

Nr 22

Utlåtande i anledning av motion om utredning rörande permutation.

I motionen I: 742 av herr *Blomquist* hemställs att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande permutationsinstitutet och dess handhavande.

Redogörelse för motionens innehåll lämnas nedan s. 9—10.

Nuvarande förhållanden

Det kan inträffa att i testamente eller stiftelseurkund givna föreskrifter, som är avsedda för stadigvarande tillämpning, på grund av ändrade förhållanden icke längre förverkligar sitt ändamål. En jämkning i föreskrifterna kan då finnas påkallad. Behov av sådan jämkning kan också förekomma i sådana fall då en bestämmelse i stiftelseförordnandet redan vid tillkomsten var omöjlig att genomföra. Med undantag för vissa av arbetsgivare grundade pensions- eller personalstiftelser har författningsreglering saknats om rätt att företa ändring i stiftelsebestämmelser. Utan särskilt stöd i lag har Kungl. Maj:t ansetts äga rätt att meddela tillstånd till den ändring i föreskrifterna, som med hänsyn till omständigheterna är befogad. Sådant förfarande brukar i svenskt rättsspråk kallas *permutation*.

Författningsbestämmelser om permutation för vissa stiftelser återfinns numera i *lagen den 9 juni 1967 om tryggande av pensionsutfästelse m. m.* I dess 22 § stadgas sålunda att tillsynsmyndigheten äger förordna om ändring av innehållet i pensionsstiftelses stadgar om det inte längre finns någon som omfattas av stiftelsens ändamål eller om stiftelsens kapital väsentligen överstiger vad som kan komma att fordras för att tillgodose ändamålet eller om det i övrigt förekommer särskilda skäl att ändra innehållet. Bestämmelsen äger enligt 30 § motsvarande tillämpning för s. k. personalstiftelse. Tillsynsmyndighet är länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt hemvist.

Permutationsärenden hos Kungl. Maj:t bereds inom olika statsdepartement alltefter stiftelsens ändamål. Remiss sker regelmässigt till justitiekanslern samt i vissa fall också till länsstyrelser och fackmyndigheter.

Här må också hänvisas till den av juris professorn Henrik Hessler gjorda vetenskapliga undersökningen av permutationspraxis, som redovisats å s. 366—514 i hans år 1952 framlagda avhandling »Om stiftelser».

Historik

Frågan om författningsreglering av permutationsrätten har vid olika tillfällen tagits upp i lagstiftningssammanhang.

Sålunda upptog ett den 21 december 1903 avgivet *kommittébetänkande* med förslag bl. a. till lag om offentligen erkända stiftelser samt ett därpå grundat år 1922 inom justitiedepartementet upprättat *förslag till lag om offentligen erkända stiftelser* utförliga bestämmelser om permutation av stiftelser. Sistnämnda förslag kom sedermera att benämnas »utkastet».

De i 1903 års förslag och i utkastet upptagna reglerna om permutation utsattes för betydande kritik från ett flertal remissinstanser. Ett år 1928 inom justitiedepartementet upprättat och därefter till lagrådet remitterat *förslag till lag om stiftelser för allmännyttigt ändamål* upptog på grund härav icke några bestämmelser om permutation.

Departementschefen anförde härom (NJA II 1929 s. 265 ff.) bl. a.

I stiftelsebegreppet ligger ett visst mått av oföränderlighet. Grunden för stiftelsens tillvaro, uppgift och verksamhet är stiftarens vilja, sådan den kommit till uttryck i hans förordnande om stiftelsen. Denna själv kan icke genom sina organ häri göra någon ändring, om ej annat särskilt föreskrivits. Och icke heller stiftaren äger någon allmän befogenhet att förändra stiftelsen. Denna oföränderlighet kan dock icke vara ovillkorlig. Därest på grund av ändrade faktiska eller rättsliga förhållanden det med en stiftelse åsyftade ändamålet icke kan vinnas eller stiftelsen med den organisation, densamma erhållit, icke längre kan verka för detta ändamål, bleve stiftelsens upphörande en nödvändig följd, därest ändring i ena eller andra hänseendet ej finge ske. Även i andra fall kan jämkning i gällande föreskrifter beträffande en stiftelse utgöra en förutsättning för att stiftarens avsikter med stiftelsen skola kunna fullföljas. Att erforderliga ändringar då få vidtagas, synes häst överensstämma med de intressen, som äro förbundna med stiftelsen, och torde även i regel kunna anses överensstämma med stiftarens vilja. Hos oss hava ock dylika ändringar städse ansetts kunna vinnas genom beslut av Kungl. Maj:t. Denna Kungl. Maj:ts befogenhet att medgiva ändring av stiftelse, den s. k. permutationsrätten, torde grunda sig på den Konungen i regeringsformens § 89 tillerkända allmänna ekonomiska lagstiftningsrätten.

Kommittén upptog i sitt förslag närmare bestämmelser om permutationsrättens utövande, och var kommitténs ståndpunkt härutinnan i korthet följande. I fråga om stiftelser, som ännu icke vunnit offentligt erkännande, skulle någon permutation av stiftelseändamålet icke förekomma, utan om detta lade hinder i vägen för stiftelsens erkännande, komme stiftelsen icke till stånd såsom ett rättssubjekt. Om däremot vid dylik stiftelse fästad föreskrift, vilken icke vore bestämmande för stiftelseändamålet, befundes strida mot lag eller sedlighet eller vara otillämplig eller otjänlig, ägde Kungl. Maj:t meddela nödig jämkning. Levde stiftaren, finge dock dylik åtgärd ej före-

tagas utan hans samtycke. Med stiftarens samtycke ägde jämväl K. B. vid stadfästande av stiftelses stadgar göra sådan jämkning, som nyss nämnts. Därest föreskrift, varom nu är fråga, prövades utgöra hinder för stadfästelse å stiftelses stadgar och jämkning ej skedde, skulle förordnandet om stiftelsen vara förfallet. Detta skulle även bliva följden, om stiftare åt annan än enskild man uppdragit förvaltning av stiftelse, men uppdraget ej emottoges. I dylikt fall skulle sålunda permutation icke kunna äga rum. Skulle det, sedan stiftelse blivit offentligen erkänd, visa sig att stiftelseändamålet icke vidare kunde vinnas, ägde Kungl. Maj:t förordna, huru stiftelsens egendom finge användas för annat mot stiftarens avsikt närmast svarande ändamål. Blev eljest föreskrift, som stiftaren fäst vid dylik stiftelse, otillämplig eller otjänlig, kunde nödig jämkning meddelas av Kungl. Maj:t.

Utkastet, 23, 24 och 26 §§, överensstämmer i förevarande hänseende i stort sett med kommittéförslaget, dock hava icke upptagits förutnämnda bestämmelse, att förordnande om stiftelse skulle vara förfallet, därest stiftaren åt annan än enskild man uppdragit förvaltning av stiftelse, men uppdraget icke mottagits.

Efter att ha redogjort för myndigheternas yttranden i förevarande hänseende fortsatte departementschefen:

Såsom justitiekanslersämbetet framhållit torde det vara en synnerligen vanskelig uppgift att genom särskilda lagbestämmelser noggrant angiva de förutsättningar, under vilka permutationsrätt skall inträda, samt de begränsningar, som skola gälla med avseende å dess utövande. Enligt nu gällande ordning utövar Kungl. Maj:t utan att därvid vara bunden av några lagbestämmelser permutationsrätt under konstitutionell ansvarighet. Såvitt mig är bekant, hava några olägenheter härav icke försports. Tvärtom synes nämnda ordning vara ägnad att på ett ändamålsenligt och efter förhållandena i det särskilda fallet väl avpassat sätt tillgodose uppkommande behov av förändring av stiftelse. Med hänsyn härtill och då i varje fall frågan om permutationsrättens bestämmande har en räckvidd utöver en lagstiftning, vilken är begränsad till att avse ett särskilt slag av stiftelser, har jag ansett denna fråga icke böra åtminstone i detta sammanhang regleras genom lag.

I ett avseende synes emellertid särskild bestämmelse om permutation vara påkallad. Därest vid fastställelse av stadgar för stiftelse uppstår behov av jämkning i föreskrift, som stiftaren fäst vid stiftelsen, bör tillsynsmyndigheten äga befogenhet att med stiftarens samtycke vidtaga dylik jämkning, där sådant kan ske utan ändring av stiftelsens ändamål. Att i detta fall underställa frågan om jämkning Kungl. Maj:ts prövning skulle tydligen utgöra en onödig omgång.

Ovannämnda 1928 års förslag resulterade i *lagen den 24 maj 1929 om tillsyn över stiftelser*. Denna lag innehåller icke någon bestämmelse om permutation.

Frågan om en författningsmässig reglering av permutationsrätten upptogs från delvis andra utgångspunkter av lagberedningen under arbetet med en ny testamentslag. *Lagberedningen* anförde i sitt år 1929 avgivna betänkande med *förslag till nya regler på testamentsrättens område* härom följande (NJA II 1930 s. 263).

Det kan inträffa, att föreskrifter, som äro avsedda för stadigvarande tillämpning, på grund av ändrade förhållanden icke längre förverkliga sitt ändamål. En jämkning i föreskrifterna kan då ofta finnas påkallad med hänsyn till den fortsatta tillämpningen, och en dylik åtgärd synes fullt befogad, om den kan äga rum på ett sätt, som må antagas överensstämma med testators vilja. Det har utan särskilt stöd i lag ansetts tillkomma Kungl. Maj:t att meddela tillstånd till den ändring i testamentsföreskrifter, som med hänsyn till omständigheterna kan finnas befogad. Beredningen har haft under övervägande, huruvida en närmare reglering av denna rätt, den s. k. permutationsrätten, kunde vara önskvärd. Därvid har det befunnits, att detaljerade bestämmelser icke kunna uppställas med hänsyn till de skiftande förhållanden, under vilka permutationsrättens användning kan förekomma, samt att det möter betänklighet att överlämna denna grannlaga befogenhet till annan myndighet än Kungl. Maj:t. Då en undersökning, som beredningen låtit verkställa rörande permutationsrättens utövning under ett antal år, utvisar, att denna rätt handhåfts enligt sådana allmänna riktlinjer, som lämpligen kunde läggas till grund för lagstiftning i ämnet, förefaller det icke att vara något egentligt behov av dylik lagstiftning.

I *lagen den 18 juni 1937 om aktiebolags pensions- och andra personalstiftelser* upptogs föreskrifter om vissa åtgärder som bolagsstämma ägde besluta med anledning av ändrade förhållanden. För åtgärdernas genomförande fordrades tillstånd av tillsynsmyndigheten, försäkringsinspektionen. Reglerna gällde endast de stiftelser, s. k. bundna stiftelser, som — av aktiebolag — bildats med stöd av lagen.

Genom *lagen den 8 december 1961 med vissa bestämmelser om pensionsstiftelse* skedde en provisorisk lagreglering också för sådana pensionsstiftelser som tillkommit med stöd av allmänna stiftelserättsliga grundsatser, s. k. fria stiftelser, och alltså inte omfattades av 1937 års lag. Lagen upptog emellertid inte något stadgande om permutation. I *propositionen* (prop. 1961: 177) berördes dock permutationsfrågan ånyo, närmast med avseende å spörsmålet, huruvida genom permutation kunde medgivas avvikelser från stadgebestämmelser, vilka grundade sig på stadganden i 1961 års lag. Sedan i propositionen (s. 30) återgivits justitiekanslersämbetets remissyttrande, anförde *departementschefen* (s. 35) följande.

Redan här vill jag emellertid upptaga den av justitiekanslersämbetet väckta frågan om Kungl. Maj:ts permutationsrätt. För de fria pensionsstiftelsernas vidkommande har det varit av stor praktisk betydelse att Kungl. Maj:t kunnat genom permutation medge avvikelser från bestämmelser i en stiftelses stadgar. Förslaget till lag om pensionsstiftelses verksamhet innefattar icke en fullständig reglering av pensionsstiftelserna. Av det föregående har framgått att lagen spänner endast över en begränsad del av området för dessa

stiftelser. Såsom exempel på sådant som ej regleras av lagen kan nämnas två av ämbetet angivna fall: överlåtelse av pensionsstiftelses tillgångar på pensionskassa och överföring av ett företags stiftelse till annat företag. Det måste anses vara Kungl. Maj:t obetaget att i fall, som ej avses med den föreslagna lagen, även i fortsättningen utöva sin permutationsrätt såsom skett hittills. Som ämbetet påpekat lär det få ankomma på praxis att avgöra, vilket utrymme som kommer att finnas för permutationsrätten. Jag finner däremot tillräckliga skäl icke föreligga att i lagen införa ett särskilt stadgande, enligt vilket Kungl. Maj:t skulle äga befogenhet att medge permutation av pensionsstiftelse med avvikelse från de i lagen givna bestämmelserna.

Genom *lagen om tryggnad av pensionsutfästelse m. m.*, som trädde i kraft den 1 mars 1968, skedde på grundval av förslag av pensionsstiftelseutredningen (SOU 1965: 41) en omläggning av de former under vilka en arbetsgivare kan trygga sina pensionsutfästelser. Möjlighet infördes för arbetsgivare att, i stället för att avsätta medel till en pensionsstiftelse genom att överlämna en revers på beloppet (reversstiftelse), redovisa motsvarande avsättning enbart i bokföringen som en särskild skuldpost. Befintliga reversstiftelser — med en uppskattad förmögenhet om sammanlagt minst 6 miljarder kronor — avskaffades i samband härmed. Sådana stiftelser, som hade andra medel än fordringar mot arbetsgivaren, s. k. realstiftelser, skulle däremot finnas kvar. I *propositionen* (prop. 1967: 83) anförde föredragande departementschefen i anslutning till lagens ovan återgivna 22 § bl. a. att detta stadgande var föranlett av önskemålet att tillerkänna tillsynsmyndigheten viss befogenhet att förordna om ändringar i stiftelses ändamål. En överföring på denna myndighet av vissa permutationsärenden överensstämde med uppfattningen att statsdepartementen borde befrias från ärenden som med fördel kunde avgöras av lokala eller centrala myndigheter (jfr prop. 1965: 65 s. 8).

1966 års riksdagsbehandling

Motioner (I: 139 och II: 188) med samma yrkande som i nu förevarande motioner väcktes vid *1966 års riksdag*. Första lagutskottet remitterade motionerna till *justitiekanslersämbetet* och *överståthållarämbetet*. Justitiekanslern ansåg att tillräckliga skäl icke förelåg för en särskild utredning av permutationsinstitutet och dess handhavande. Enligt överståthållarämbetets mening däremot fanns skäl att låta utreda om och i vilken omfattning prövningen av permutationsärenden borde anförtros annan eller andra myndigheter än Kungl. Maj:t. Överståthållarämbetet förklarade sig vidare icke ha anledning avstyrka en förutsättningslös utredning jämväl av frågan om att i lag närmare ange under vilka förutsättningar permutation må ske.

Justitiekanslern anförde i sitt yttrande, efter att ha återgivit vissa av de ovan intagna övervägandena i frågan om en reglering i lag av permutationsinstitutet, bl. a. följande.

Vad sålunda anförts rörande vanskligheterna att genom lagbestämmelser reglera permutationsrätten torde alltjämt äga giltighet, i vart fall om man avser att i lagen uttömmande ange under vilka förutsättningar permutation må ske. Ändamålsbestämmelser, förvaltningsregler och andra omständigheter berörande stiftelserna är ofta skiftande. Samhällsförhållandena ändrar sig snabbt. På många områden har samhället övertagit ansvaret för verksamhet som tidigare bedrivits av stiftelser och enskilda sammanslutningar. Ett belysande exempel härvidlag erbjuder barnavården. På detta område föreligger numera knappast något utrymme för stiftelser att verka och de många barnhemsstiftelserna har måst anpassas för annan verksamhet. Det synes vara att räkna med att denna utveckling t. ex. på det sociala området och inom skol- och utbildningsväsendet får till följd att möjligheterna för stiftelser att verka blir allt mindre. En annan omständighet som i hög grad påverkat stiftelsernas möjligheter att fullfölja sina en gång givna ändamål är ändringarna i penningvärdet. Ökade löner och andra kostnadsfördyringar har också i stor utsträckning omöjliggjort för stiftelser att driva anstalter och liknande inrättningar. I den mån stiftelse haft att utge bidrag till olika ändamål har bidragen genom penningvärdesförsämringen blivit allt mindre värda. Med hänsyn till dessa och andra förhållanden har det säkerligen för stiftelserna varit av stor betydelse att permutationsrätten kunnat utövas i så fria former som nu sker. Det synes ganska antagligt att om detaljerade lagregler om permutation funnits, detta under den snabba samhällsomdaning som ägt rum under de senaste decennierna skulle ha försvårat stiftelsernas anpassning till de ändrade förhållandena och därmed minskat möjligheterna att på ett ändamålsenligt sätt nyttiggöra de i stiftelserna nedlagda kapitaltillgångarna.

I detta sammanhang bör också anmärkas att permutationsrätten kommer till användning icke blott beträffande benefika stiftelser för allmännyttiga ändamål, vad som med en äldre term benämndes fromma stiftelser, utan även beträffande stiftelser och testamentslegat till förmån för enskilda personer och familjer samt icke benefika stiftelser, t. ex. pensionsstiftelser. Delvis skilda synpunkter gör sig gällande vid utövandet av permutationsrätten i de olika fallen, vilket likaledes komplicerar en lagstiftning på området.

Mot det nuvarande systemet kan invändas, att avsaknaden av lagregler på området är ägnad att försvåra upprätthållandet av önskvärd kontinuitet och följdriktighet vid utövandet av permutationsrätten. Det förtjänar i detta sammanhang erinras om att permutationsärenden hos Kungl. Maj:t beredes inom olika statsdepartement, alltefter stiftelsernas ändamål. Genom att ärendena av Kungl. Maj:t regelmässigt remitteras — förutom i förekommande fall till länsstyrelser och fackmyndigheter — till *en* central instans, nämligen JK, motverkas i betydande grad riskerna för en oenhetlig praxis på området. För egen del är jag av den uppfattningen att det varit möjligt att i erforderlig grad iakttaga enhetlighet i permutationspraxis. I detta sammanhang må hänvisas till den av nuvarande juris professorn i Uppsala Henrik Hessler gjorda vetenskapliga undersökningen av permutationspraxis, som redovisats i hans år 1952 framlagda doktorsavhandling Om stiftelser.

Det ovan anförda talar sålunda för att det i allt fall icke f. n. är påkallat med någon materiellt-rättslig reglering av permutationsrätten och att en dylik reglering måhända närmast är mindre önskvärd.

Frågan om en reglering av permutationsrätten kan emellertid komma att

aktualiseras i ett annat sammanhang. Det är ju allmänt känt att stiftelseinstitutet under de senast förflutna decennierna kommit till allt större användning även i icke benefika sammanhang. Här åsyftas främst av städer och kommuner bildade bostadsstiftelser och stiftelser för tillgodoseende av andra ändamål; se kommunalrättskommitténs betänkande VII Kommunala bolag (SOU 1965: 40). Flera skäl torde ha medverkat till detta. Utvecklingen är emellertid i så måtto ägnad att för framtiden inge vissa bekymmer som stiftelseinstitutet icke är civilrättsligt reglerat på sätt gäller om t. ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar. Här bortses från de regler av civilrättslig innebörd som finns i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser. Därest icke i enskilda fall i urkunderna intagits förbehåll om rätt för stiftarna att göra ändringar i urkunderna, torde i fråga om dessa stiftelser f. n. icke kunna ske några mer fundamentala ändringar utom med hjälp av permutationsinstitutet. Det synes emellertid vara att räkna med att förr eller senare behov gör sig gällande av en reglering av sådana frågor som ändring av stiftelses stadgar, om talan mot styrelsebeslut, om likvidation och upplösning och om fusion för att nämna några spörsmål.

En lagstiftning på nu berörda område kan möjligen begränsas till icke benefika stiftelser av visst slag i analogi med vad som har skett och sker i fråga om pensionsstiftelser. Det kan å andra sidan icke uteslutas, att en dylik lagstiftning lämpligen måste avse stiftelseinstitutet som helhet, varvid även permutationsrätten kommer att beröras.

I motionerna ifrågasätts vidare en förenkling av förfarandet i permutationsärendena genom överförandet av beslutanderätten från Kungl. Maj:t till underordnad instans. För egen del finner jag det ur saklig synpunkt tänkbart att förlägga avgörandet i dessa ärenden till annan myndighet än Kungl. Maj:t. Vissa betänkligheter mot en sådan åtgärd möter emellertid f. n. Enligt konstitutionell praxis tillkommer permutationsrätten Kungl. Maj:t. Ett överförande av ärendena till underordnad myndighet innebär en delegation av beslutanderätten från Kungl. Maj:ts sida. Det torde vara tveksamt, huruvida Kungl. Maj:t utan stöd av uttryckligt stadgande i grundlag äger delegera sin beslutanderätt i dessa ärenden; hittills torde detta ha ansetts principiellt icke möjligt. Frågan om möjlighet till delegation av beslutanderätten i permutationsärenden och andra liknande ärenden synes förtjänt att övervägas i samband med arbetet på en ny författning. Tillräcklig anledning torde icke föreligga att i avbidan härpå vidtagna särskilda åtgärder beträffade permutationsinstitutet.

Överståthållarämbetet anknöt i sitt yttrande till pensionsstiftelseutredningens ovannämnda lagförslag och uttalade att spörsmålet om lagstiftning om permutation av stiftelser skulle få en väsentligt minskad betydelse om detta förslag antogs, enär flertalet permutationsärenden — så långt överståthållarämbetets erfarenhet sträckte sig — angick arbetsgivarestiftelser. Härefter anförde ämbetet följande.

Övriga stiftelser kan särskiljas i två grupper, sådana å vilka 1929 års tillsynslag är tillämplig och sådana som faller utanför dennas tillämpningsområde. Om man bedömer behovet av en lagstiftning om permutation från den av motionärerna berörda synpunkten »förenkling av förfarandet i permutationsärenden» är detta en fråga som närmast synes avse att vinna en avlastning av departementens arbetsbelastning. Det är uppenbart, att en stor

del av permutationsärendena, närmast sådana som avser ändring av organisatoriska föreskrifter, icke är av den kvalitet att prövningen bör förbehållas den högsta administrativa myndigheten. I fråga om stiftelser, underkastade tillsynslagen, kan den permutationsrättsliga frågan tekniskt sett lösas genom att i tillsynslagen infoga bestämmelser i ämnet. Beträffande övriga stiftelser, sålunda sådana som enligt 2 § tillsynslagen är undantagna från anmälningsplikt, är frågan däremot komplicerad.

Överståthållarämbetet saknar givetvis kännedom om den arbetsbörda som på grund av permutationsärenden av okvalificerad natur påvilar statsdepartementen, men — oavsett omfattningen av arbetsbelastningen — synes det icke vara rationellt att prövningen av sådana mindre betydande ärenden påvilar den högsta administrativa instansen. Överståthållarämbetet anser därför för sin del skäl förefinnas för en utredning i ämnet.

Motionärerna betraktar emellertid permutationsfrågan även ur en annan synvinkel. De håller före, att saknaden av rättslig reglering medför olägenhet för stiftelsernas förvaltningsorgan i två hänseenden, nämligen dels genom svårigheten för dem att bilda sig en uppfattning huruvida i förekommande fall utsikt finns att erhålla medgivande till permutation, dels ock genom avsaknad av anvisningar om tillvägagångssättet att erhålla permutation.

En lagfästad reglering av permutationsinstitutet bör uppenbarligen icke begränsas till att avse enbart stiftelser underkastade 1929 års tillsynslag. Såsom framgår av den avhandling — med ledning av Kungl. Maj:ts avgöranden i permutationsärenden — som ägnats permutationsrätten i Henrik Hessler's år 1952 av trycket utgivna arbete »Om stiftelser» (s. 401—448) torde det näppeligen vara praktiskt möjligt att i lag någorlunda fullständigt ange förutsättningarna för att erhålla permutation. En lag om permutation — vilken rimligtvis även måste omfatta permutation också av andra förordnanden än sådana som avser upprättande av stiftelser — måste antagas endast kunna upptaga vissa typfall. Det kan visserligen icke uteslutas att lagbestämmelser i ämnet kan vara till nytta för stiftelseförvaltare, men betydelsen torde icke böra överskattas, bl. a. med hänsyn till att kännedom om förefintligheten av en sådan speciallag knappast kan väntas få större spridning.

Beträffande tillvägagångssättet för erhållande av permutation skulle en eventuell lagstiftning rörande vilken eller vilka myndigheter, som har att pröva permutationsärenden, i och för sig innebära anvisning om till vem ansökning bör ställas. Att utfärda anvisningar om den utredning som permutationssökande har att förebringa synes knappast vara möjligt med hänsyn till att omfattningen och arten av en sådan utredning skiftar alltefter omständigheterna i varje särskilt fall.

Överståthållarämbetet vill i detta sammanhang erinra om bestämmelsen i 9 § tillsynslagen därom att tillsynsmyndigheten har att tillhandagå stiftelse med erforderliga råd och upplysningar. Framhållas må dock, att lagtekniskt sett denna föreskrift endast gäller i fråga om stiftelser, som skall stå under tillsyn. Vad beträffar överståthållarämbetets handläggning av stiftelseärenden plägar dock, då förfrågan göres beträffande tillvägagångssättet vid ansökning om permutation, någon åtskillnad icke göras mellan stiftelser under tillsyn och andra stiftelser. Anmärkas bör måhända, att i fall tillsynsmyndighet över stiftelser vid fullgörandet av sin granskningsskyldighet finner, att permutation av ändamåls- eller annan bestämmelse är av behovet påkallad, tillsynsmyndigheten otvivelaktigt har att påpeka förhållandet för stiftelsens förvaltningsorgan.

Utskottet anförde för egen del i huvudsak följande (1LU 1966:37).

Vad angår behovet av information om permutationsinstitutet må erinras om att länsstyrelsen har att tillhandagå stiftelser, som faller under 1929 års lag om tillsyn över stiftelser, med erforderliga råd och upplysningar. Överståthållarämbetet har också i sitt remissyttrande över motionerna framhållit att, om tillsynsmyndigheten finner att permutation är påkallad, myndigheten otvivelaktigt har att påpeka förhållandet för stiftelsens förvaltningsorgan. Åtskilliga stiftelser, även sådana som faller utanför 1929 års lag, torde själva ha tillgång till erforderlig sakkunskap. Man kan emellertid ej bortse från värdet av upplysning om permutationsinstitutet och om skyldigheten att då förhållandena så påfordrar söka permutation. Det är emellertid enligt utskottets mening tveksamt om härvidlag något står att vinna genom lagstiftning. Förslag om reglering i lag av permutationsinstitutet har också, såsom framgår av den tidigare redogörelsen, vid flera tillfällen avvisats. Därvid har bl. a. framhållits att lagstiftning ej är erforderlig enär permutationsrätten redan handhas enligt fast praxis och vidare att detaljerade bestämmelser icke gärna kan uppställas med hänsyn till de skiftande förhållanden, under vilka permutationsrätten kan användas. Såsom justitiekanslern i sitt remissyttrande till utskottet anført torde dessa skäl mot lagstiftning alltså äga giltighet. En särskild utredning på detta område kan därför enligt utskottets mening icke anses påkallad. Det må emellertid nämnas att permutationsrätten framdeles kan komma att bli föremål för övervägande. Om en lagstiftning angående stiftelseinstitutet skulle aktualiseras kan nämligen permutationsrätten därvid komma att beröras, och vidare är det möjligt att ämnet uppmärksammas av grundlagberedningen.

Vad slutligen gäller frågan om överflyttning av beslut i permutationsärenden från Kungl. Maj:t till underordnad myndighet ämnar departementsutredningen enligt vad utskottet erfarit inom kort ta upp denna fråga till behandling. Vid sådant förhållande föreligger enligt utskottets mening ej heller i denna del anledning att från riksdagens sida ta något initiativ.

Motionerna föranledde i enlighet med utskottets hemställan icke någon riksdagens åtgärd.

Motionen

I motionen anfördes efter en redogörelse för frågans behandling vid 1966 års riksdag följande.

Då jag nu återkommer till denna fråga vill jag hänvisa till att justitiekanslern i sitt yttrande (om 1966 års motioner) framhållit olika skäl för en utredning och reglering rörande permutationsrätten och bl. a. påpekat att en delegation av beslutanderätten i dessa ärenden borde övervägas i samband med arbetet på en ny grundlag. En sådan torde komma att antagas av innevarande riksdag, och redan på grund härav anser jag att frågan om permutationsinstitutet nu bör bli föremål för utredning.

Vad angår lagutskottets påpekande att frågan om en reglering i lag av permutationsinstitutet tidigare avvisats vill jag erinra om att detta, enligt utskottet, skedde år 1903 i ett kommittébetänkande om offentligen erkända stiftelser och ett därpå grundat år 1922 inom justitiedepartementet upprättat

förslag till lag om sådana stiftelser. Utskottet synes ej ha tillräckligt beaktat den snabba samhällsutveckling som därefter inträffat och de förändringar i samhället som bl. a. leder till behov av ändringar rörande statuterna för olika stiftelser. Tilläggas må att de ärenden till vilka Kungl. Maj:t har att ta ställning och som således måste bli föremål för den relativt omständliga prövning, som måste gälla då Kungl. Maj:t har att fatta beslut, ofta är mycket bagatellartade och utan reell betydelse för stiftelsen. Det kan gälla fråga om överflyttande av förvaltningen av en stiftelse från en kommunal myndighet till en annan eller ersättande av någon myndighetsperson i en stiftelses styrelse med någon annan. Ofta är stiftelsens behållna kapital efter nutida förhållanden ringa — ibland endast några tusen kronor eller ännu mindre — och avkastningen följaktligen helt blygsam. Bl. a. torde exempelvis skolöverstyrelsen inom sitt område ha värdefulla synpunkter på här berörda spörsmål. Det förefaller skäligen onödigt att för en justering av en stiftelses ändamål eller för en ändring av förvaltningsformen skall behövas en så omständlig procedur som för närvarande krävs.

Vissa utredningar

Permutationsrätten kommer att övervägas av den år 1966 tillsatta *grundlagberedningen* vid dess arbete på en ny författning. Spörsmålet avses bli behandlat i samband med frågan om lagstiftningsmakten.

Statsdepartementens organisation och arbetsformer utreds sedan år 1963 av *departementsutredningen*. Uppdraget omfattar även frågan om delegation av arbetsuppgifter från departementen till underlydande myndigheter. Därvid kommer även spörsmålet om överflyttning av beslut i permutationsärenden att tas upp till behandling. Slutlig ståndpunkt i denna fråga beräknas utredningen kunna ta innevarande år.

Utskottet

Om föreskrifter i testamente eller stiftelseurkund, avsedda för varaktig tillämpning, på grund av ändrade förhållanden icke längre uppfyller sitt ändamål, kan jämkning av föreskrifterna bli erforderlig. Befogenhet att medgiva sådan jämkning, s. k. permutation, har utan särskilt stöd i lag ansetts tillkomma Kungl. Maj:t.

I förevarande motion hemställs om utredning angående permutationsinstitutet och dess handhavande. Till stöd för yrkandet anförs att den snabba samhällsutvecklingen framkallat behov av en lagreglering av permutationsrätten och ett förenklat förfarande för ärendenas handläggning. Beslutanderätten bör enligt motionärerna kunna delegeras från Kungl. Maj:t till underordnad myndighet.

Som framgår av redogörelsen ovan har motioner med samma yrkande och väsentligen samma motivering på hemställan av utskottet avslagits av 1966 års riksdag.

Beträffande önskemålet om lagstiftning rörande permutationsinstitutet framhöll utskottet i sitt yttrande över 1966 års motioner att förslag om lag-

reglering i ämnet tidigare avvisats vid flera tillfällen, varvid bl. a. åberopats att lagstiftning inte erfordrades enär permutationsärenden handlades under iakttagande av en enhetlig praxis samt att detaljerade bestämmelser inte gärna kunde uppställas med hänsyn till de skiftande förhållanden, under vilka permutationsrätten kunde användas. I enlighet med vad justitiekanslern uttalat i remissyttrande i ärendet fann utskottet att dessa skäl mot lagstiftning alltjämt ägde giltighet. En särskild utredning syftande till lagstiftning rörande permutationsinstitutet kunde därför icke anses påkallad. Utskottet anmärkte dock att permutationsrätten kunde komma att beröras om en lagstiftning angående stiftelseinstitutet skulle aktualiseras. Vid bedömningen av nu föreliggande motion har utskottet icke funnit anledning frångå angivna ställningstagande. Om en delegering av beslutanderätten i permutationsärenden till underordnade myndigheter skulle bli aktuell, vilken frågeställning närmare behandlas i det följande, torde frågan dock komma i ett annat läge. I sådant fall torde någon form av normer för permutationsrättens utövande bli erforderlig. Utskottet vill vidare framhålla, att 1967 års lagstiftning om arbetsgivares tryggnad av sina pensionsutfästelser har inneburit en avsevärd minskning av antalet stiftelser genom att de s. k. reversstiftelserna avskaffats.

Beträffande den andra genom motionen aktualiserade frågan, om delegering av beslutanderätten i permutationsärenden, är det enligt utskottets mening uppenbart att en stor del av permutationsärendena, framför allt sådana som avser ändring av organisatoriska föreskrifter, icke är av sådan art eller svårhetsgrad att det från saklig synpunkt är nödvändigt att prövningen förbehålls Kungl. Maj:t. Det torde emellertid som justitiekanslern anför i sitt yttrande över 1966 års motioner vara tveksamt om Kungl. Maj:t äger delegera sin beslutanderätt i dessa ärenden. Frågan om befogenheten härutinnan synes förtjänt närmare övervägas. En prövning i detta hänseende kommer enligt vad utskottet erfarit också att ske i samband med grundlagberedningens fortsatta arbete på en ny författning. Som framgår av redogörelsen ovan kommer delegationsspörsmålet också att inom kort tas upp av departementsutredningen. I avvaktan på resultaten av nu angivna överväganden finner utskottet — liksom vid 1966 års riksdag — icke heller i denna del anledning förorda några särskilda åtgärder från riksdagens sida.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motion, I: 742, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 mars 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herr Alexanderson (fp)*, fröken Mattson (s), herrar Schött (m), Svanström (cp), fru Lindström (s), herrar Nils Persson (fp)*, Helge Karlsson (s)* och fru Lilly Ohlsson (s);

från a n d r a kammaren: fru Löfqvist (s), fröken Bergegren (s)*, herrar Dockered (cp), Wiklund i Stockholm (fp)*, fru Kristensson (m), herrar Larsson i Norderön (cp), Hansson i Piteå (s) och Jadestig (s)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.