

Nr 10

Utlåtande i anledning av väckta motioner om arvsrätt för kommun i vissa fall.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 25 i första kammaren av herr *Pettersson, Harald, m. fl.* och nr 30 i andra kammaren av herr *Eriksson* i Bäckmora *m. fl.* I motionerna, som är likalydande, hemställs, ”att riksdagen för sin del måtte besluta om sådan ändring av lagen rörande arvfallen kvarlåtenskap, där legal arvinge saknas, att en tredjedel av kvarlåtenskapen tillfaller den kommun, där den avlidne senast varit mantalsskriven, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderlig författningstext”.

Beträffande skälen för denna hemställan får utskottet hänvisa till motionen II:30.

Gällande bestämmelser m.m.

Beslut om inrättandet av allmänna arvsfonden fattades vid 1928 års riksdag i samband med antagandet av lagen om arv, vilken bl. a. medförde begränsning av den legala arvsrätten i så måtto, att kusiner och avlägsnare skyldemän uteslöts från arvsrätt. Arvslagen motsvaras numera av regler i ärvdabalken. All kvarlåtenskap, till vilken arvinge jämlikt bestämmelserna i 1—4 kap. nämnda balk saknas, tillfaller arvsfonden enligt stadgande i 5 kap. 1 §. Arv, som tillfallit fonden, må dock Konungen med riksdagens samtycke av billighetsskäl helt eller delvis avstå till arvlåtarens skyldeman eller annan, som stått arvlåtaren nära.

Närmare bestämmelser om allmänna arvsfonden har lämnats i en samtidigt med arvslagen antagen särskild lag. De medel, som i arv, gåva eller testamente tillfaller fonden, skall utan sammanblandning med andra medel förvaltas av statskontoret såsom en särskild fond. Dennas ändamål är främjande av barns och ungdoms vård och fostran. Av medel, som under ett räkenskapsår influerats, skall vid årets utgång en tredjedel läggas till fonden. Återstoden skall, jämte årets avkastning, fr. o. m. nästföljande år vara tillgänglig för utdelning. Understöd ur fonden utdelas av Konungen. Beredningen av frågor om understöd sker i socialdepartementet. Understöd ur fonden får ej lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat eller kommun. Någon särskild tid, inom vilken utdelning skall ske, har ej stadgats. Så-

vitt omständigheterna därtill föranleder, må tillgängliga medel läggas till fonden i stället för att utdelas. Huruvida utdelning eller läggande till fonden lämpligen skall ske, är överlämnat till Konungens prövning, därvid hänsyn naturligen skall tagas till bl. a. förefintliga behov, beloppet av tillgängliga medel och fondens storlek.

Beträffade den historiska bakgrunden för arvsfonden får utskottet hänvisa till redogörelse i utskottets utlåtande nr 30 år 1955.

Under tiden från arvsfondens inrättande fram till den 30 juni 1963 har i arvsmedel till fonden inlutit sammanlagt i runt tal 85 miljoner kronor. Härtill kommer givetvis ränteinkomster. Den totala behållningen i fonden uppgick nämnda dag till i runt tal 37 miljoner kronor, varav drygt 8 miljoner stod till förfogande för disposition.

Under de fem budgetåren 1958/59—1962/63 har understöd ur fonden beviljats med drygt 24 miljoner kronor. Detta belopp har fördelat sig på följande sätt (i runda tal): till anstalter för halvöppen barnavård 5,8 miljoner, till barnkolonier 1,5 miljoner, till ungdomslokaler m. m. 15,8 miljoner, till studier och yrkesutbildning 0,2 miljoner samt till invalidfordon 0,8 miljoner.

Av de medel som disponerats ur fonden under åren 1960—1963 har i stort sett 25 procent mottagits av borgerliga kommuner. Ungefär lika stor andel har tillfallit kyrko- och frikyrkoförsamlingar.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid 1931 års riksdag framfördes i likalydande motioner (I:136 och II:23) yrkande om ändring av arvsfondens bestämmelser för tillgodoseende av hemkommuns intresse. Yrkandet avsåg att till det i arvslagen förekommande stadgandet att arv, som tillfallit arvsfonden, må av billighetsskäl av Konungen med riksdagens samtycke helt eller delvis avstås till arvlåtarens skyldeman eller annan, som stått arvlåtaren nära, måtte fogas orden "eller ock till kommun, där arvlåtaren vid sin död och under längre tid därförut haft sitt hemvist". Med en sådan lagändring ville motionärerna skapa möjlighet att, i fall där arvlåtaren under livstiden uttalat uttrycklig önskan, att hans kvarlåtenskap måtte komma hemkommunen till godo och han av någon anledning icke träffat några testamentariska dispositioner, kunna tillmötesgå arvlåtarens önskemål. Motionerna avsåg sålunda att möjliggöra avstående av fonden tillfallna medel till arvlåtarens hemkommun i vissa i särskild ordning prövade fall. På hemställan av första lagutskottet (utl. nr 11) förkastade riksdagen motionärernas förslag huvudsakligen av vissa formella skäl.

I motion (II:202) vid 1955 års riksdag hemställdes om sådan ändring av reglerna för allmänna arvsfonden "att en tredjedel av inlutna medel finge stanna hos den kommun varifrån medlen inflyta, att kommun, som

får mottaga dylika medel, har att utarbeta bestämmelser för medlens användning och att länsstyrelse skall godkänna av kommun utarbetat förslag”.

Motionen blev föremål för remissbehandling.

Härvid anförde *socialstyrelsen* i huvudsak följande.

Överlåtelse till kommun av rätten att disponera arvsfondsmedel innebär ett avsteg från arvsfondens grundprinciper. I motiven till arvsfondens bildande utsäges bland annat, att det ur arvlåtarnas synpunkt torde framstå mindre stötande om arvsmedlen gå till en fond, vars ändamål är att främja syften, som stå de ofta förekommande testamentsändamålen nära, än om arven indragas till staten. Dessa skäl ha legat till grund för uppfattningen, att de arv, som tillfalla det allmänna, icke böra tagas i anspråk för täckande av statsutgifter utan i stället böra fonderas.

Samma synpunkter måste bli va utslagsgivande vid prövning av ett förslag, som innebär att viss del av influtna arvsfondsmedel indrages till kommun. Det kan sålunda icke ifrågakomma, att medlen skola tillföras den kommunala inkomstbudgeten. Man kan av ordalydelsen i förslaget draga den slutsatsen, att detta icke heller varit motionärens mening. Motionärens uttalade önskan att genom förslaget skapa större intresse och förståelse för arvsfondens ändamål och uppgift synes giva vid handen, att avsikten med förslaget är att giva hemkommunen möjlighet att — under hänsynstagande till arvsfondens bestämmelser — inom sitt område få disponera viss del av influtna arvsfondsmedel.

Detta torde knappast kunna ske på annat sätt än att till kommunen influtna medel fonderas för senare utdelning till vissa ändamål, som ligga i linje med arvsfondens syfte, eller att medlen direkt gå till sådana ändamål. I båda fallen kan man ifrågasätta det lämpliga i anordningen.

Att olika myndigheter utdela arvsfondsmedel är ur flera synpunkter otillfredsställande. Frånsett den organisatoriska olägenheten skulle en sådan anordning medföra en icke önskvärd ojämnhet i fördelningen av arvsfondsmedlen.

Socialstyrelsen kan icke finna rimlig anledning till att hemkommunen skall medgivas företrädesrätt till viss del av influtna arvsfondsmedel. Finnas inom kommunen sådana ändamål, som svara mot arvsfondens syfte, nämligen främjande av barns och ungdoms vård och fostran, och för ändamålet vidtagna åtgärder icke åvila stat eller kommun, kunna ju dessa ändamål främjas genom den utdelning som nu sker kontinuerligt till alla delar av landet.

Socialstyrelsen vill slutligen framhålla, att den fortlöpande utdelningen ur arvsfonden, vilken i synnerhet under senare år varit av stor omfattning och som inneburit ekonomiskt stöd till olika anordningar för barns och ungdoms vård och fostran inom städer, köpingar, landskommuner runt om i landet, har bidragit till ökad kännedom om och därmed väsentligt ökat förtroende för allmänna arvsfonden.

Under åberopande av det anförda får *socialstyrelsen* avstyrka bifall till förslaget.

Kammaradvokatfiskalsämbetet avstyrkte likaledes motionärens förslag samt anförde bl. a. följande.

Motionären talar vidare om, att ”misstänksamhet otvivelaktigt finns mot

arvsfonden" och att denna säkert skulle elimineras, om kommunen finge behålla en del av arvsmedlen, men ingår ej närmare på vad det är som misstänkes. Ämbetet har vid handläggning av åtskilliga arvsfondsärenden visserligen kunnat förmärka en viss avoghet mot fonden, men denna har mestadels varit grundad på den missuppfattningen, att fondens medel skulle kunna användas till statens allmänna utgifter i stället för enbart till det i lagen föreskrivna ändamålet. Fonden är ju ett särskilt bildat rättssubjekt med karaktär av stiftelse, avsedd att tillgodose ett allmänt ändamål, och i § 1 av lagen om allmänna arvsfonden föreskrives uttryckligen, att fonden tillfalla medel skola *utan sammanblandning med andra medel* förvaltas av statskontoret såsom en särskild fond för barns och ungdoms vård och fostran. Denna bland allmänheten förekommande avoghet är emellertid, såvitt ämbetet kunnat iakttaga, i avtagande, och som ovan antytts ha även testamentariska förordnanden till förmån för fonden förekommit.

Att denna av motionären påstådda misstänksamhet mot fonden skulle skingras genom att en del av fondens medel skulle överlämnas till kommunal myndighet torde vara föga troligt. En central myndighet torde äga större möjligheter att hava överblick över behoven i olika delar av landet och rättvisare bedöma utdelningen ur fonden ur lämplighets- och behovsynpunkter. Så som motionären formulerat sitt förslag synes han även hava avsett, att kommunerna skulle äga rätt att för "visst angivet ändamål" använda de arvsfondsmedel, som skulle tillfalla dem, men utsäger icke, att detta ändamål är detsamma, som avsetts i lagen. Det synes tydligen vara motionärens avsikt att inskränka fonden tillfallande medel med en tredjedel för att denna tredjedel skall kunna få användas efter vederbörande kommuns av länsstyrelsen godkända förslag utan bestämd förutsättning att medlen skola användas till barns och ungdoms vård och fostran. Praktiskt taget innebär detta förslag ett införande av arvsrätt för vederbörande kommun till viss del av den kvarlåtenskap, som efterlämnats av en inom kommunen bosatt person, vilken avlidit utan att efterlämna arvsberättigade anförvanter. Då lagen om allmänna arvsfonden tillkommit för att främja ett välgörande ändamål för hela landet, anser ämbetet motionen gå ut på ett gynnande av kommuner med i genomsnitt välsituerade innevånare på bekostnad av mindre lyckligt lottade kommuner, vilka vore i avsevärt större behov av hjälp från fondens sida.

Statskontoret erinrade om att de medel som tillfallit arvsfonden konstant ökat allt sedan fondens tillkomst samt anförde i fortsättningen bl. a. följande.

Självfallet kan av denna utveckling icke dragas alltför vittgående slutsatser. Den ökade medelstillströmningen och de därmed förbättrade möjligheterna till stödåtgärder av skilda slag måste dock anses gynnsam ur de synpunkter, som lågo till grund för fondens tillkomst. Det må också framhållas, att i förarbetena till lagen om arv särskilt underströks, att om "statsarvet" finge en på förhand i lag bestämd användning, om vilken alla vore ense, en sådan åtgärd vore ägnad att minska testamentsfrekvensen. Det måste antagas, att ett uppluckrande av den hittills gällande ändamålsbestämningen icke kan påverka testamentsfrekvensen i sänkande riktning.

Genom den centrala behandling inom socialdepartementet, som kännetecknar den nuvarande ordningen, förefinnas de bästa möjligheterna att

följa bestämda grunder för tilldelning av arvsfondsmedel liksom att oberoende av läns- eller kommungränser tillgodose behovet av hjälp, där detta anses mest angeläget. En uppdelning av kapitalmedlen i enlighet med förslaget skulle leda till en splittring i en mängd enheter, varav de flesta kanske skulle bli av ytterst ringa storlek och därigenom knappast kunna på ett tillfredsställande sätt utnyttjas. Skulle beloppen av kommunerna fonderas, medförde en sådan åtgärd arbete och kostnader för administration och förvaltning, vilka många gånger icke komme att stå i rimlig proportion till avkastningens storlek. Även ur rättvisesynpunkt torde de föreslagna åtgärderna vara mindre tillfredsställande. Det skulle nämligen innebära, att, om mera förmögna dödsbon härflöte från kommuner med god ekonomisk ställning, dessa komme att gynnas på bekostnad av andra, där hjälpbehovet kunde vara större. En viss överskådlighet vid medelsdispositionen skulle också bli följden vid ett tillmötesgående av förslaget.

Statskontoret vill slutligen erinra om att redan med nuvarande system en mycket stor del av kapitalmedlen komma kommunerna till del för den verksamhet för barns och ungdoms vård och uppfostran, som kommunerna åtagit sig. Verkställd utredning av utbetalningar från fonden giver vid handen, att bidragen till kommuner knappast något år understigit en tredjedel av hela bidragsgivningen.

Statskontoret kan således icke finna, att några mera väsentliga fördelar stå att vinna med ett tillmötesgående av förslaget, vars genomförande däremot väl kan medföra nackdelar och olägenheter.

Stadsförbundet fann motionens syfte beaktansvärt och förordade därför att frågan om dispositionen av de ifrågavarande arvsmedlen blev föremål för närmare utredning.

Landskommunernas förbund anförde:

Därest en arvlåtare icke skulle vilja låta allmänna arvsfonden omhändertaga kvarlåtenskapen efter honom kan han göra testamentariska förordnanden för andra behjärtansvärda ändamål. Han kan sålunda, om han har sin hemkommun i åtanke, insätta kommunen såsom universalsuccessor eller ihågkomma kommunen med ett legat och i båda fallen kan han förbinda donationen med mer eller mindre ingående villkor i fråga om användningen av medlen eller också underlåta att göra några förbehåll. Ju starkare vederbörandes intresse är att främja ett allmännyttigt ändamål genom att ge detsamma en direkt kommunal anknytning, desto mera antagligt är det att han föredrager att upprätta ett testamente till den kommun han vill gynna framför att låta allmänna arvsfonden omhändertaga kvarlåtenskapen eller någon del därav, även om en viss del av de till arvsfonden influtna medlen skulle stanna hos den kommun, varifrån medlen inflyta. Detta antagande stödes ytterligare därav, att medan arvlåtaren i testamente till kommunen kan i detalj bestämma om medlens användning, han icke kan lämna några bindande direktiv härom i fråga om medel, som tillfalla arvsfonden för att överlämnas till hemkommunen, då i motionen förutsattes att kommun, som får mottaga dylika medel, har att utarbeta bestämmelser för medlens användning enligt grunder, som länsstyrelsen skall godkänna. Syftet med motionen synes främst vara att undanröja eller minska den obenägenhet att låta kvarlåtenskapen tillfalla allmänna arvsfonden, som enligt motionären skulle finnas och som skulle

grunda sig på en utbredd misstänksamhet mot fonden. En sådan inställning torde emellertid, där den förekommer, bero på bristande kännedom om fondens ändamål och verksamhet. Behovet av att orientera allmänheten härom skulle icke bli mindre efter en lagändring sådan den i motionen föreslagna. Enbart en lagändring är därför icke ägnad att medföra det av motionären åsyftade resultatet. I vad mån arvsfonden över huvud taget kan komma att populariseras genom den föreslagna lagändringen och motionens syfte i denna riktning sålunda kan uppnås undandraget sig en utomstående bedömande. Ser man till de behjärtansvärda ändamål, som arvsfonden vill främja, kan det därför starkt ifrågasättas, huruvida en lagändring bör genomföras, som skulle medföra att de till fonden influtna medlen skulle till en del avstås för andra ändamål. Man kan i detta sammanhang ej heller bortse från att den andel av kvarlåtenskapen, som i det enskilda fallet skulle överlämnas till vederbörande kommun, till beloppet icke blir tillräckligt stor för att såsom fristående förmögenhet tjäna något praktiskt syfte. Kommunen skulle därför bättre kunna tillgodoses genom att den kommer i fråga vid utdelning från allmänna arvsfonden. Över huvud taget kan det ifrågasättas, huruvida det ur allmän kommunal synpunkt är önskvärt, att arvsfondens medel splittras på flera händer och om det icke är att föredraga, att kommunerna i stället begagna sig av möjligheten att göra framställning om utdelning i förekommande fall av medel från allmänna arvsfonden.

I utlåtande (nr 30) som godkändes av riksdagen avstyrkte *första lagutskottet* motionen. Utskottet anförde i huvudsak följande.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen är det en viktig grund-sats i gällande rätt, att arvsfondsmedlen skola komma uteslutande vissa i lagen angivna ändamål — främjande av barns och ungdoms vård och fostran — till godo samt att understöd ur arvsfonden ej får lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat eller kommun. Genom att arvsfonden sålunda erhållit ändamål, om vilka de flesta kunna vara ense, har man skapat förutsättningar för att fonden skall komma att omfattas av allmänt förtroende. Även om det icke kan bestridas, att — såsom motionären framhåller — en viss misstro mot fonden alltsedan dennas tillkomst på sina håll har gjort sig gällande, skulle denna dock helt visst ingalunda minska utan tvärtom tilltaga efter ett genomförande av den föreslagna reformen, därest man beträffande de arvsmedel, som komme att tillfalla kommunerna, skulle göra avsteg från nyssnämnda grundsats. Men även om användningen av dessa medel begränsas på samma sätt som gäller om arvsfondsmedlen är det knappast troligt att reformen skulle öka förtroendet för arvsfondsinstitutet. Den misstro, som förefinnes mot detta, torde nämligen merendels bero på den felaktiga föreställningen att arvsfondsmedlen användas för täckande av statsutgifter och synes därför icke i nämnvärd mån kunna påverkas av att arvsfondsmedlen till en del stanna i arvlåtarnas hemortskommuner. Det bör även framhållas, att den som särskilt önskar tillgodose sin hemortskommun kan göra detta genom testamente till förmån för densamma.

I den föregående framställningen ha lämnats vissa statistiska uppgifter rörande arvsfonden. Av dessa framgår, att understöd ur fonden utgått till mycket behjärtansvärda ändamål. Genom att fonden tillförts icke oansenliga belopp har den också kunnat fylla en betydelsefull uppgift på sådana

områden, dit samhällets sociala verksamhet icke når. Allteftersom kännedom om bidragsgivningen samt därmed om arvsfondens ändamål och betydelse sprides i vidare kretsar, har man enligt utskottets mening anledning förvänta, att fonden skall komma att omfattas med allt större förtroende. Av kammaradvokatfiskalsämbetets remissyttrade framgår även, att misstron mot fonden tidigare varit större än nu och således är i avtagande.

Ett genomförande av motionärens förslag skulle vidare, såsom också framhållits vid remissbehandlingen av motionen, medföra bestämda olägenheter och nackdelar. Sålunda skulle decentraliseringen av bidragsgivningen föranleda organisatoriska olägenheter och medföra en icke önskvärd oenhetlighet vid prövningen av bidragsärendena. Med den nuvarande centrala behandlingen av dessa ärenden har man enligt utskottets mening de bästa garantier för att fasta normer tillämpas vid bidragsgivningen, och denna ordning har även visat sig fungera på ett tillfredsställande sätt. En uppdelning av arvsfondsmedlen i enlighet med motionärens förslag skulle vidare avsevärt minska arvsfondens betydelse, och samtidigt skulle de belopp, som komme att tillfalla kommunerna, ofta bli alltför ringa för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. En fondering av medlen är visserligen tänkbar men skulle förutsätta en apparat, som ofta icke komme att stå i rimlig proportion till fondens storlek. Reformen skulle slutligen komma att verka orättvist, i det att kommuner med genomsnittligt sett mera väl-situerade invånare komme att gynnas framför andra kommuner; och detta skulle vara så mycket mer betänkligt som hjälpbehoven i allmänhet torde vara störst i de senare.

Utskottet

Enligt stadgande i 5 kap. 1 § ärvdabalken skall kvarlåtenskap, till vilken annan arvinge ej finnes, tillfalla allmänna arvsfonden. Fondens ändamål är att främja barns och ungdoms vård och fostran. Understöd ur fonden utdelas av Kungl. Maj:t. Det får ej lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat eller kommun.

I förevarande motioner föreslås lagändring i syfte att kvarlåtenskap, vartill fonden enligt nuvarande ordning är ensam arvinge, skall till en tredjedel tillfalla den kommun, där arvlåtaren senast varit mantalsskriven. Förslag i liknande riktning har tidigare, senast år 1955, varit föremål för riksdagens prövning och då på hemställan av utskottet lämnats utan bifall.

Såvitt framgår av de nu väckta motionerna, strävar man icke efter att få till stånd någon principiell ändring beträffande de ändamål, vartill ifrågasvarande arvsmedel må användas. Vad gäller medelsanvändningen må erinras om att en mycket betydande del av de understöd som lämnas ur fonden för närvarande går till åtgärder med starkt lokal anknytning. Initiativet torde ofta komma från kommunalt håll. Medelstildelningen sker efter behovsprövning. Någon anmärkning mot det sätt varpå fondmedel hittills fått stödja åtgärder på det lokala planet har icke framförts i motionerna. Enligt utskottets mening kan det knappast antagas att ifrågasvarande ända-

mål skulle bli mera rättvist och mera effektivt tillgodosedda, därest motionärernas förslag genomfördes. Den ordning de förordar skulle ju nämligen medföra att den kommunala andelen av arvsmedlen komme att fördela sig mycket ojämnt på de olika kommunerna och inflyta oregelbundet. Nackdelarna härav skulle blott delvis kunna motverkas genom understöd ur den gemensamma fonden, även om man vid utdelandet av understöden skulle fullt ut beakta i vad mån föreliggande behov av åtgärder kunnat mötas genom anlåtande av arvsmedel, som direkt tillfallit kommun. Jämväl i rent administrativt avseende torde ett genomförande av motionärernas förslag vara förknippat med vissa olägenheter.

De erinringar mot förslaget som nu i korthet angivits är enligt utskottets mening tungt vägande. Utskottet har därför ej funnit anledning föreslå riksdagen att frångå den ståndpunkt som riksdagen tidigare intagit till det genom förevarande motioner åter aktualiserade spörsmålet. Utskottet får alltså avstyrka bifall till motionerna.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I:25 och II:30, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 mars 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Erik Svedberg, Arvidson, Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding, Helge Karlsson och Nyman*;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Ekström i Björkvik, Martinsson, fru Forsling* och herr Svenungsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.