte räcker. Uppgifterna består inte sällan av beskrivningar av att en viss befattning eller funktion medför en viss behörighet, t.ex. att ekonomichefen får besluta i vissa frågor. Namn och personnummer anges inte.

När arbetsordningarna inte ger den information som bankerna behöver, måste dessa begära kompletterande uppgifter. Inte helt ovanligt är det då att myndigheten tillhandahåller olika typer av beslut och protokoll. I bästa fall tillhandahåller myndigheten originalhandlingar eller vidimerade kopior. Men det är inte alltid fallet. Obestyrkta kopior med okända och ibland otydliga underskrifter förekommer. Om dessa underskrifter är äkta och gjorda av tjänstemän som har behörighet att företräda myndigheten framgår inte. Bankerna tvingas i sådana situationer inte sällan ta personliga kontakter och besöka myndigheterna.

Bankernas erfarenheter är att myndigheternas arbetsordningar och behörighetsdokumentation främst inriktas på att internt reglera ansvar och arbetsfördelning och få en riktig redovisning, inte på en enkel och säker information om vilka som gentemot externa kontakter har behörighet att företräda myndigheten, t.ex. att öppna bankkonton och beordra banken att utföra betalningar från dessa konton.

De banker med vilka staten har ramavtal har uppgett att problemen fortfarande är betydande när de ska säkerställa att en person är behörig företrädare för en myndighet. Behörighetskontrollen när det gäller aktiebolag är enligt bankerna mycket smidigare. Banken kan då genom aktiebolagsregistret snabbt få säker information om vem som tecknar bolagets firma. En bank uppger att ett ärende om myndighetsföreträdarens behörighet tar

minst dubbelt så lång tid som ett ärende om en bolagsföreträdare. Att lösa en behörighetsfråga för en myndighet kan liknas vid att lösa en sådan fråga med ett utländskt företag, då banken inte har tillgång till ett tillförlitligt företagsregister. Behörighetsfrågorna med myndigheterna är enligt bankerna resurskrävande, tidsödande och krångliga.

I utredningens enkät uppmanades myndigheterna att beskriva eventuella problem i sin hantering av behörighetsfrågorna gentemot bankerna.

Av de 75 myndigheter som svarat på frågan tar ett 30-tal upp en rad olika problem i behörighetshanteringen. Delvis rör det sig om samma problem – sedda ur myndighetsperspektivet – som påtalats av bankerna. Cirka 40 myndigheter säger sig inte ha mött några problem.

Flera myndigheter nämner som ett problem att det saknas en enhetlig behörighetshantering såväl hos den egna myndigheten som hos bankerna. Olika banker ställer olika krav, har olika system och hanterar behörighetsfrågan på olika sätt. Tre myndigheter ser problem i att myndigheterna inte har någon motsvarighet till företagens firmatecknare. En myndighet beklagar att begreppet firmatecknare används på myndighetsområdet. Ett par myndigheter framhåller att det generellt är ett problem att det inte finns ett ”bolagsregister” även för myndigheter för att dessa enkelt ska kunna styrka behörighet. En myndighet efterlyser någon form av mall för intygande av behörighet. Några menar att Riksgäldskontoret eller respektive departement skulle kunna skapa en enhetlig hantering av behörighetsfrågorna.

Ett tiotal myndigheter ger på olika sätt uttryck för att behörighetsadministrationen är tungrodd. Som exempel relaterar en myndighet att en bank krävt att myndighetschefen skulle styrka att han fortfarande hade sin anställning kvar trots att giltig legitimation uppvisades tillsammans med kopia av behörighetsbeslut. En kopia av regeringens utnämningsbeslut med förordnandeperioden angiven förededdes då. Inte heller detta var banken helt nöjd med eftersom myndighetschefen kunde ha

avgått under förordnandeperioden. En myndighet påpekar att regeringens tillsättningsbeslut saknar personnummer.

Ett par myndigheter uppfattar att bankerna tycker att arbetsordningen är ett myndighetsinternt dokument som inte räcker som underlag för behörighetskontroll. Att hålla fullmakter och behörigheter uppdaterade är enligt flera myndigheter ett tidskrävande arbete. När kontroll och uppdatering görs via banken får myndigheten ingen översikt över aktuella fullmakter. Myndigheterna har svårt att hålla uppsikt över utestående behörigheter hos bankerna. Ett par myndigheter uttrycker oro över att det finns risk för att gamla behörigheter ligger kvar i systemen utan myndighetens vetskap. En myndighet menar att bankernas behörighetsförteckningar är svårtolkade. Systemet karakteriseras som osmidigt, rörigt och ålderdomligt. En särskild komplikation uppstår vid byte av bank. En förbättring är att myndigheten själv sköter behörighetsadministrationen direkt i bankens system. Ytterligare en myndighet framhåller att få personer är behöriga att företräda myndigheten och att problem kan uppkomma när dessa är på resa.

Bland de myndigheter som säger att de inte har stött på några problem, eller i vart fall inga nämnvärda, uppger en att den klarat ut problemen med de banker som myndigheten har avropat tjänster från. En annan myndighet förklarar att den har speciella kontaktpersoner i banken och att myndigheten tillsammans med banken kontinuerligt går igenom betalningsrutiner och behörigheter. Enligt en myndighet godtar banken kopior av arbetsordning, protokoll, förordnanden och liknande dokument tillsammans med en legitimationshandling som bevis om behörighet. Några myndigheter anser tvärtom att just den omständligheten att bankerna kräver att få se arbetsordning, delegationsbeslut m.m. utgör ett problem. En myndighet anser sig inte ha något större problem, eftersom den bara har en bank; en annan hänvisar till att den är en mycket liten myndighet.

12.3 Andra avtal

Det har inte ingått i utredningsuppdraget att kartlägga hur de som sluter avtal med myndigheter bedömer frågor om myndighetsföreträdarens behörighet. Men de problem som ramavtalsbankerna har redovisat i fråga om bankärendena är i långa stycken generella och gör sig gällande även när banker och andra företag sluter avtal med myndigheter. Detta bekräftas också i vissa av de svar som myndigheterna har lämnat i utredningens kartläggning på frågorna om dokumentation och problem vid ingående av avtal.

På en fråga i utredningens enkät har ett tjugotal myndigheter, av de 58 som besvarat frågan, beskrivit problem i sin hantering av behörighetsfrågorna vid ingående av avtal om köp och hyra av varor och tjänster.

Flera myndigheter framhåller att det är ett problem att "firmatecknare" saknas i myndigheterna. Det uppstår ibland problem när leverantörer vill se bevis för vem som "tecknar firma". En myndighet påpekar att det har blivit vanligare på senare år att leverantörer ställer krav på att någon ska "teckna firman" för myndigheten. Men några myndigheter uppger att det är ett problem att leverantörerna slarvar med eller saknar incitament att kontrollera behörighet att teckna avtal. En myndighet framhåller att det saknas en enhetlig hantering av behörighetsfrågorna på myndigheter. En annan ser gärna förslag på utformning av dokument för att "teckna myndigheten". En myndighet säger att det ibland kan vara omständligt att ingå avtal eftersom myndighetens "firmatecknare" inte finns upptagna i något offentligt register. När myndighetsföreträdarens behörighet styrks med hjälp av myndighetsinterna dokument såsom arbetsordning eller delegationsordning är det svårt för motparten att ha kontroll över om personen i fråga är behörig att teckna avtal eller inte. En myndighet efterlyser ett centralt register för samtliga fullmakter, som är enkelt att uppdatera och som är sökbart.

Några myndigheter tar som ett problem upp att avtal ingås av personer hos myndigheten som inte är behöriga och att leverantörerna inte alltid begär att behörigheten styrks. En myndighet påpekar att det finns en oklarhet om vad som är en ekonomisk delegation resp. vad som är rätt att ”teckna firman”.

Av de 58 myndigheter som kommenterat frågan säger 40 att de inte har haft några problem på detta område. En myndighet anger som skäl att de flesta avtalen tecknas av generaldirektören. En myndighet ser det som positivt att det är en begränsad krets som ”tecknar firman” för myndigheten. En myndighet konstaterar dock att det blir problem när myndighetschefen är frånvarande. En annan myndighet hänvisar till att beslutanderätten för myndigheten är tydligt reglerad i myndighetens delegationsordning. En myndighet säger sig inte ha några direkta problem eftersom leverantörerna känner till att behörigheten styrks med arbetsordning, protokoll och liknande handlingar. Eftersom ingen i praktiken ifrågasätter behörigheten är det enligt en myndighet inte något problem. Ett par myndigheter säger tvärtom att denna underlåtenhet i sig kan skapa problem. En myndighet menar att problemet ligger hos leverantörerna för vilka det är omständligt att kontrollera myndigheterna, eftersom de måste ha tillgång till myndighetens arbetsordning och även veta vilken rätt myndighetens avtalstecknare har.

13 Andra länder

13.1 Finland

I Finland sluter Finansministeriet ramavtal med banker för de statliga betalningarna efter genomförd konkurrensutsättning. Myndigheterna kan alltså inte själva välja vilken bank de vill använda. För utbetalningar ska myndigheterna använda en bank, Pohjola Bank, som huvudförmedlingsbank. För inbetalningar har staten avtal med två banker, Danske Bank och Nordea.

Myndigheterna är behöriga att ingå avtal för statens räkning. Vem som har rätt att företräda myndigheten framgår av de ekonomistadgar som gäller för varje myndighet. Att rätt företrädare har undertecknat ett avtal kontrolleras och bestyrks av det finska Statskontoret (Valtiokontori), som bl.a. har uppgifter motsvarande Riksgäldskontorets i Sverige.

Banker och företag har inte påtalat några nämnvärda problem med att säkerställa vem som är behörig att företräda en myndighet vid bankärenden och ingående avtal. En förklaring kan vara den kontroll som utövas av Statskontoret.

I Finland finns inget officiellt register över behöriga myndighetsföreträdare. Frågan om att skapa ett sådant har diskuterats. Men man avvaktar resultatet av den svenska utredningen.

13.2 Norge

I Norge sluter Direktoratet för ökonomistyring ramavtal om betalningstjänster för staten. Direktoratet har ingått sådana avtal med tre banker: DNB, Nordea och Alliansesamarbeidet Sparebank 1 DA. Det är obligatoriskt för alla statliga verksamheter/myndigheter att utnyttja ramavtalen. Myndigheterna väljer bank bland de tre och gör avrop från ett eller flera av avtalen efter att ha genomfört "minikonkurrans".

Alla dispositioner/åtgärder som medför ekonomiska förpliktelser för staten ska bekräftas av en person som har budgetbemyndigande. Detta regleras i ekonomiregelverket för staten. Det är verksamhetschefer som har rätt att förfoga över budgetmedel. De kan delegera denna rätt helt eller delvis till anställda på lägre nivåer. Delegeringen ska vara skriftlig. Exempelvis måste den person i en myndighet som undertecknar ett avropsavtal med en ramavtalsbank ha budgetbemyndigande. Banken kan begära en bekräftelse från myndigheten på att den som undertecknar avtalet har rätt att förfoga över budgetmedel.

Alla statliga verksamheter ska registreras i "enhetsregistret". Statliga verksamheter omfattas av registreringsreglerna. Det är frivilligt att lämna uppgifter till enhetsregistret om vem som har "firmateckningsrätt". Därför har inte alla statliga verksamheter lämnat sådana uppgifter till registret.

En bank har tagit upp problem med att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden, men hos Direktoratet för ökonomistyring har man inte uppfattat detta som ett stort problem. Banken kan alltid be om en bekräftelse på att den som undertecknar avtalen har budgetbemyndigande.

13.3 Danmark

I Danmark anlitar alla myndigheter samma bank. Myndigheterna har ett enhetligt dokument som innehåller en förteckning över behöriga myndighetsföreträdare. Detta dokument lämnas till

banken om den begär det. I Danmark har man inte sett samma problem på detta område som i Sverige.

14 Överväganden och förslag

Alla som har kontakt med en myndighet i samband med ingående av avtal eller andra rättshandlingar, t.ex. bankärenden, inom den civilrättsliga sfären, har ett legitimt behov av att försäkra sig om att man har att göra med en behörig företrädare för myndigheten. Att på ett enkelt och tillförlitligt sätt kunna säkerställa vem som är behörig att företräda en myndighet är ett intresse för såväl banker som företag i allmänhet. Det underlättar och effektiviserar de kommersiella mellanhavandena mellan företagen och myndigheterna.

14.1 Bankärenden

De banker som har ramavtal med staten har vid flera tillfällen på senare år beskrivit problemen med att säkerställa behörigheten hos myndighetsföreträdare. Det är ett effektivitetsproblem, men också ett säkerhetsproblem, inte bara för bankerna utan även för myndigheterna.

Bankerna har framhållit att de får lägga ner mycket tid och resurser på att försäkra sig om att myndigheternas tjänstemän är behöriga att företräda myndigheten och förfoga över dess medel. Hanteringen av behörighetsfrågorna är krånglig, tidsödande, resurskrävande och ineffektiv. Den är inte heller i linje med dagens säkerhetskrav. Det kan finnas risk för att personer felaktigt tilldelas behörighet att göra utbetalningar för myndigheter. Bankerna anser att detta är ett stort och väsentligt problem. Det framstår särskilt tydligt vid en jämförelse med den

enkla, effektiva och tillförlitliga metod för behörighetskontroll som står till buds i fråga om aktiebolagen genom registreringsbevisen, som hämtas från Bolagsverkets aktiebolagsregister. Bankerna har inte kunnat se att problemen visar någon tendens att minska med tiden. Penningtvättslagstiftningen ställer ökade krav på bankerna att genomföra noggrann kontroll av kunderna.

För bankerna är det angeläget att kunna säkerställa att avtalen, framför allt avropsavtalen, som myndigheterna sluter med bankerna, och fullmakterna, som ger behörighet för tjänstemän vid myndigheterna att bemyndiga utbetalningar från myndighetens bankkonton, är undertecknade av personer som har rätt att företräda myndigheten och teckna dess "firma" vid ingående av avtal.

En majoritet av de myndigheter som besvarat enkätfrågan om eventuella problem i hanteringen av behörighetsfrågorna har sagt att de inte har några. Men många myndigheter har beskrivit problem både i den egna behörighetshanteringen och i kontakterna med bankerna. Myndigheterna tar upp delvis samma problem, sedda ur myndighetens perspektiv, som bankerna.

Systemet med ramavtal har inneburit att åtskilliga myndigheter har köpt betalningstjänster från flera banker. Både myndigheter och banker menar att det var lättare att bemästra problemen kring behörigheterna på den tiden då myndigheterna bara hade en bankförbindelse. Myndigheten kunde skapa en långsiktig och stabil relation med en bank i stället för tre eller fyra olika banker.

Riksgäldskontoret och Riksrevisionen bekräftar den problembild som banker och myndigheter har tecknat.

Problemen kring behörighetshanteringen är enligt utredarens uppfattning väl dokumenterade, genuina och väsentliga. De har inte visat någon tendens att minska under senare år. De ger sig tillkänna inte minst vid struktur- och organisationsförändringar bland de statliga myndigheterna, vid byte på chefsposter i myndigheterna och i samband med myndigheternas byte av bank. Sådana blir ju alltid aktuella när nya ramavtal sluts. De nuvarande avtalen är fyraåriga och löper ut år 2015.

Myndigheterna tonar ibland ner problemen och bedömer dem som mindre allvarliga eller betraktar dem som hanterbara. Det beror sannolikt på att myndigheterna bedriver mycket olika verksamheter och har mycket varierande behov av att utnyttja bankerna för sina betalningar. Som enkätsvaren visar har de flesta myndigheter god ordning, genom arbetsordning, behörighetsförteckningar etc., på vem som har rätt att fatta beslut på myndighetens vägnar, förfoga över dess medel och företräda myndigheten. Ett problem är att denna goda ordning inte förefaller kunna omsättas i en enkel, tydlig och säker dokumentation i mötet med bankerna. Något förenklat skulle man kunna säga att det som är förvaltningsrättsligt oantastligt inte håller måttet på den civilrättsliga sidan. Det är inte rimligt att begära av bankerna att de ska ge efter på sina krav – betvingade av bl.a. penningtvätsreglerna – på en tillfredsställande behörighetskontroll. Det är myndigheternas ansvar att hålla reda på vem som har rätt att företräda myndigheten, men det är också viktigt, inte minst för myndigheterna, att bankerna är noggranna med behörighetskontrollen.

Utredaren kan inte finna något godtagbart skäl varför bankerna ska behöva acceptera en påtagligt krångligare och osäkrare behörighetshantering när det gäller myndigheter än när det är fråga om företag. Att staten är en juridisk person varav myndigheterna är delar eller att myndighetsorganisationen är svåröverskådlig är inte sådana skäl. Det är också värt att uppmärksamma att även myndigheter framhåller att deras behörighetshantering skulle kunna vara mindre krånglig, säkrare och mer effektiv och därmed kosta mindre.

Problemen är enligt utredarens uppfattning av den arten och omfattningen att det inte gärna kan ignoreras. Behörighetshandlingen är omständlig, ineffektiv och resurskrävande hos bankerna men också hos många myndigheter. Den är inte helt tillförlitlig och saknar tillräckliga garantier för att obehöriga personer inte ska kunna uppträda som behöriga företrädare för myndigheter. Det försvårar slutandet av avtal mellan staten och företagen på ett sätt som kan påverka företagens vilja att göra

affärer med myndigheter negativt. Det kan inte uteslutas att den krångliga behörighetshandlingen medför högre transaktionskostnader och högre priser på banktjänsterna.

Behörighetskontroller av det slag som bankerna kan göra i fråga om aktiebolag med registreringsbevis från Bolagsverket som grund är inte möjlig när det gäller myndigheter. Skälet är att det saknas registreringsbevis att utgå från om vem som får företräda en myndighet. Ett aktiebolags registreringsbevis visar vilka som är firmatecknare och alltså har rätt att företräda bolaget. Med registreringsbeviset som grund kan kontrolleras att fullmakter är utfärdade av behöriga firmatecknare. Man kan stämma av legitimationer och namnteckningsprov mot registreringsbevis och fullmakter. Denna möjlighet finns inte när det gäller myndigheter. För myndigheter finns ingen motsvarighet till bolagsregistret och registreringsbevisen att utgå från när man vill veta vem eller vilka som får företräda myndigheten. Den information om behörighet som man kan få genom arbetsordningar etc. är omständlig att tillgodogöra sig, ofta otillräcklig och inte sällan inaktuell.

14.2 Avtal

De problem med att säkerställa behörigheten som bankerna har redovisat är i långa stycken generella och gör sig gällande vid alla tillfällen då statliga myndigheter sluter avtal med leverantörer och andra avtalsparter som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

En majoritet av myndigheterna som besvarat enkäten säger sig inte ha några problem på detta område. De hänvisar till att de flesta avtalen undertecknas av myndighetschefen, att beslutanderätten för myndigheten är tydligt reglerad i de interna dokumenten och att ingen i praktiken ifrågasätter behörigheten.

De myndigheter som ser problem påpekar att leverantörernas krav på "firmatecknare" medför en omständlig hantering av behörighetsfrågan när myndigheten ska sluta avtal. Någon påpekar

att detta är ett problem inte bara för myndigheterna utan även för leverantörerna som måste ha tillgång till arbetsordningen m.m. och veta vem som har rätt att sluta avtal för myndigheten. Det har blivit vanligare på senare år att företagen ställer krav. Det saknas en enhetlig hantering av behörighetsfrågorna på myndigheterna. För flera myndigheter är det ett problem att avtal ingås av personer vid myndigheten som inte är behöriga och att leverantörerna inte alltid begär att behörigheten ska styrkas. Det påpekas också att det är oklart vad som är en ekonomisk delegation och vad som är rätt att ”teckna myndighetens firma”.

Vad som har kommit fram i utredningen när det gäller mera allmänt rätten att sluta avtal för myndighetens räkning stärker slutsatsen att problemet bör åtgärdas. Det är ett effektivitetsproblem både för myndigheterna och för avtalsparterna. Det är också ett säkerhets- och tillförlitlighetsproblem. Det är självfallet angeläget att det inte råder någon oklarhet vare sig hos myndigheten eller hos banker eller andra avtalsparter om en person är behörig företrädare för myndigheten eller inte.

Myndigheterna har genom arbetsordning och delegationsbeslut ofta bra koll på vem som har rätt att fatta beslut i frågor om myndighetens verksamhet, myndighetsutövning m.m. samt vem som har rätt att förfoga över myndighetens medel och vem som allmänt företräder myndigheten utåt. Men myndigheterna har ingen enhetlig, enkel och säker metod för att tillhandahålla dessa uppgifter till banker och andra avtalsparter. Det finns inga krav på enhetlig hantering av behörighetsfrågorna och utformning av enhetlig dokumentation eller registrering av behöriga företrädare för myndigheter. Det finns som sagt inget officiellt register över behöriga myndighetsföreträdare.

Den person hos myndigheten som bemyndigar en utbetalning eller attesterar en faktura sluter inte ett avtal med banken. Men fullmakten som ger personen i fråga behörighet måste kunna härledas till en behörig företrädare. Fullmaktshanteringen behöver inte regleras av regeringen. Den bör lämnas åt myndig-

heterna själva att sköta, med stöd av bankerna och Riksgäldskontoret.

14.3 Myndigheters och myndighetsföreträdares avtalskompetens

Frågan om de statliga myndigheternas avtalskompetens ligger i gränsområdet mellan offentlig rätt och civilrätt.

För aktiebolag finns registret och firmareglerna. När det gäller de statliga myndigheternas avtal är förhållandena mer komplicerade. Det saknas övergripande föreskrifter om vem som äger rätt att genom sin ställning rättshandla med bindande verkan för staten. Staten är ju en offentligrättslig juridisk person som framträder på ett stort antal sätt genom ett antal myndigheter som visserligen har stor frihet inom sitt verksamhetsområde men som saknar den självständighet som utmärker en kommun. Statens verksamhet framstår som mångfacetterad och att utifrån analysera vad som kan anses innefattat i den statliga verksamheten är ingen enkel uppgift.

Det finns inga generella regler i författning om statliga myndigheters rätt att sluta avtal för statens räkning. Däremot kan man genom en studie av det offentligrättsliga regelsystemet – regeringsformen, budgetlagen, anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, myndighetsinstruktioner m.fl. författningar – få en viss men inte fullständig bild av kompetensfördelningen mellan olika myndigheter. Det förut-sattes i förarbetena till RF att nödvändiga förbindelser för en myndighets löpande verksamhet kunde anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten. Med tanke på effektiviteten i förvaltningen var det betydelsefullt att regeringen och myndigheterna fick tillräcklig frihet att ingå ekonomiska förpliktelser.

Det finns ingen nämnvärd rättspraxis om statliga myndigheters avtals giltighet och rättsverkningarna av kompetensöverskridanden. Försöken att lagstifta på området har inte varit framgångsrika. Ett förslag till allmänna bestämmelser om myndigheternas rätt att ingå avtal (SOU 1994:136) ledde inte till lagstiftning. Försöken har stupat redan på de svårigheter som man möter i det gränsland mellan det offentlighetsrättsliga och det civilrättsliga området där man ofelbart hamnar när gällande rätt ska analyseras. Samtidigt sluter myndigheterna ständigt mängder med avtal utan att deras rätt att göra det ifrågasätts annat än i sällsynta undantagsfall.

För de offentliga rättssubjekten, t.ex. en statlig myndighet, får man i instruktionen och andra författningar dels försöka urskilja om en viss rättshandling faller inom den aktuella myndighetens avtalskompetens och dels vilket organ – styrelsen eller myndighetschefen – som äger att fatta beslutet. Dessa frågor om den inre kompetensen bör hållas isär från frågor om den yttre behörigheten. De står i nära samband med varandra, men det finns betydelsefulla skillnader.

För att veta om ett avtal faller inom en myndighets allmänna kompetensområde måste myndighetens medkontrahent sätta sig in i myndighetens instruktion och andra författningar, regleringsbrev och regeringsbeslut som är av betydelse för att fastställa verksamhetsområdet. Medan det förefaller rimligt att kräva att en myndighet själv håller reda på den materia som ligger till grund för dess beslutskompetens vore det orimligt att tredje man i alla lägen skulle kunna analysera var i ett konkret fall som beslutskompetensen faktiskt är placerad.

Staten, som juridisk person, måste alltid företrädas av en myndighet som i sin tur måste företrädas av någon fysisk person, en s.k. organföreträdare eller en särskilt utsedd "firmatecknare". Man får i myndighetens instruktion m.m. dels försöka urskilja om en viss rättshandling faller inom den aktuella myndighetens avtalskompetens dels vilket organ – styrelsen, myndighetschefen eller någon annan – som har rätt att fatta beslutet.

Frågan om myndigheten är behörig att företräda den juridiska personen staten och har kompetens att sluta avtal med för staten bindande verkan ingår inte i utredningen. Denna utredning utgår från att myndigheterna under de omständigheter som redovisats ovan har sådan behörighet, dvs. att det hos myndigheten finns ett formellt korrekt beslut vars verkställighet manifesteras av myndighetsföreträdarens rättshandling.

Samma argument som gör sig gällande när tredje man ska pröva i vad mån myndigheten i fråga är beslutskompetent gör sig gällande även när frågan om vem som är kompetent inom myndigheten att fatta det beslut som myndigheten i och för sig har rätt att fatta blir aktuell. När det gäller styrelsemyndigheter måste tredje man således veta/undersöka om det är styrelsen eller myndighetschefen som enligt myndighetsförordningen och myndighetens egen arbetsordning har kompetens att besluta.

De statliga myndigheternas makt att binda sin huvudman staten kan betecknas som avtalskompetens. Denna kan i sin tur, utifrån ett associationsrättsligt perspektiv, delas upp i beslutskompetens och representationskompetens. Det är viktigt att hålla isär avtalskompetensen från behörighets- och befogenhetsresonemang och därigenom undvika en sammanblandning av frågor om kompetens att besluta om ingående av avtal och kompetens att verkställa beslutet genom att underteckna avtalet.

Behörighets-befogenhetsterminologin fungerar inte tillfredsställande på det statliga området. Frågan är ju inte om en kompetensfördelning mellan myndigheten och staten, eftersom den enskilda myndigheten inte är ett från staten fristående organ utan en del av staten som ett offentligrättsligt rättssubjekt. Myndigheten kan inte betraktas som en bolagsstyrelse i förhållande till själva bolaget.

14.4 Vem är behörig myndighetsföreträdare?

Förslag: I myndighetsförordningen införs en ny bestämmelse om vem som har rätt att företräda en myndighet och teckna dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

Utredningen gäller behörighet att företräda myndigheter vid bankärenden och andra tillfällen då myndigheter ska företrädas, t.ex. vid ingående av avtal. Bankärendena handlar i första hand om myndigheternas avropsavtal med bankerna avseende betalningstjänster enligt ramavtalen. Dit hör även myndigheternas beställningar av behörigheter för personer att utnyttja vissa av bankens tjänster eller att bemyndiga betalningar för myndigheten. Själva bemyndigandena eller attester av fakturor är inte att betrakta som avtal i detta sammanhang.

De personer som har rätt att generellt företräda myndigheten och teckna avtal för dess räkning är enligt gällande rätt också behöriga att företräda myndigheten vid bankärenden. Utredaren anser det därför vara lämpligt att söka sådana lösningar på behörighetsproblematiken som är effektiva för alla avtal som myndigheterna ingår.

Problemet är att myndigheten har en avtalspart som rör sig inom det civilrättsliga området med dess principer för behörighet. Företrädaren för myndigheten måste kunna styrka sin civilrättsliga behörighet. Därvid är utgångspunkten att den som enligt myndighetsförordning, myndighetsinstruktion och arbetsordning har rätt att fatta beslut, i första hand styrelse och myndighetschef, också är behörig att ingå avtal m.m. för myndighetens räkning.

Rätten för myndighetschefen i en enrådighetsmyndighet, styrelsen i en styrelsemyndighet och nämnden i en nämndmyndighet att besluta om ingående av avtal för myndighetens räkning (beslutskompetens) framgår inte direkt av myndighetsförordningen eller någon annan förordning men följer av 2 § och

4 § 5 och 5 § myndighetsförordningen. I en styrelsemyndighet ska myndighetschefen enligt 13 § myndighetsförordningen sköta den löpande verksamheten. Inom ramen för denna verksamhet har myndighetschefen rätt att besluta om ingående av avtal för myndighetens räkning. De har både beslutskompetens och representationskompetens. Myndighetschefen, styrelsen och nämnden kan sägas ha en legalt grundad befogenhet att både besluta om ingående av avtal och att verkställa beslutet genom att underteckna avtalet.

Myndighetens ledning kan också enligt ordalydelsen i 5 § myndighetsförordningen delegera rätten att avgöra ärenden till den som ledningen bestämmer. Denna möjlighet att delegera får anses omfatta även beslutanderätt vad gäller ingående av avtal. Det rör sig ofta om delegation till tjänstemän närmast under myndighetschefen. En sådan delegering får dock inte avse sådana avtal som har principiell karaktär eller större betydelse (4 § 5 och 5 § myndighetsförordningen). Även för denna grupp, som inte bör betraktas som legala företrädare eller s.k. organföreträdare, kan besluts- och representationskompetensen sammanfalla. Om detta är myndighetsledningens avsikt bör det framgå av delegationsbeslutet. Det är bara om beslutanderätten delegerats till undertecknaren som beslutskompetensen sammanfaller med representationskompetensen.

Av myndighetsförordningens bestämmelser framgår inte klart att personerna också har rätt att företräda myndigheten och teckna avtal för dess räkning ("firmateckningsrätt"). Det går inte att heller göra direkta analogier från de aktiebolagsrättsliga reglerna. Detta får dock anses vara gällande rätt. För att undanröja denna oklarhet bör en bestämmelse tas in i myndighetsförordningen om att personerna i fråga också är behöriga företrädare för myndigheten med rätt att teckna dess namn. Det är också angeläget att myndigheten i sina delegeringsbeslut håller isär beslutsrätt i "myndighetsärenden" från besluts- och representationsrätt i avtalsfrågor.

En myndighet kan liksom andra rättssubjekt också representeras utåt genom ombud med fullmakt att teckna avtal för myn-

digheten. En sådan på fullmakt stödd rätt att företräda myndigheten måste dock alltid kunna härledas till myndighetens legala företrädare, i allmänhet myndighetschefen.

Det är alltså inte svårt för myndigheten själv att veta vem som är behörig. Problemet är att det för en utomstående är komplicerat att få dokumenterat vem som är behörig.

En myndighetsföreträdare kan möjligen teckna myndighetens ”firma” men inte statens, eftersom myndigheten ju bara är en del av staten. Firma har sedan länge en bestämd innebörd och funktion för privata företag på det civilrättsliga området (immaterialrätten och associationsrätten), som inte utan vidare kan överföras till det statliga området. Men myndighetens ”namn” är ett ändamålsenligt begrepp. Det är auktoritativt och säkert fastställt i förordningen med instruktion för myndigheten som publiceras i Svensk författningssamling (SFS).

14.5 Åtgärder

Förslag: Ett register över behöriga myndighetsföreträdare skapas.

Den bestämmelse som utredaren föreslår ska tas in i myndighetsförordningen klargör visserligen vem som har rätt att företräda myndigheten och teckna dess namn vid ingående av avtal. Men detta löser inte problemet som till en stor del handlar om att banker m.fl. som sluter avtal med myndigheter har svårt att säkerställa vem som är behörig att företräda myndigheterna.

Problemet är inte i första hand att myndigheterna saknar den information som banker och andra avtalsparter behöver. Myndigheterna måste under alla omständigheter hålla reda på, dokumentera och ha kontroll över vem som är behörig att sluta bindande avtal för deras räkning. Problemet är snarare att myndigheterna saknar förutsättningar att tillhandahålla informationen på ett sådant sätt och i en sådan form att den blir enkelt

och tillförlitligt tillgänglig för avtalsparterna. Ur effektivitets- och säkerhetssynpunkt är detta inte tillfredsställande för vare sig bankerna eller myndigheterna.

För att finna ett sätt att tillhandahålla enkel och säker information om behöriga myndighetsföreträdare finns två alternativa vägar att välja. Den ena är att myndigheterna genom en förordning beslutad av regeringen åläggs att lämna korrekt och uppdaterad information om behöriga myndighetsföreträdare till banker och andra avtalsparter i dokument som är enhetligt utformade för alla myndigheter. Den andra vägen är att skapa ett offentligt register över behöriga myndighetsföreträdare.

Den förra vägen ställer krav på styrmedel som leder till att alla myndigheter följer den enhetliga mallen. Det är viktigt att den åtnjuter högt förtroende hos alla avtalsparter och därför måste alla myndigheter tillämpa den. För att uppnå detta mål krävs författningsreglering. Det handlar om ändringar i myndighetsförordningen, myndighetsinstruktioner, betalningsförordningen och bokföringsförordningen samt verkställighetsföreskrifter och rådgivning från Riksgäldskontoret m.m. Det innebär ökad detaljreglering av myndigheternas interna förhållanden. En sådan reglering måste också kunna garantera att uppgifterna inte endast är korrekta utan också att de ständigt hålls aktuella. I annat fall blir registret inte tillförlitligt och kan inte tjäna sitt ändamål som bärare av information om vem som är behöriga företrädare för myndigheter. Ett effektivt kontrollsystem skulle sannolikt vara svårt att skapa. Den första vägen är osäker, eftersom det är svårt att se hur den skulle kunna få tillräckligt genomslag hos myndigheterna utan omfattande detaljreglering och kontroll. Hittillsvarande försök att lösa problemet genom regelstyrning – bestämmelser i betalningsförordningen och bokföringsförordningen – har inte gett resultat.

Den andra vägen innebär att det införs krav på registrering av behörighet att företräda statliga myndigheter – att teckna myndighetens namn. Detta kräver att ett särskilt behörighetsregister skapas eller att en registreringsfunktion byggs in som en del i något av de befintliga myndighetsregistren. Dessutom måste det

göras till en skyldighet för myndigheterna att kontinuerligt lämna nödvändiga uppgifter till registret. Det måste fastställas vilka uppgifter som ska finnas i registret för att det ska fylla sin uppgift att ge ändamålsenlig information om behöriga företrädare för myndigheter.

Den andra vägen är säkrare. En författningsmässigt reglerad registrering av behörigheter att företräda statliga myndigheter – att teckna myndighetens namn – skulle skapa underlag för en enkel och effektiv behörighetskontroll av företrädare för myndigheterna. Det skulle ge en mer fullständig och säker lösning på behörighetsproblematiken. Genom en författningsskyldighet för myndigheterna att registrera behörighetsuppgifterna och anmäla ändringar i dem finns det goda utsikter att registret blir heltäckande, korrekt och aktuellt och därmed tillförlitligt. Den kontinuerliga uppdateringen har varit ett problem för det allmänna myndighetsregistret. Registermyndigheten kan bidra till att registret fungerar väl och till att företagens förtroende för det blir högt. Utsikterna ökar för att registret får genomslag hos alla myndigheter. Det blir lättare att kontrollera att det hålls aktuellt, att alla myndigheter fullgör sin registreringskyldighet. Bolagsregistret är en bra och beprövad förebild. Om det kan fylla sin roll för 370 000 aktiebolag borde det vara möjligt att skapa ett väl fungerande register för 370 statliga myndigheter. Samma typ av behörighetskontroll kan användas av banker m.fl. för såväl bolag som myndigheter. Den sammanhållna och enklare behörighetskontroll som kan användas för företagen kan gälla även för myndigheter. Samma tillvägagångssätt och typ kan användas för alla bankkunder. Inga särlösningar behövs för staten vilket är till fördel både ur säkerhets- och kostnadssynpunkt. Även för andra leverantörer och motparter till myndigheterna skulle behörighetskontrollerna underlättas. Ett myndighetsregister ger myndigheterna incitament att ha god ordning på sin behörighets- och fullmaktshantering. Ett register blir en del i den institutionella infrastruktur som stöder företagande och investeringar.

14.6 Ett myndighetsregister

Förslag: Myndighetsregistret ska ha till ändamål:

- att vara ett allmänt myndighetsregister för tillförlitlig information om de statliga myndigheterna
- att ge säker och uppdaterad information om behöriga företrädare för statliga myndigheter.

Ett register över behöriga företrädare för myndigheter måste innehålla uppgifter om vilka personer som har behörighet att företräda en myndighet och teckna myndighetens namn. Men det måste också innehålla uppgifter om myndigheten, t.ex. myndighetens namn, adress, ledningsform m.m. Sådana uppgifter finns redan i det allmänna myndighetsregistret som förs av SCB. Ett nytt behörighetsregister bör integreras med det allmänna myndighetsregistret. Anmälningar av uppgifter om myndigheterna behöver därigenom göras bara till ett register. Ett integrerat register kommer att fylla två syften, dels att vara ett register med allmän information om myndigheter, motsvarande dagens allmänna myndighetsregister, och dels att ge tillförlitlig information om vem som är behörig att företräda en myndighet och teckna myndighetens namn. Det nya myndighetsregistret ska vara det auktoritativa registret över Sveriges statliga myndigheter och de personer som företräder dem.

14.6.1 Vilka myndigheter bör ingå i registret?

Förslag: Registret ska innehålla uppgifter om statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. Den del av registret som avser behöriga myndighetsföreträdare ska inte omfatta domstolar, universitet och högskolor och Regeringskansliet.

Allmänt

Det föreslagna myndighetsregistret bör omfatta de statliga myndigheter som i dag ingår i det allmänna myndighetsregistret hos SCB, med undantag av svenska utlandsmyndigheter. Det innebär att registret kommer att omfatta statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. Till förvaltningsmyndigheterna räknas även affärsverk, universitet och högskolor med statlig huvudman samt AP-fonder. Samtliga 234 myndigheter som ingår i det statliga betalningssystemet kommer att ingå i registret.

Statliga kommittéer och särskilda utredare är formellt förvaltningsmyndigheter. De omfattas inte av myndighetsregistret i dag och bör inte heller i fortsättningen göra det. I en rapport till regeringen år 2010 föreslog SCB att utlandsmyndigheterna skulle utgå ur myndighetsregistret. Utredaren delar den uppfattningen.

Behörighetsdelen

Domstolarna har administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande makten. Handläggningen av sådana ärenden regleras i huvudsak i förordningarna med instruktioner för domstolarna. Bara ett fåtal bestämmelser i myndighetsförordningen gäller för dem. Domstolarna leds inte heller med de ledningsformer som gäller för förvaltningsmyndigheterna enligt myndighetsförordningen. Det finns i och för sig skäl att inkludera domstolarna i behörighetsdelen, eftersom de kan ingå vissa avtal om köp av varor och tjänster. Men det kräver en djupare analys och genomgång av domstolarnas instruktioner och andra författningar. Utredaren har inte haft möjlighet att göra detta. Det är tills vidare tillräckligt för ändamålet med registret att Domstolsverket ingår.

Polisorganisationskommittén har nyligen föreslagit att Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Statens

kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet (SOU 2012:13). Utredningen behandlar därför inte nu särskilt de regionala polismyndigheterna med deras speciella relation till Rikspolisstyrelsen.

För styrelser och rektorer vid universitet och högskolor gäller särskilda regler enligt högskoleförordningen (1993:100). Universitetet och högskolorna är enligt 5 § högskoleförordningen undantagna från myndighetsförordningens bestämmelser om styrelsemyndigheter, myndighetens ledning, ledningens ansvar och delegering. Frågan om att ansluta universitetet och högskolorna till registrets behörighetsdel, vilket kan vara motiverat, bör analyseras närmare.

Ledningsformerna i Regeringskansliet avviker från dem som gäller för de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska myndighetsförordningen inte tillämpas på Regeringskansliet. Detta betyder att registret skulle komma att omfatta 371 myndigheter. Behörighetsdelen kommer, om domstolar, universitet och högskolor tills vidare undantas, att omfatta cirka 260 myndigheter, dvs. något flera än dem som i dag ingår i det statliga betalningssystemet. Vissa myndigheter kan sluta avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten utan att ingå i betalningssystemet.

14.6.2 Vilka uppgifter bör registreras?

Förslag: Myndighetsregistret ska innehålla uppgifter om myndighetens organisationsnummer, namn, adresser, telefonnummer, instruktion samt ledningsform, styrelse- respektive nämndledamöter, ordförande, myndighetschef, myndighetens ställföreträdare, övriga behöriga företrädare för myndigheten och av vilka och hur myndighetens namn tecknas. De registrerade personernas personnummer ska finnas i registret. Dom-

stolar, universitet och högskolor och Regeringskansliet behöver inte anmäla de uppgifter som avser behöriga företrädare.

Registret bör innehålla de uppgifter som behövs för registrets syften, varken mer eller mindre. Det bör inte omfatta sådant som är tillgängligt på annat håll eller bara tillgodoser ett specialintresse hos någon myndighet. Författningsregleringen av registret bör inte göras onödigt detaljerad. En sådan omfattande reglering som den som gäller för aktiebolagsregistret enligt aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen är enligt utredarens mening inte nödvändig i fråga om myndighetsregistret. Mer detaljerad information om myndigheterna finns att hämta på deras hemsidor via webbadresserna som finns i myndighetsregistret.

För att registret ska uppfylla kraven på ett ändamålsenligt behörighetsregister bör det innehålla följande uppgifter:

- organisationsnummer
- myndighetens namn
- postadress
- besöksadress
- telefonnummer
- e-postadress
- webbadress
- rubriken för förordningen med instruktion för myndigheten eller annan motsvarande författning, med SFS-nummer
- ledningsform (enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet eller nämndmyndighet)
- styrelse/nämndledamot, ordförande
- styrelse/nämndledamöter
- myndighetschef
- myndighetschefens ställföreträdare
- övriga behöriga företrädare för myndigheten
- av vilka och hur myndighetens namn tecknas

Domstolarna, universiteten och högskolorna och Regeringskansliet bör enligt vad som sagts ovan (avsnitt 14.6.1) inte omfattas av registrets behörighetsdel.

Organisationsnummer

Myndighetens organisationsnummer ska finnas i registret. Organisationsnummer tilldelas av den myndighet som registrerar en juridisk person när den bildas. I dag tilldelar SCB organisationsnummer för statliga myndigheter. Bolagsverket tilldelar organisationsnummer för aktiebolag och andra privaträttsliga associationsformer. Skatteverket för ett centralt register över samtliga tilldelade organisationsnummer. Bestämmelser om organisationsnummer finns i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer. Bolagsverket bör i fortsättningen tilldela statliga myndigheter organisationsnummer.

Myndighetens namn

Myndigheternas namn framgår otvetydigt av deras instruktioner. Om myndigheten använder sig av ett "arbetsnamn" ska det instruktionsenliga namnet anmälas till registret. Begreppet "firma" ska inte användas. Detta begrepp har sedan länge en fast innebörd och funktion för privata företag på det civilrättsliga området (immaterialrätten och associationsrätten). Den kan inte utan vidare överföras till det offentliga området. Myndighetens namn är fastställt av regeringen i instruktionen, som har publicerats i Svensk författningssamling. Det ger tillräcklig stabilitet för att registret ska fylla sitt syfte.

Myndighetens instruktion

Aktiebolagsregistret ska innehålla uppgift om föremålet för varje bolags verksamhet, angivet till sin art. För myndigheterna bör det vara tillräckligt att ange rubriken för instruktionen och förordningens SFS-nummer. Det är enkelt att med hjälp av offentliga eller kommersiella rättsdatabaser få tillgång till instruktionen och genom denna få information om vilken verksamhet myndigheten bedriver. Myndigheternas egna beskrivningar av verksamhetsidéer etc. bör undvikas i detta sammanhang.

Till skillnad från de flesta andra statliga myndigheter saknar universitet och högskolor en förordning med instruktion. I stället finns det föreskrifter i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) som i vissa delar motsvarar dem som vanligen återfinns i en instruktion. Vidare innehåller förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan liksom förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet bestämmelser som tar sikte på delar av verksamheten. I dessa hänvisas också till bestämmelser i högskoleförordningen som är tillämpliga på Försvarshögskolan respektive Sveriges lantbruksuniversitet. Beträffande universitet och högskolor bör därför registret innehålla uppgift om nämnda författningar,

Myndighetens ledningsform

Enligt 2 § myndighetsförordningen finns tre ledningsformer:

- myndighet som leds av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet)
- myndighet som leds av en styrelse (styrelsemyndighet)
- myndighet som leds av en nämnd (nämndmyndighet).

Registret bör innehålla en uppgift om ledningsformen. Ledningsformen framgår som regel av myndighetens instruktion.

Registrets ändamål är sådant att det inte behöver innehålla uppgifter om insynsråd och deras ledamöter.

Myndighetschefens ställföreträdare

Ställföreträdaren tjänstgör i myndighetschefens ställe när chefen inte är i tjänst. Ställföreträdaren utses av myndighetschefen. Om myndigheten har en överdirektör är han eller hon myndighetschefens ställföreträdare (24 § myndighetsförordningen). När ställföreträdaren tjänstgör som myndighetschef, företräder han eller hon myndigheten och har rätt att sluta avtal. Registret bör därför innehålla en uppgift om vem som är myndighetens ställföreträdare.

Övriga behöriga företrädare för myndigheten

Om myndighetsledningen har utnyttjat möjligheten att delegera rätten att företräda myndigheten och teckna avtal till en eller flera personer bör uppgift om deras namn finnas i registret.

Av vilka och hur myndighetens namn tecknas

Myndighetsledningen kan besluta att rätten att företräda myndigheten och teckna dess namn får utövas av två eller flera personer i förening. Uppgift om detta ska registreras. Andra begränsningar i behörigheten ska inte registreras.

Personnummer m.m.

Myndighetschefens, styrelseledamöternas, nämndledamöternas och övriga behöriga företrädares personnummer ska finnas i registret, eftersom de är av central betydelse för identifikationen av de personer som har rätt att företräda en myndighet och

teckna avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten (22 § personuppgiftslagen 1998:204). Däremot behöver deras bostadsadresser inte uppges. Myndighetens post- och besöksadresser är tillräckliga.

14.6.3 Vem ska vara skyldig att lämna uppgifter till registret?

Förslag: I myndighetsförordningen bör tas in en bestämmelse om skyldighet för myndigheterna att lämna uppgifter för registrering i registret.

De flesta av de uppgifter som ska registreras enligt ovan finns tillgängliga hos myndigheterna själva. De behövs för olika ändamål i myndighetens verksamhet. Med undantag av organisationsnumret har de tillkommit antingen genom myndighetens egna åtgärder eller genom regeringens förordningar och beslut, som myndigheterna alltid har tillgång till. Myndigheterna har själva de korrekta uppgifterna vare sig det gäller de uppgifter som ska lämnas när en ny myndighet bildats eller när en myndighet organiseras om, tidigare anmälda personer bytts ut eller andra anmälda uppgifter ändrats. För att registret ska fylla kravet att vara korrekt och ständigt uppdaterat bör myndigheterna själva ansvara för anmälningarna till registret. Ansvaret bör vila entydigt på respektive myndighet.

Skyldigheten att göra anmälningar om registrering och ändringar till registret bör föreskrivas i författning. Därigenom skapas förutsättningar för att registeruppgifterna alltid hålls aktuella. Det gäller även uppgifter som grundar sig på beslut av andra, t.ex. regeringens beslut om myndighetens instruktion och förordnande av myndighetschefer och styrelseledamöter. En särskild fråga är vem som vid nybildning av en myndighet företräder denna före inrättandet, dvs. den dag då förordningen med instruktion för myndigheten träder i kraft, faller utom

ramen för denna utredning. Anmälningar bör i största möjliga utsträckning göras elektroniskt.

Myndigheterna ska bara behöva lämna uppgifterna till en myndighet (registermyndigheten).

Om någon eller några av de aktuella uppgifterna finns att hämta genom elektronisk överföring från något annat register bör registermyndigheten kunna utnyttja denna möjlighet. Det bör ankomma på registermyndigheten att avgöra vilka uppgifter som myndigheterna själva ska lämna och vilka som lämpligen kan hämtas från andra register.

När en myndighet har nybildats ska den registreras. En myndighet blir – till skillnad från ett aktiebolag – inte ett rättssubjekt genom registreringen. När förordningen med instruktion för myndigheten träder i kraft blir myndigheten en del av rättssubjektet staten med den avtalskompetens som följer av detta för respektive myndighet. För att registrets informations-syfte ska fyllas bör registrering ske utan dröjsmål (inom en månad). Ändringar i tidigare anmälda förhållanden ska göras genast.

Registrering behöver inte kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Kungörande av nybildade myndigheter sker genom att förordningen om instruktion för myndigheten tas in i Svensk författningssamling (SFS). Övriga anmälda uppgifter i fråga om myndighetschefer och styrelseledamöter etc. är offentliga och tillgängliga hos myndigheten. Särskilda bestämmelser om verkan av registrering och kungörande är inte nödvändiga.

14.6.4 Registreringsbevis

| |
|--|
| <p>Förslag: Registermyndigheten utfärdar registreringsbevis. Bevisen och andra uppgifter ur registret ska vara tillgängliga avgiftsfritt.</p> |
|--|

Registermyndigheten bör utfärda bevis över registrerade uppgifter på samma sätt som Bolagsverket i dag gör över aktiebolag som registrerats hos verket. Bevisen bör vara tillgängliga elektroniskt och avgiftsfritt på registermyndighetens hemsida. Vad gäller företrädare för en myndighet kommer registreringsbevisen att behöva innehålla endast ett fåtal personer, i en enrådig myndighet ofta bara myndighetschefen och ställföreträdaren. De relativt många tjänstemän i myndigheten som sluter avtal med stöd av fullmakt från myndighetschefen eller alla de som bemyndigar utbetalningar eller attesterar fakturor ska inte finnas i registret och därmed inte heller i registreringsbevisen.

14.6.5 Valet av registermyndighet

Förslag: Bolagsverket ansvarar för det nya myndighetsregistret. SCB:s ansvar för det allmänna myndighetsregistret upphör.

Det finns enligt utredarens uppfattning i dag två sätt att skapa ett register över behöriga myndighetsföreträdare som motsvarar de krav på säkerhet, tillförlitlighet, aktualitet och tillgänglighet som beskrivits ovan (avsnitt 14.5).

Det ena är att anknyta till det allmänna myndighetsregistret hos SCB. Det innehåller flera av de uppgifter som ett behörighetsregister måste innehålla. Det andra är att placera registret hos Bolagsverket. Då upphör SCB:s ansvar för det allmänna myndighetsregistret. Båda alternativen förutsätter att det blir en skyldighet för myndigheterna att lämna uppgifter till registret och att det omfattar alla myndigheter, i vart fall de som lyder under regeringen.

Om man bygger ut det allmänna myndighetsregistret med uppgifter om behöriga myndighetsföreträdare byter registret karaktär. Det blir inte bara ett register med allmän information om myndigheter. Det är avgörande för tilltron till registret att uppgifterna om vem som är behörig att företräda en myndighet

och teckna dess namn är riktiga och ständigt aktuella. Felaktigheter kan få rättsliga konsekvenser.

Bolagsverket har stor erfarenhet av att registrera juridiska personer och att hantera de juridiska och organisatoriska frågor som är förknippade med sådan verksamhet samt att göra informationen i registren tillgänglig. Att ha samma myndighet att vända sig till vare sig det gäller myndigheter eller företag är fördelaktigt för företag, banker och andra användare. Bolagsverkets erfarenhet och kunskap om registerhållning av aktiebolag kan användas vid uppbyggnaden och administrationen av ett myndighetsregister. Samtidigt är det angeläget att tydligt avgränsa myndighetsregistret från övriga register.

Utredaren anser att Bolagsverket bör ha ansvaret för det nya myndighetsregistret. SCB:s ansvar för det allmänna myndighetsregistret bör upphöra. Regeringen bör uppdra åt Bolagsverket att genomföra inrättandet av det nya registret.

Bolagsverket ska avgiftsfritt hålla myndighetsregistret tillgängligt för allmänheten genom en publik webbplats. För att möjliggöra vidareutnyttjande av informationen i registret ska den vara i maskinläsbart format.

Andra myndigheter kan även i fortsättningen föra de register och förteckningar över myndigheter som de behöver för sin verksamhet. Därvid kommer de att ha möjlighet att utnyttja det nya myndighetsregistret hos Bolagsverket.

14.7 Ekonomiska konsekvenser

Förslag: Myndigheterna ska betala avgifter för registrering och handläggning av registerärendenas handläggning. Bolagsverket tilldelas ett engångsbelopp för vissa kostnader vid inrättandet av registret.

Myndigheterna

De avgifter som myndigheterna föreslås betala för registrering och anmälan av ändringar är förhållandevis låga och uppvägs sannolikt mer än väl av den mindre omständliga och därmed mindre kostsamma behörighetshantering som myndigheterna kan räkna med när ett nytt register är på plats.

Registermyndigheten

Bolagsverket får vissa kostnader för anpassning av IT- och handläggningssystem, information m.m. vid starten av registret. Dessa kostnader blir begränsade och kan uppskattas till cirka 1,5 miljoner kronor. De bör finansieras genom ett engångsbelopp till Bolagsverket. Den löpande driften av registret bör finansieras genom myndigheternas avgifter.

Banker och företag

Företagens och bankernas kostnader för att hantera behörighetsfrågorna kan förväntas minska genom att de får tillgång till ett register med lätt tillgängliga uppgifter om behöriga myndighetsföreträdare.

14.8 Rättsliga konsekvenser

De offentligrättsliga konsekvenserna av att tillhandahålla ett register över behöriga myndighetsföreträdare blir obetydliga. Den nya bestämmelsen i myndighetsförordningen innebär endast en kodifiering av gällande rätt. Den ger en grund dels för myndigheternas beslut om vem som företräder myndigheten och

tecknar dess namn och dels för införandet av uppgifter om dessa personer i registret. Men rättsläget vad gäller företrädarnas rätt att sluta avtalen ändras inte. En behörig företrädare blir inte mer behörig genom registreringen. Registreringen har inte någon konstitutiv betydelse.

Myndighetens och därmed statens civilrättsliga bundenhet av ett avtal uppkommer när myndighetens legala företrädare har tecknat avtalet i myndighetens namn. En utebliven registrering saknar därvid betydelse. Men vid en felaktig registrering eller en utebliven avregistrering blir de civilrättsliga konsekvenserna svårare att bedöma om det lett till felaktiga betalningar eller bedrägerier på grund av att företrädaren har överskridit sin kompetens eller över huvud taget inte varit behörig att agera på myndighetens vägnar. Frågor kan uppkomma om avtalets giltighet. Sådana situationer blir rimligtvis mycket ovanliga. Registrering av myndigheter och ändringar i tidigare registrerade uppgifter görs under tjänsteansvar av behöriga företrädare för myndigheterna. Bolagsverket ska utöva kontroll av att anmälningarna från myndigheterna är korrekta. Förutsättningarna är goda för att uppgifterna i registret om behöriga företrädare ständigt är korrekta och aktuella.

Myndigheterna sluter en stor mängd avtal av varierande slag. De flesta gäller köp eller hyra av varor och tjänster. Rättstvister där frågan är om ett avtal är ogiltigt på grund av att företrädaren för myndigheten inte varit behörig är ovanliga. Det finns knappast någon rättspraxis på området. Dessa frågor liksom de som gäller de rättsliga konsekvenserna av felaktigheter i registret låter sig svårigen regleras i författning. De bör lämnas åt rättspraxis.

15 Författningskommentarer

Författningskommentarerna är inte avsedda att ligga till grund för s.k. förordningsmotiv.

15.1 Förslaget till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

5 a §

Myndighetens ledning företräder myndigheten och tecknar dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

Vid ingående av avtal som inte har principiell karaktär eller större ekonomisk betydelse får myndigheten företrädas och dess namn tecknas av den som ledningen bestämmer.

I en styrelsemyndighet får myndighetschefen alltid företräda myndigheten och teckna dess namn beträffande uppgifter som han eller hon ska sköta enligt 13 §.

Beträffande innebörden av uttrycket ”avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten” hänvisas till SOU 1994:136 s. 159-160, 292, 293, 295, 296.

Den personkrets som utgör myndighetens ledning i enrådighetsverk, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter har beskrivits ovan i avsnitt 7.

Myndighetsledningens rätt att besluta om ingående av avtal framgår av 3-5 §§ och 13 § myndighetsförordningen. Bestämmelserna i 5 a § gäller verkställande av beslut om avtal. Inte sällan är

det samma person, vanligen myndighetschefen, som har både besluts- och verkställandekompetensen.

Det är angeläget att myndighetens ledning förbehåller sig beslutanderätten när det gäller avtal av principiell art eller av stor ekonomisk betydelse för myndigheten. Delegering enligt andra stycket av rätten att träffa avtal bör vara uttalad genom beslut av myndigheten och inte bara underförstådd.

29 a §

Myndigheten ska lämna uppgifter för registrering i det myndighetsregister som ska föras enligt förordningen (0000:00) om myndighetsregister.

Denna paragraf innehåller endast en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter för registrering. Närmare bestämmelser om anmälningar till registret finns i den föreslagna förordningen om myndighetsregister.

Myndighetens uppgiftsskyldighet gäller de personer som enligt 5 a § har rätt att företräda myndigheten och teckna dess namn vid ingående av avtal som innebär ekonomiska förpliktelser för staten, dvs. de som tillhör myndighetens ledning och de som ledningen genom särskild delegation tilldelat sådan behörighet. Endast en begränsad krets av personer i myndigheten kommer således att ingå i registret. De som bemyndigar betalningar och attesterar fakturor tillhör inte denna krets.

15.2 Förslag till förordning om myndighetsregister

Förslaget till ny förordning och dess innehåll behandlas ovan i avsnitt 14.6.

Referenser

Finansutskottets betänkande 2010/11:FiU22 Riksrevisionens styrelses framställning om statens betalningar

Proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

Skr. 2011/12:91 Regeringens skrivelse Stärkt säkerhet i statens betalningar

SOU 1994:136 Statliga myndigheters avtal

SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning

SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning

Riksrevisionens rapport Säkerheten i statens betalningar (RiR 2010:13)

Andersson, S. m.fl. Aktiebolagslagen En kommentar Del I och Del III

Bernitz, U. m.fl. Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens, 11 uppl.

Kleineman, J. De offentligrättsliga rättssubjektens avtalskompetens – offentligrättslig reglering med privaträttslig metod. JT 1994-95 s. 936-971

Madell, T. Avtal mellan kommuner och enskilda

Madell, T. Det allmänna som avtalspart

Sundquist, L. Om registrering av behörighet att företräda statlig myndighet. PM 2009-10-01

Bilaga 1 Utredningsuppdraget

Protokoll

§ 436

2011-11-01

S2011/9574/SFÖ (delvis)

Socialdepartementet

Uppdrag till f.d. generaldirektören P. Törnvall

1 bilaga

Regeringskansliet uppdrar åt f.d. generaldirektören Peder Törnvall att biträda Socialdepartementet med att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter i enlighet med *bifogad* promemoria.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2012.

Kostnaderna för uppdraget ska under 2011 belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6, Finansdepartementet, och under 2012 utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslaget 1:1 Statskontoret, anslagsposten 1 Förvaltningspolitisk utveckling till Regeringskansliets/Socialdepartementets disposition. Det senare under förutsättning att riksdagen och regeringen fattar beslut om medlen.

Beslutet har fattats av civil- och bostadsministern.

Utdrag till

Justitiedepartementet/L6
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/FMA
Finansdepartementet/KLS
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Riksgäldskontoret
Ekonomistyrningsverket
Statistiska Centralbyrån

Bilaga till
Protokoll 2011-11-01 § 436

Socialdepartementet

Uppdrag att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig person ges i uppdrag att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Bakgrund

Riksrevisionen har i rapporterna Krisberedskap i betalningssystemet (RiR 2007:28) och Säkerheten i statens betalningar (RiR 2010:13) påtalat ett antal brister i den statliga betalningsprocessen. Riksrevisionen har bl.a. framhållit att den s.k. behörighetsproblematiken är en av de större riskerna i statens

betalningsprocesser. Rekommendationerna till regeringen är att skyndsamt ta ställning till de förslag som Riksgäldskontoret lämnar i ärendet.

Regeringen gav i juli 2010 uppdrag till Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket att redogöra för vilka åtgärder som myndigheterna kommer att vidta för att ytterligare öka säkerheten i statens betalningar. Uppdragen slutrapporterades i slutet av november 2010. I rapporteringen uppmärksammade Riksgäldskontoret regeringen på svårigheten för bankerna att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden. För att komma tillrätta med den risk detta innebär framställdes önskemål om att regeringen bör tillsätta en utredning med syfte att hitta en lösning för hur en myndighetsföreträdare ska styrka sin befogenhet. I Riksgäldskontorets framställan framgår att önskemålet gäller både bankärenden och vid andra tillfällen då myndigheten ska företrädas. Som skäl för förslaget har Riksgäldskontoret bl.a. påtalat svårigheten för bankerna att säkerställa vem som har rätt att företräda en myndighet vid bankärenden. Det framhålls även att det finns andra områden där det är än mer oklart vem som har rätt att företräda myndigheten.

I avvaktan på att frågan utreds införde Riksgäldskontoret fr.o.m. den 1 maj 2011 följande förtydligande i myndighetens föreskrifter (RGKFS 2011:1) till 6 § förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning ”Myndigheten ska lämna uppgift till banken om vem eller vilka som har behörighet att företräda myndigheten gentemot banken att öppna/avsluta bankkonto, betala från bankkonto m.m.”

Finansutskottet har i betänkandet Riksrevisionens styrelses framställning om statens betalningar (bet. 2010/11:FiU22) behandlat frågan. Utskottet konstaterar att de brister i säkerheten i statens betalningar som Riksrevisionen funnit är allvarliga, men noterar samtidigt att regeringen vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med bristerna. Utskottet förutsätter att regeringen beaktar

de synpunkter som framställts av de berörda myndigheterna och att regeringen fortsätter arbetet med att förbättra säkerheten i statens betalningar. Regeringen har för avsikt att under det första kvartalet 2012 till riksdagen redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra säkerheten i statens betalningar de senaste åren.

Uppdraget

I syfte att säkerställa hög effektivitet och säkerhet, i första hand i statens betalningsprocesser, ges f.d. generaldirektören Peder Törnvall i uppdrag att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. Uppdraget avser frågor om identifikation av behörighet att företräda myndigheter såväl vid bankärenden som vid andra tillfällen då myndigheter ska företrädas, t.ex. vid ingående av avtal. Utredaren ska därvid:

- i ett urval av lämpliga myndigheter kartlägga hur man i praktiken verifierar vem som har rätt att företräda en myndighet,
- bedöma och redovisa eventuella problem som nuvarande ordning och regler innebär,
- ge exempel på hur frågor om myndighetsföreträdarens behörighet hanteras i ett antal jämförbara länder,
- i förekommande fall föreslå åtgärder och nödvändiga författningsförslag och förslag på ändringar i andra författningar om förslagen innebär att konsekvensändringar måste göras,
- bedöma och redovisa vilka konsekvenser, bl.a. ekonomiska, organisatoriska och rättsliga, det skulle innebära att tillhandahålla ett register över behöriga myndighetsföreträdare. I registerfrågan ska utredaren föra en dialog med Statistiska centralbyrån som tillhandahåller ett register över statliga myndigheter enligt förordning (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret.

Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Riksgäldskontoret och Ekonomistyrningsverket ska bistå utredaren med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande. Synpunkter och erfarenheter bör inhämtas från de banker med vilka staten har ramavtal med avseende betalningstjänster.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011

Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar

STATSKONTORET

Enkätundersökning: Behörighet att företräda myndigheter

Population, urval och metod för insamling

I undersökningens population ingår myndigheter som under år 2009 har gjort betalningar över bankkonton öppnade med stöd av statliga ramavtal eller direktbetalningar som har beordrats över centralkontot i Riksbanken. Undersökningen omfattar därmed 250 myndigheter. Affärsverken ingår dock inte i undersökningen.

Som ram för urvalet har vi använt Riksgäldens sammanställning över myndigheternas betalningar och betalningsvolym under år 2009. Denna sammanställning är uppdelad i grupper:

- 1) Myndigheter med fler än 30 000 betalningstransaktioner per år:
97 myndigheter
- 2) Myndigheter med färre än 30 000 betalningstransaktioner per år:
143 myndigheter.

De två grupperna har använts som grund för ett stratifierat urval. Anledningen till detta var att det fanns skäl att anta att hanteringen av behörighet skiljer sig åt mellan de två grupperna och att dessa skillnader till stor del hade att göra med antalet betalningar som en myndighet hanterat. Enkäten har dock visat att så inte är fallet. När det gäller hantering av behörighet tycks det inte finnas några systematiska skillnader mellan de två grupperna. Ur de två grupperna har ett obundet slumpmässigt urval (OSU) dragits.

Enkäten har skickats ut till 100 myndigheter fördelade på följande vis:

- 1) 40 myndigheter ur gruppen myndigheter med fler än 30 000 betalningstransaktioner per år.
- 2) 60 myndigheter ur gruppen myndigheter med färre än 30 000 betalningstransaktioner per år.

Sammanlagt innehöll enkäten 13 frågor. Av dessa hade fyra frågor öppna svarsalternativ där myndigheterna fritt fick beskriva hur de hanterat behörigheter gentemot banker och eventuella problem i denna hantering. Enkäten ställdes och skickades till myndighetschefen på respektive myndighet. Utskicket gjordes via e-post. Vid sidan av Svarsfrekvens och bortfall ett ordinarie utskick har tre påminnelser skickats till de myndigheter som inte har besvarat enkäten.

Sammanlagt svarade 96 av 100 myndigheter på enkäten. Samtliga myndigheter i gruppen myndigheter med fler än 30 000 betalningar svarade på enkäten, medan fyra myndigheter i gruppen myndigheter med färre än 30 000 betalningar valde att inte svara på enkäten. En svarsfrekvens på 96 procent (100 procent respektive 93 procent) är att betrakta som hög och enkätens resultat bör ge en god bild av hur myndigheterna hanterat behörigheter gentemot banker och andra parter. När

det gäller bortfallet i gruppen myndigheter med färre än 30 000 betalningar är vår bedömning att detta inte har påverkat undersökningens resultat på något avgörande sätt.

Svarssammanställning

Sammanställning av frågorna 1 till 9

Fråga 1. Har myndigheten i sin arbetsordning föreskrifter om delegering av beslutanderätt inom myndigheten?

| | | | | Ja | Nej | Total |
|--------|-------------|-----------------------------|---------|------|-----|-------|
| Antal | betalningar | Myndigheter med fler än 30 | Antal | 39 | 1 | 40 |
| per år | | 000 betalningar | Procent | 97,5 | 2,5 | 100 |
| | | Myndigheter med färre än 30 | Antal | 53 | 2 | 55 |
| | | 000 betalningar | Procent | 96 | 4 | 100 |
| Totalt | | | Antal | 92 | 3 | 95 |
| | | | Procent | 97 | 3 | 100 |

Fråga 2. Har myndigheten fastställt vilka tjänstemän som har behörighet att förfoga över myndighetens medel och dokumenterat det i en kontinuerligt uppdaterad förteckning där behörighet och behörighetsområden anges?

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|-----|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 38 | 2 | 40 | |
| | | Procent | 95 | 5 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 53 | 2 | 55 | |
| | | Procent | 96 | 4 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 91 | 4 | 95 |
| | | | Procent | 96 | 4 | 100 |

Fråga 3. Har myndigheten lämnat uttrycklig uppgift till banken om vem eller vilka som är behöriga att företräda myndigheten gentemot banken vid ingående av avtal om banktjänster, betalning från bankkonto m.m.

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|-----|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 38 | 2 | 40 | |
| | | Procent | 95 | 5 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 50 | 5 | 55 | |
| | | Procent | 91 | 9 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 88 | 7 | 95 |
| | | | Procent | 93 | 7 | 100 |

Fråga 4A. Vem undertecknar behörighetsförteckningen: Myndighetschefen

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|------|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 35 | 5 | 40 | |
| | | Procent | 87,5 | 12,5 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 52 | 3 | 55 | |
| | | Procent | 94,4 | 5,5 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 87 | 8 | 95 |
| | | | Procent | 92 | 8 | 100 |

Fråga 4B. Vem undertecknar behörighetsförteckningen: Annan därtill behörig person

| | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|----|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 28 | 12 | 40 | |
| | | Procent | 70 | 30 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 26 | 29 | 55 | |
| | | Procent | 47 | 53 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 54 | 41 | 95 |
| | | | Procent | 57 | 43 | 100 |

Fråga 5. Uppdateras behörighetsförteckningar och fullmakter kontinuerligt?

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|-----|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 39 | 1 | 40 | |
| | | Procent | 97,5 | 2,5 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 54 | 1 | 55 | |
| | | Procent | 98 | 2 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 93 | 2 | 95 |
| | | | Procent | 98 | 2 | 100 |

Fråga 6. Använder myndigheten riktlinjer eller mallar för hur fullmakter ska vara utformade?

| | | | Ja | Nej | Total |
|--------------------------|---|---------|---------|-----|-------|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 16 | 23 | 39 |
| | | Procent | 41 | 59 | 100 |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 27 | 27 | 54 |
| | | Procent | 50 | 50 | 100 |
| Totalt | | | Antal | 43 | 93 |
| | | | Procent | 46 | 53 |

Fråga 7. Använder myndigheten bankernas tjänster för in- och utbetalning via internetbank?

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|------|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 31 | 9 | 40 | |
| | | Procent | 77,5 | 22,5 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 36 | 17 | 53 | |
| | | Procent | 68 | 32 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 67 | 26 | 93 |
| | | | Procent | 72 | 28 | 100 |

Fråga 8. Använder myndigheten bankernas tjänst för administration av behörigheter?

| | | | Ja | Nej | Total | |
|--------------------------|---|---------|---------|-----|-------|-----|
| Antal betalningar per år | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | Antal | 30 | 10 | 40 | |
| | | Procent | 75 | 25 | 100 | |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal | 19 | 34 | 53 | |
| | | Procent | 36 | 64 | 100 | |
| Totalt | | | Antal | 49 | 44 | 93 |
| | | | Procent | 53 | 47 | 100 |

Fråga 9. Om JA på fråga 8, utnyttjar myndigheten möjligheten att själv administrera behörigheter?

| | | Ja | Nej | Total |
|--------|---|------------|-----|-------|
| Antal | Myndigheter med fler än 30 000 betalningar | 21 | 11 | 32 |
| per år | betalningar | Procent 66 | 34 | 100 |
| | Myndigheter med färre än 30 000 betalningar | Antal 14 | 9 | 23 |
| | | Procent 61 | 39 | 100 |
| Totalt | | Antal 35 | 20 | 55 |
| | | Procent 64 | 36 | 100 |

Sammanställning av de fyra öppna frågorna (10-13)

Fråga 10. Beskriv kort med vilka dokument företrädare för myndigheten styrker sin behörighet gentemot banker

Myndigheterna har tolkat frågan något olika. En del myndigheter har tolkat frågan som om den gällde hur myndighetens företrädare styrker sin identitet och inte som en fråga om hur man styrker sin behörighet. Sex myndigheter har besvarat frågan på det sättet. Resterande 87 myndigheter har besvarat frågan som om den gällde hur man styrker sin behörighet.

Sett till fråga 10 är det absolut vanligaste att företrädare för myndigheter styrker sin behörighet med någon form av särskilt myndighetsbeslut, som till exempel arbetsordning, delegationsordning, behörighetsförteckning, beslutsordning, beslut om fullmakt eller liknande dokument. Av de 87 myndigheter som har besvarat frågan uppger 65 stycken att de styrker behörighet gentemot banker på detta sätt.

Ett relativt stort antal myndigheter uppger också att myndighetschefen styrker sin behörighet gentemot banker med hjälp av regeringens förordnande av myndighetschefen. Sammanlagt är det 20 myndigheter som uppger att de styrker

myndighetschefens behörighet att företräda myndigheten på detta sätt.

Det finns också ett antal myndigheter som säger att de använder sig av bankernas egna system för att hantera och styrka behörigheter. Totalt är det tolv myndigheter som uppger att de använder sig av detta alternativ. Av svaren framgår det inte exakt vad det innebär att myndigheten använder bankernas system för att hantera och styrka behörighet. Av fritextsvaren att döma tycks också systemen skilja sig åt mellan olika banker. En del myndigheter uppger att de använder sig av blanketter för detta ändamål, medan andra uppger att de använder sig av digitala lösningar för att ange behörighet och att identitet styrks med e-legitimation, bankdosa eller engångskoder.

Avslutningsvis är det också tre myndigheter som uppger att behörighet att företräda myndigheten anges i olika former av avtal med banken.

Fråga 11. Beskriv kort eventuella problem i myndighetens hantering av behörighetsfrågorna gentemot banker

När det gäller frågan om eventuella problem vid hantering av behörigheter är det relativt många myndigheter (41 stycken) som uppger att de inte har stött på några problem. 28 myndigheter uppger att de har stött på problem i hanteringen av behörighet gentemot banker.

Det problem som flest myndigheter nämner är att det saknas en enhetlig behörighetshantering (bland annat inom den egna myndigheten men också hos bankerna) och att olika banker ställer olika krav, har olika system och hanterar behörighetsfrågan på olika sätt. Problemen har bland annat att göra med att myndigheterna saknar tillgång till bankernas fullmaktshanteringssystem. De kan därmed inte hantera eller plocka bort behörigheter vilket leder till att det är svårt för en enskild myndighet och för bankerna att ha kontroll över vem som har behörighet att förfoga över myndighetens medel. Likaså

kan det uppstå problem när en myndighet vill lägga till eller plocka bort en eller flera behörigheter. Ett par myndigheter har uttryckt en oro över att det därmed finns en risk för att gamla behörigheter ligger kvar i systemen utan myndighetens vetskap.

Till problemen hör också frågor som har att göra med att vissa banker inte godkänner olika former av myndighetsinterna dokument (till exempel arbetsordningen) som grund för att styrka behörighet. Detta eftersom dokumentet är internt och att banken därmed inte kan kontrollera dess äkthet eller vilken behörighet som dokumentet faktiskt ger.

Ett mindre antal myndigheter pekar också på att det är ett problem att det saknas en enhetlig hantering av hur man fastställer vem som är firmatecknare för myndigheten eller att begreppet firmatecknare "inte förekommer" i myndighetsvärlden.

Två myndigheter menar också att det är ett problem att det saknas ett "bolagsregister" för statliga myndigheter.

Två myndigheter uppger att problem med hanteringen av behörighet gentemot bank uppstått på grund av att myndigheten har ett avtal med Kammarkollegiet och att det då är oklart vilken behörighet den egna myndigheten har gentemot bankerna.

Fråga 12. Beskriv kort med vilka dokument företrädare för myndigheten styrker sin behörighet vid ingående av avtal om köp och hyra av varor och tjänster.

Svaren är till stora delar överensstämmande med svaren på fråga 10. Den stora merparten av myndigheterna uppger att behörighet styrks med hjälp av interna beslutsdokument som arbetsordning, fullmakt, delegationsordning eller liknande. Ett fåtal myndigheter uppger också att externa parter sällan kräver dokument som styrker behörighet vid ingående av avtal. När det är myndighetschefen som företräder myndigheten vid avtal styrker denne sin behörighet med regeringens förordnande.

Fråga 13. Beskriv eventuella problem i myndighetens hantering av behörighetsfrågorna vid ingående av avtal om köp och hyra av varor och tjänster.

Av de 58 myndigheter som har besvarat frågan uppger 40 att de inte har stött på några problem när det gäller behörighet i samband med ingående av avtal om köp och hyra av varor och tjänster. De problem som de övriga 18 myndigheterna beskriver är till stora delar besläktade med de problem som angavs i samband med fråga 11.

Problemen handlar om att det saknas ett offentligt register över vem eller vilka som har rätt att "teckna firma" för en myndighet. I dagsläget är det svårt för myndigheternas motpart att kontrollera att den som man ingår avtal med faktiskt har befogenhet att ingå ett sådant avtal för myndighetens räkning. Vissa myndigheter har också angett att det är ett problem att det är många inom myndigheten som har behörighet att fungera som beställare.

Likaså uppges det vara ett problem att behörighet oftast styrks med hjälp av ett myndighetsinternt dokument som arbetsordningen eller delegationsordningen. Det gör att det är svårt för motparten att ha kontroll över om personen ifråga är behörig att teckna avtal eller inte. Detta problem skulle kunna avhjälpas genom ett offentligt register.

Några myndigheter uppger också att det är ett problem att leverantörerna slarvar med eller saknar incitament att kontrollera behörighet att teckna avtal om köp och hyra av varor och tjänster.

Ett par myndigheter diskuterar också lämpliga lösningar. En sådan skulle kunna vara att man instiftade ett offentligt register där det fanns myndighetsvisa förteckningar över fullmakter med behörigheter angivna etc. och som myndigheterna sedan kunde uppdatera allteftersom. En annan lösning vore om man införde någon form av elektronisk signatur för att ingå avtal och att det bara var ett visst antal inom varje myndighet som hade behörighet att avlämna en sådan signatur.

Departementsserien 2012

Kronologisk förteckning

1. Nya regler om prospekt. Fi.
2. Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. S.
3. Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. A.
4. Revision i finansiella företag. Fi.
5. Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. A.
6. Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. S.
7. Fordonsrelaterade skulder. N.
8. Nationell samordning av hemslojden – en översyn av Nämnden för hemslojdsfrågor. Ku.
9. Karenstid för egenföretagare, m.m. S.
10. Blankning. Fi.
11. Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. S.
12. En ny taltidningsverksamhet. Ku.
13. Ny bibliotekslag. Ku.
14. Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. Ju.
15. Bevakning ombord på svenska fartyg. N.
16. Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. S.
17. Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Ju.
18. Convention on nuclear safety 2012 extra ordinary meeting.
The Swedish National Report. M.
19. Kroatiens anslutning till Europeiska unionen. + Bilagedel. UD.
20. Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
21. Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. S.
22. Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. Ju.
23. Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. M.
24. Utökad målgrupp för samhällsorientering. A.
25. Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän visstidsanställning och vikariat. A.
26. Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. S.
27. Utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
28. Genomförande av blåkortsdirektivet. Ju.
29. En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. L.
30. Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. Fi.
31. App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. Ju.
32. Internationella avvecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler. Ju.
33. Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. S.
34. Sekretess i det internationella samarbetet. Ju.
35. Behöriga företrädare för myndigheter. S.

Departementsserien 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. [14]
Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. [17]
Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. [22]
Genomförande av blåkortsdirektivet. [28]
App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. [31]
Internationella avvecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler. [32]
Sekretess i det internationella samarbetet. [34]

Utrikesdepartementet

- Kroatians anslutning till Europeiska unionen.
+ Bilagedel. [19]

Socialdepartementet

- Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. [2]
Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. [6]
Karensid för egenföretagare, m.m. [9]
Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. [11]
Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. [16]
Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [20]
Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. [21]
Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. [26]

- Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. [33]
Behöriga företrädare för myndigheter. [35]

Finansdepartementet

- Nya regler om prospekt. [1]
Revision i finansiella företag. [4]
Blankning [10]
Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. [30]

Landsbyggsdepartementet

- En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. [29]

Miljödepartementet

- Convention on nuclear safety 2012
extra ordinary meeting.
The Swedish National Report. [18]
Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. [23]

Näringsdepartementet

- Fordonsrelaterade skulder. [7]
Bevakning ombord på svenska fartyg. [15]

Kulturdepartementet

- Nationell samordning av hemslöjden
– en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. [8]
En ny taltidningsverksamhet. [12]
Ny bibliotekslag. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. [3]
Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. [5]

Utökad målgrupp för samhällsorientering. [24]

Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän
visstidsanställning och vikariat. [25]

Utvidgad målgrupp för etableringslagen. [27]