

Nr 27.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 24 mars 1938 (nr 96) om understödsföreningar.

Genom en den 4 april 1952 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 195, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

angående ändring i lagen den 24 mars 1938 (nr 96) om understödsföreningar.

Härigenom förordnas, att 30, 77, 86, 87 och 89 §§ lagen den 24 mars 1938 om understödsföreningar skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

30 §.

Styrelsens förvaltning — — — — — två revisorer.

Revisorerna väljas — — — — — sätt utses.

Till revisor — — — — — styrelseledamots tjänst.

Den tid — — — — — utsett honom.

Avgår av — — — — — ny revisor.

Då revisor eller revisorssuppleant utsetts, skall anmälan härom ofördröjligen göras hos tillsynsmyndigheten genom styrelsens försorg, om han valts å föreningssammanträde, och eljest av den som tillsatt honom. Tillsynsmyndigheten äger meddela närmare föreskrifter rörande innehållet i anmälan, som avses i detta stycke.

(Gällande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

Angående revisor, som förordnas av tillsynsmyndigheten, stadgas i 77 §.

77 §.

Det åligger — — — — — under året.

Finner tillsynsmyndigheten — — — — — av styrelsen.

Styrelsen vare — — — — — till föreningssammanträde.

Tillsynsmyndigheten äger förordna en revisor att med övriga revisorer deltaga i granskningen av styrelsens förvaltning och föreningens räkenskaper. Sådant uppdrag må när som helst återkallas. Revisor, som förordnats enligt detta stycke, skall ställa sig till efterrättelse de föreskrifter tillsynsmyndigheten meddelar. Revisorn äger av föreningen uppbära arvode med belopp, som bestämes av tillsynsmyndigheten.

86 §.

Med dagsböter straffes

1) styrelseledamot eller annan, som vid anmälan för registrering mot bättre vetande meddelar oriktig uppgift;

2) styrelseledamot eller likvidator, där han mot bättre vetande i handling, som framlägges å föreningssammanträde eller jämlikt bestämmelserna i 77 § ingives till tillsynsmyndigheten, rörande föreningens angelägenheter meddelar oriktig uppgift;

3) styrelseledamot, där han uppsåtligen använder någon föreningens tillgång för ett annat ändamål än det, för vilket samma tillgång är avsedd;

4) revisor, där han i berättelse eller annan handling, som framlägges

Med dagsböter straffes

1) styrelseledamot eller annan, som vid anmälan för registrering eller anmälan jämlikt 30 § sjätte stycket mot bättre vetande meddelar oriktig uppgift;

2) styrelseledamot eller likvidator, där han mot bättre vetande i handling, som framlägges å föreningssammanträde eller jämlikt bestämmelserna i 77 § ingives till tillsynsmyndigheten, rörande föreningens angelägenheter meddelar oriktig uppgift;

3) styrelseledamot, där han uppsåtligen använder någon föreningens tillgång för ett annat ändamål än det, för vilket samma tillgång är avsedd;

4) revisor, där han i berättelse eller annan handling, som framlägges

(Gällande lydelse:)

å föreningssammanträde, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift rörande föreningens angelägenheter eller uppsåtligen underlåter att göra anmärkning mot dylik uppgift i handling, som av honom granskats;

5) där försäkringsteknisk utredning, som jämlikt 7 § fjärde stycket vid 4) eller 15 § ingivits till tillsynsmyndigheten, är oriktig, den som mot bättre vetande upprättat utredningen eller med vetskap om dess oriktighet ingivit densamma.

Ej må — — — — — strängare straff.

(Föreslagen lydelse:)

å föreningssammanträde, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift rörande föreningens angelägenheter eller uppsåtligen underlåter att göra anmärkning mot dylik uppgift i handling, som av honom granskats;

5) där försäkringsteknisk utredning, som jämlikt 7 § fjärde stycket vid 4) eller 15 § ingivits till tillsynsmyndigheten, är oriktig, den som mot bättre vetande upprättat utredningen eller med vetskap om dess oriktighet ingivit densamma.

87 §.

Åsidosättes föreskrift, som är meddelad i 15 § första stycket, 20 § sista stycket, 31 § första stycket, 34 § sista stycket, 44 § första eller tredje stycket, 47 § andra stycket, 64 § första stycket eller 77 §, eller underlåter förening, som erhållit föreläggande enligt 15 § andra stycket, att ställa sig föreläggandet till efterrättelse, straffes den försumlige med böter från och med fem till och med trehundra kronor.

Samma lag — — — — — 61 § åligger.

Förseelse mot — — — — — medlem därav.

89 §.

Försummelse att enligt bestämmelse i denna lag göra anmälan för registrering eller att göra anmälan, som är föreskriven i 47 § andra stycket, eller att underställa tillsynsmyndigheten beslut, som i 43 § andra stycket sägs, eller att till tillsynsmyndigheten ingiva någon av de i 15 § första och andra styckena samt 77 § om-

Åsidosättes föreskrift, som är meddelad i 15 § första stycket, 20 § sista stycket, 30 § sjätte stycket, 31 § första stycket, 34 § sista stycket, 44 § första eller tredje stycket, 47 § andra stycket, 64 § första stycket eller 77 § första, andra eller tredje stycket, eller underlåter förening, som erhållit föreläggande enligt 15 § andra stycket, att ställa sig föreläggandet till efterrättelse, straffes den försumlige med böter från och med fem till och med trehundra kronor.

Försummelse att enligt bestämmelse i denna lag göra anmälan för registrering eller att göra anmälan, som är föreskriven i 30 § sjätte stycket eller 47 § andra stycket, eller att underställa tillsynsmyndigheten beslut, som i 43 § andra stycket sägs, eller att till tillsynsmyndigheten ingiva någon av de i 15 § första och andra

(Gällande lydelse:)

förmälda handlingarna skall åtalas vid allmän underrätt i den ort, där föreningens styrelse enligt stadgarna har sitt säte.

(Föreslagen lydelse:)

styckena samt 77 § omförmälda handlingarna skall åtalas vid allmän underrätt i den ort, där föreningens styrelse enligt stadgarna har sitt säte.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1952.

I fråga om de i propositionen åberopade skäl, för vilka redogörelse icke lämnas här nedan, får utskottet hänvisa till propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I syfte att skapa ökade garantier för att revisionsarbetet inom understödsföreningarna bedrivs på ett tillfredsställande sätt föreslås i propositionen, att vederbörande statliga tillsynsmyndighet tillerkännes rätt att i varje understödsförening förordna en revisor att med övriga revisorer delta i granskningen av styrelsens förvaltning och föreningens räkenskaper. Sålunda förordnad revisor skall enligt förslaget äga uppbära arvode av föreningen med belopp, som tillsynsmyndigheten bestämmer.

Inledning.

Såsom framgår av propositionen nr 35 till årets riksdag, har pensionsstyrelsen — tillsynsmyndighet för flertalet understödsföreningar — den 21 december 1951 framlagt ett förslag till vissa ändringar i 1938 års lag om understödsföreningar. Förslaget syftar till att skapa ökade garantier för att revisionsarbetet inom understödsföreningarna bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Vid förslagets uppgörande har pensionsstyrelsen strävat efter att anpassa lagens bestämmelser om revision till motsvarande stadganden i 1951 års lag om ekonomiska föreningar.

Över pensionsstyrelsens förslag ha efter remiss yttranden avgivits av arbetsmarknadsstyrelsen, försäkringsinspektionen, Understödsföreningarnas riksförbund, Svenska sjukkassee förbundet, De fria sjukkasornas förbund, De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation, Svenska revisorsamfundet och Föreningen auktoriserade revisorer.

Departementschefen.

Vid remiss till lagrådet av ett inom socialdepartementet upprättat lagförslag i ämnet anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Sträng*, bl. a. följande.

»Den försäkringsverksamhet, som i vårt land bedrivs av understödsföreningar, har under årens lopp utvecklats kraftigt. F. n. äro över 2 200 dylika föreningar med sammanlagt omkring 5,5 milj. medlemmar inregistrerade hos de statliga tillsynsmyndigheterna. Ungefär hälften av dessa föreningar utgöres av erkända sjukkassor; deras medlemsantal uppgår till omkring 3 milj. En annan viktig grupp är de erkända arbetslöshetskassorna, som visserligen endast äro 38 till antalet men som tillhoppa ha omkring 1,1 milj. medlemmar. Övriga understödsföreningar äro pensionskassor, livförsäkrings- och begravningskassor, sjuk- och begravningskassor samt fria sjukkassor. Tillsamman förvalta föreningarna tillgångar på över 1 000 milj. kronor, varav mer än hälften hänför sig till pensionskassorna.

Med hänsyn till den utveckling, som ägt rum på detta område, kan det ifrågasättas om den nu gällande lagen om understödsföreningar, vilken tillkom år 1938 och sedan dess icke ändrats i något mera betydelsefullt hänseende, numera helt motsvarar de krav, som böra ställas på en lagstiftning av denna art. Frågan om en översyn av understödsföreningslagen har också sedan flera år tillbaka stått på dagordningen och har ytterligare aktualiserats, sedan lagstiftningen på vissa närgränsande områden moderniserats; jag syftar här på de nya lagar om försäkringsrörelse och om ekonomiska föreningar, som antagits den förra år 1948 och den senare år 1951. Det är min avsikt att vid lämpligt tillfälle låta föranstalta om en allmän översyn av lagen om understödsföreningar.

Emellertid har pensionsstyrelsen nu framlagt förslag till en genomgripande omarbetning av de bestämmelser i understödsföreningslagen, som handla om revision. Förslaget syftar till att skapa bättre garantier för att revisionsarbetet inom föreningarna skall bedrivas på ett tillfredsställande sätt. För detta ändamål föreslås bl. a., att tillsynsmyndigheten tillerkännes ett vidgat inflytande, när det gäller att utse revisorer i föreningarna, att villkoren för valbarhet till revisor skärpas och att revisorernas åligganden preciseras. Både i sakligt och formellt hänseende har pensionsstyrelsen vid förslagets uppgörande strävat efter att anpassa hithörande bestämmelser i understödsföreningslagen till motsvarande föreskrifter i den nya lagen om ekonomiska föreningar.

Innan jag går närmare in på dessa frågor, vill jag något uppehålla mig vid den tillsyn från statens sida, som understödsföreningarna äro underkastade. Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen för gällande bestämmelser är arbetsmarknadsstyrelsen tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna och pensionsstyrelsen tillsynsmyndighet för övriga understöds-

föreningar. Tillsynen har till syfte att vara en garanti för att understödsföreningsverksamheten är baserad på och bedrivs i ekonomiskt sunda former och att medlemmarna försäkringsmässigt sett få full valuta för det kapital de tillskjutit. Vad arbetslöshetskassorna beträffar är tillsynen, såsom utvecklas vidare i det följande, nära förknippad med revisionsarbetet inom kassorna. För övriga föreningar åter grundas tillsynen huvudsakligen på vissa handlingar, som föreningarna äro skyldiga att årligen insända till tillsynsmyndigheten. Vid sidan härav förekommer emellertid i begränsad omfattning inspektion på ort och ställe.

Inom ett par under pensionsstyrelsens tillsyn stående understödsföreningar — andra än erkända sjukkassor — ha på senare tid inträffat ett par uppmärksammade förskingringsfall, vilket medfört, att frågan om kontrollen över ifrågavarande föreningar kommit i blickpunkten. Frågan härom har tagits upp bl. a. av riksdagens revisorer, vilka i sin berättelse för år 1951 (del I s. 76 ff.) redogjort för vissa iakttagelser angående den av pensionsstyrelsen bedrivna tillsynsverksamheten. I anslutning härtill framhålla riksdagsrevisorerna bl. a., att förvaltningen i ett stort antal föreningar utövas — ofta såsom bisyssla — av personer, vilka icke äga den insikt och erfarenhet, som kräves för en riktig tolkning och tillämpning av gällande bestämmelser. Många gånger syntes icke heller revisorerna i föreningarna besitta önskvärd kompetens för en tillfredsställande kontroll av föreningarnas verksamhet. Med hänsyn härtill vore det angeläget att pensionsstyrelsen bereddes möjlighet att i den utsträckning, som kunde finnas påkallad, utbygga och intensiviera den av styrelsen utövade inspektionsverksamheten. Även om en sålunda utvidgad inspektionsverksamhet anordnades endast stickprovsmässigt, skulle utan tvivel tätare inspektioner medföra en icke oväsentlig ökning av den preventiva effekten. Självfallet borde även andra åtgärder i samma syfte prövas. I syfte att förbättra kontrollen över föreningarnas ekonomiska ställning, medelsdisposition m. m. kunde sålunda övervägas att för granskning inom verket infordra vissa handlingar, vilka f. n. icke alls eller endast i ringa utsträckning granskades av tillsynsmyndigheten. Till ledning för revisorerna borde vidare meddelas anvisningar och råd för revisionsarbetets bedrivande. Av betydelse vore självfallet också, att föreningarna till revisorer utsågo personer med önskvärd kompetens.

I avgiven förklaring över vad riksdagsrevisorerna anført har pensionsstyrelsen helt anslutit sig till deras uttalanden. Även pensionsstyrelsen finner således angeläget, att en effektivisering av tillsynen sker framför allt genom utbyggande och intensiviering av inspektionsverksamheten men också genom andra åtgärder i syfte att förbättra kontrollen över föreningarnas ekonomiska ställning, medelsdispositionen m. m. Styrelsen framhåller emellertid, att tillfredsställande förhållanden i dessa hänseenden icke kunde åstadkommas utan att den för tillsynsverksamheten avsedda

personalen ökades, och styrelsen har därför i sin förklaring hemställt om viss personalförstärkning på den byrå, sjukkassebyrån, som handhar ifrågasvarande verksamhet. Ärendet är f. n. beroende på riksdagens prövning.

Även om en utökning av den för tillsynsverksamhet avsedda personalstyrkan inom pensionsstyrelsen skulle komma till stånd, synes man med hänsyn till det stora antal understödsföreningar, som stå under styrelsens tillsyn, icke enbart därigenom kunna nå den kontroll över föreningarnas verksamhet som är önskvärd. Det är därför av vikt, att det primära granskningsarbetet, d. v. s. revisionsarbetet inom föreningarna, bedrives på ett tillfredsställande sätt. En bättre garanti härför bör kunna erhållas, om tillsynsmyndigheten, såsom pensionsstyrelsen föreslagit, tillerkännes rätt att i varje understödsförening utse en revisor att tillsammans med övriga revisorer deltaga i revisionsarbetet. Denna anordning har sedan länge tillämpats i de erkända centralsjukkassorna. Enligt en tvingande föreskrift i sjukkassaförordningen skall nämligen tillsynsmyndigheten utse en av revisorerna i varje centralsjukkassa, och nämnas må i detta sammanhang att en av revisorerna i lokalsjukkassa skall tillsättas av centralsjukkassan. En föreskrift om rätt för tillsynsmyndigheten att utse revisor fanns ursprungligen även i arbetslöshetskassaförordningen. Stadgandet härom har numera upphävt, och i stället utövas kontrollen över arbetslöshetskassorna genom central revision hos arbetsmarknadsstyrelsen, där revisionsuppgifterna äro fördelade på ett flertal tjänstemän å den byrå inom arbetsmarknadsstyrelsen, försäkringsbyrån, som handhar tillsynen över kassorna. Det stora antalet understödsföreningar, som stå under pensionsstyrelsens tillsyn, gör emellertid, såsom redan anmärkts, att revisionsarbetet i dessa föreningar ej lämpligen kan centraliseras på motsvarande sätt.

Vidare vill jag nämna att försäkringsinspektionen, som utövar tillsyn över försäkringsbolagen, sedan gammalt haft rätt att förordna revisor för dylikt bolag. Denna anordning har ansetts vara ägnad att fylla en så viktig funktion i tillsynsverksamheten, att i den nya lagen om försäkringsrörelse föreskrivits principiell skyldighet för inspektionen att förordna särskild revisor i varje försäkringsbolag. För understödsföreningslagens vidkommande synes det, såsom förhållandena här gestalta sig, icke påkallat att nu gå så långt. Det synes tillräckligt med ett stadgande om rätt för tillsynsmyndigheten att utse en revisor att jämte övriga revisorer deltaga i det av dem bedrivna arbetet. Jag tillstyrker därför att en bestämmelse härom införes i lagen. Härvid utgår jag ifrån att revisionsarbetet inom arbetslöshetskassorna skall fortgå i samma ordning som hittills och att bestämmelsen således kommer att få aktualitet endast för pensionsstyrelsens del. Det torde få överlämnas åt pensionsstyrelsen att efter prövning från fall till fall avgöra, när bestämmelsen bör tillämpas. Härvid bör hänsyn tagas icke blott till de kvalifikationer, föreningens egna revisorer besitta, utan också till rörelsens art och omfattning. För att undvika irritation från föreningar-

nas sida bör tillsynsmyndigheten bemöda sig om att samarbeta med föreningarna i hithörande frågor. Om så sker, torde förordnande av särskild revisor i många fall kunna underlätas av den anledningen, att vederbörande förening själv väljer revisorer, som tillsynsmyndigheten anser sig kunna godtaga.

Genomföres detta förslag, synes det huvudsakliga syftet med pensionsstyrelsens nu föreliggande framställning bli tillgodosett. Med hänsyn härtill och för att icke föregripa resultatet av de överväganden som komma att ske i samband med en allmän översyn av understödsföreningslagen anser jag, att frågan om en vidare omarbetning av lagens bestämmelser om revision tills vidare bör anstå. Vad angår det av pensionsstyrelsen framförda förslaget om rätt för tillsynsmyndigheten att utse en revisor att i särskilda fall företaga revision vid sidan av den vanliga vill jag härutöver framhålla, att det har ett nära samband med spørsmålet om en förstärkning av pensionsstyrelsens personalresurser, varför det icke synes lämpligt att taga ställning till detsamma innan sistnämnda spørsmål prövats.

De ändringar i understödsföreningslagen, som föranledas av vad jag föreslagit i det föregående, ha inom socialdepartementet sammanfattats i ett förslag till lag om ändring i lagen om understödsföreningar. Förslaget berör 30, 77, 86, 87 och 89 §§ i lagen.

Till den nuvarande 30 §, som bl. a. föreskriver, att understödsförenings revisorer skola väljas å föreningssammanträde såvida ej i stadgarna bestämts att revisor skall utses på annat sätt, har i departementsförslaget fogats ett sjätte stycke, enligt vilket anmälan ofördröjligen skall göras hos tillsynsmyndigheten, då revisor eller revisorssuppleant utsetts i understödsförening. Anmälningsskyldigheten föreslås vila på föreningens styrelse i de fall, då vederbörande valts å föreningssammanträde, och eljest å den som utsett honom. Syftet med bestämmelsen är att skapa möjlighet för tillsynsmyndigheten att bedöma, huruvida skäl föreligga att förordna revisor i föreningen. Anmälningen bör därför innehålla uppgifter icke blott om den valdes namn utan också om hans erfarenhet av bokföring och hans insikt i ekonomiska förhållanden o. d. Det torde få ankomma på tillsynsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter härom. Jag förutsätter, att tillsynsmyndigheten i samband med lagändringens ikraftträdande infordrar erforderliga uppgifter rörande de revisorer, som utsetts dessförinnan, i den mån dylika uppgifter icke redan äro tillgängliga för myndigheten.

I analogi med vad som skett i lagen om försäkringsrörelse har den grundläggande bestämmelsen om att tillsynsmyndigheten äger utse en revisor att med övriga revisorer deltaga i granskningen av styrelsens förvaltning och föreningens räkenskaper införts i det avsnitt av understödsföreningslagen, som innehåller föreskrifter om tillsyn, nämligen i ett nytt sista stycke av lagens 77 §. Härigenom markeras, att en dylik revisor in-

tager en särställning i förhållande till föreningens egna revisorer. Denna särställning understrykes ytterligare därigenom, att den av tillsynsmyndigheten förordnade revisorn — i motsats till övriga revisorer — föreslås bli skyldig att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter, som tillsynsmyndigheten meddelar. Förordnandet föreslås kunna återkallas när som helst. Arvode till här avsedd revisor bör betalas av föreningen men bestämmas av tillsynsmyndigheten, vilken har att utforma uppdraget och därför bäst kan bedöma arbetets omfattning. En erinran om tillsynsmyndighetens rätt att utse revisor har intagits i sista stycket av 30 §.

I 86 § understödsföreningslagen stadgas f. n. straff bl. a. för styrelseledamot eller annan, som vid anmälan för registrering mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift. Straffet är dagsböter. Paragrafen har i departementsförslaget ändrats på sådant sätt, att samma straff kommer att drabba den, som mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift i anmälan enligt det föreslagna sjätte stycket i 30 §. Försummas anmälningsskyldigheten helt föreslås straffet — i likhet med vad som enligt 87 § gäller för andra liknande förseelser — bli böter fr. o. m. fem t. o. m. trehundra kronor. En härav betingad ändring har företagits i 87 §, som därjämte underkastats en mindre jämkning i formellt hänseende med anledning av den föreslagna nya lydelsen av 77 §.

I departementsförslaget har slutligen den nuvarande forumregeln i 89 § utvidgats till att avse även det fall, att anmälningsskyldighet enligt 30 § sjätte stycket försummas.

Lagändringarna föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1952.»

Lagrådet.

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Utskottet.

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och får alltså hemställa,

att förevarande proposition, nr 195, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 6 maj 1952.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Branting, Ahlkvist, Olofsson, Lode-
nius, Lindblom, Cassel, Lindgren och John Johansson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson
i Mellerud, Lindberg, Östlund, Andersson i Björkäng, Jacobsson i Sala och
fröken Liljedahl.
