

Nr 7

Laguskottets betänkande med anledning av motion angående tillämpningen av permutationsrätten.**Motionen**

I motionen 1974:1265 av herrar Lidgard (m) och Schött (m) yrkas att riksdagen uppdrar åt sina revisorer att utarbeta en översikt över hur permutationsrätten sedan 1968 använts beträffande skolornas stipendie- och premiefonder.

Motivering

Motionärerna framhåller att Kungl. Maj:t genom kungl. brev den 15 november 1968 givit mycket vidsträckt bemyndiganden till lokala skolmyndigheter att dra in stipendie- och premiefonder vid de s. k. avvecklings-skolorna. Alla dylika fonder har enligt motionärerna sammanslagits i stora enheter, där de olika individuella syftena med fonderna gått förlorade, fastän dessa syften i och för sig mycket väl kunnat tillgodoses även under de nya förhållanden, som uppstått sedan just den skola till vilken fonden en gång skänkts gått upp i grundskola eller gymnasieskola på orten. På detta sätt har donatorernas ändamål med sina donationer satts åsido i mycket stor omfattning inom hela skolväsendet. Motionärerna hävdar att permutationsrätten i realiteten använts på sådant sätt att skolmyndigheterna kunnat använda donationsmedlen efter eget gottfinnande. Alla de olika ändamål som donatorerna velat gynna har ansetts inneslutna i några få svepande formuleringar. Som exempel nämner motionärerna Kungl. Maj:ts stadgar för De kommunala flickskolornas minnesfond i Stockholm, i vilken alla de stipendiefonder som funnits i Stockholm uppgått utan möjlighet att vidare tillgodose de olika specialändamål som de ursprungliga fonderna avsett att gynna. Vidare ges ett exempel från Höganäs där en fond donerad för att ge stipendium till dem som utmärkt sig i svensk uppsatsskrivning i stället använts för att anlägga en fotbollsplan för skolan.

För att få en överblick över vad som egentligen skett på detta område borde enligt motionärernas mening en undersökning göras av hur permutationsrätten – som delegerats till olika statliga och kommunala myndigheter utan sådan sakkunskap som permutationsbeslut i och för sig kräver – i verkligheten tillämpats. Motionärerna anser att denna undersökning enklast kan företas av riksdagens revisorer. Sedan dess resultat framlagts för riksdagen, får riksdagen närmare överväga vilka åtgärder denna kan ge anledning till.

Nuvarande ordning

När i testamente, gåvobrev, stiftelseurkund eller liknande handling har meddelats föreskrifter om förfogandet över eller förvaltningen av viss egendom uppstår stundom behov av att jämka dessa föreskrifter. Samhällsutvecklingen på det område som berörs av förordnandet, förändringar i destinationskretsens omfattning eller i egendomens värde kan ha lett till att det är omöjligt eller inte meningsfullt eller skulle strida mot syftet med förordnandet att strikt iaktta de ursprungligen meddelade föreskrifterna. I fall då den grundläggande urkunden inte innehåller några anvisningar om hur ändring i föreskrifterna skall ske har sedan gammalt Kungl. Maj:t ansetts ha befogenhet att genom beslut om s. k. *permutation* medge sådan ändring. Permutationsrätten har inte grundats på någon bestämmelse i regeringsformen, utan den har vuxit fram på sedvanerättslig grund med anknytning till allmän civillag.

Med hänsyn till att permutation får anses innebära avsteg från vad eljest gäller enligt lag ansåg *grundlagberedningen* det lämpligt att en generell rätt för regeringen eller annan myndighet att besluta i ärenden om permutation erhöll uttryckligt stöd i grundlagen. Grundlagberedningen föreslog därför att i den nya regeringsformen skulle i 10 kap. 10 § införas bestämmelser därom. Det i propositionen (1973:90) framlagda förslaget till ny regeringsform kom dock att sakna motsvarighet till bestämmelsen om permutation i beredningens förslag. Som skäl härför angavs att det vid tillkomsten av den i det följande redovisade permutationslagen hade konstaterats att regler i ärendet kunde införas genom samfällt stiftad lag och inte behövde någon grundlagsändring. Med hänsyn härtill fanns det enligt departementschefens mening inte någon anledning att i grundlag föra in föreskrifter om permutation.

En mera fullständig reglering av permutationsrätten infördes i svensk rätt för första gången genom antagandet av *permutationslagen* (1972:205), vilken trädde i kraft den 1 juli 1972. Lagen innehåller regler om förutsättningarna för permutation och om handläggning av permutationsärenden. I 1 § anges tre kvalificerade förutsättningar för att permutation skall kunna ske, nämligen att – på grund av ändrade förhållanden – bestämmelse ej längre kan iakttas eller blivit uppenbart onyttig eller blivit uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter. Härjämte anges att permutation får ske om annat särskilt skäl föreligger. I lagstiftningsärendet (prop. 1972:8, LU 1972:11) underströks kraftigt att som utgångspunkt för tillämpningen av lagen borde gälla att den praxis som hade utvecklats vid Kungl. Maj:ts handläggning av permutationsärenden skulle följas även i fortsättningen och att någon ändring av dittills tillämpade allmänna principer inte var åsyftad. En god uppfattning om praxis kan erhållas ur den som bilaga till propositionen fogade redogörelsen för 300 permutationsbeslut, som Kungl. Maj:t meddelat år 1968.

Beslutanderätten i permutationsärenden har i lagen delegerats till fidei-

kommissnämnden, såvitt rör fideikommissförordnanden, och i övrigt till kammarkollegiet (2 §). Avser ärendet ändrad ändamålsbestämning för egen- dom av betydande värde eller uppkommer i ärendet fråga av särskild vikt från allmän synpunkt, skall ärendet dock överlämnas till Kungl. Maj:t för avgörande (3 §). Talan mot fideikommissnämndens och kammarkollegiets beslut i permutationsärende skall föras hos Kungl. Maj:t genom besvär (4 §).

Enligt uttryckligt stadgande (5 §) gäller permutationslagen ej sådan pensions- eller personalstiftelse som avses i *lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m. m.* För permutation beträffande sådan stiftelse gäller 22 § nämnda lag. Beslutanderätten i sistnämnda slag av ärenden tillkommer tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sin hemvist. Länsstyrelsen har möjlighet att underställa ärendet Kungl. Maj:ts prövning.

Frågor om permutation har också tagits upp i *tre kungl. brev*. Det första är från 1952 (SFS 1952:183) och rör inverkan på enskilda donationer av ny kommunindelning och torde numera sakna aktualitet. De båda andra är från 1968 och 1969. Det sistnämnda gäller lönedonationer vid de allmänna läroverken och sammanhänger med det i statstjänstemannalagen intagna förbudet (14 §) för tjänsteman att uppbära med tjänsten förenade gåvo- eller donationsmedel eller därmed jämförlig förmån.

Det i motionen återopade *1968 års kungl. brev* utfärdades den 15 november nämnda år och rör stipendie-, premie-, materiel- och lönefonder vid avvecklingsskolorna, dvs. statliga och kommunala realskolor, kommunala flickskolor, praktiska kommunala realskolor och högre folkskolor. Bakgrunden till brevet är dessa skolformers upphörande. Utan hinder av vad som för varje fond av nu angivet slag kan finnas föreskrivet får enligt brevet fonder inom samma kommun, vilkas kapital var för sig understiger 20 000 kronor, sammanläggas till *samfond*, om ej särskilda skäl talar däremot. Om det sammanlagda kapitalet av fonderna i kommunen understiger 5 000 kr. får fonderna förbrukas. Fond som inte sammanlægges med annan fond eller förbrukas består som fristående *särfond*. Fonderna förvaltas av skolstyrelsen, dock att kommun som har centraliserad medelsförvaltning kan överföra fondernas förmögenhetsförvaltning till detta förvaltningsorgan.

Enligt p. B.5 i brevet skall den för utdelning disponibla avkastningen av sam- och särfonderna enligt beslut av skolstyrelsen användas till förmån för eleverna vid skolväsendet i kommunen, företrädesvis *för* belöning eller uppmuntran åt elev, som visat god kamratanda eller berömvärd nit, *för* belöning till elev, som ägnar arbete åt teater eller musik eller annan kulturell verksamhet vid skolan eller åt gymnastik eller idrott, *för* stipendium för fortsatt utbildning efter genomgång av obligatorisk skola, *för* hjälp åt elev för studier eller för studieresa inom- eller utomlands, *för* studiebesök, skolresa, fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, idrottstävling eller annat för eleverna gemensamt ändamål samt *för* förvärv av materiel eller andra saker. Avkastningen får inte användas för ändamål som skall tillgodoses med ut-

debiterade medel. Vid disposition av samfond bör hänsyn till föreskrifterna i urkunderna för de i fonden ingående donationerna tas i den utsträckning som finnes lämplig. I fråga om särfond beaktas vid dispositionen urkunds- föreskrifterna så långt möjligt, dock att manliga och kvinnliga elever likställes. För samfond och (vid behov) för särfond bör fastställas *stadgar* med föreskrifter om förvaltning, ändamål och vad som skall iakttas för att få bidrag ur fonden samt de övriga bestämmelser som finnes erforderliga. Stadgarna underställes länsstyrelsen för fastställelse. Finns föreskrift om hur med fond skall förfaras om skolan avvecklas skall föreskriften iakttas eller frågan om fondens förvaltning och användning underställas Kungl. Maj:t.

Den rättsliga karaktären av ovannämnda bemyndiganden för lokala myndigheter att pröva permutationsärenden har varit föremål för diskussion. Justitiekanslern hävdade i sitt remissvar att breven inte borde betraktas som beslut av Kungl. Maj:t om delegering av permutationsrätten utan snarare borde ses som generella permutationsbeslut föranledda av ändrade förhållanden, där lokal myndighet har fått i uppdrag att på grundval av det generella beslutet svara för detaljutformningen i de enskilda fallen. Föredragande statsrådet biträdde denna mening, och något undantag för dessa brev togs därför inte in i permutationslagen.

Någon sammanställning över hur 1968 års brev kommit att tillämpas av de lokala myndigheterna har, såvitt utskottet kunnat finna, inte gjorts.

Utskottet

Med *permutation* avses ett förfarande, varigenom offentlig myndighet vid ändrade förhållanden medger att bestämmelser som har getts av enskilda i gåvobrev, stiftelseförordnanden, testamenten och liknande handlingar får ändras eller medger att undantag får göras för visst fall från vad som är föreskrivet i sådan handling. Regler om förutsättningarna för permutation och om handläggningen av permutationsärenden återfinns numera i *permutationslagen (1972:205)*.

I förevarande motion uppmärksammas frågan hur permutationsprinciperna iakttas i den praktiska tillämpningen när det gäller vissa donationsfonder inom skolväsendet, vilka omfattas av ett av Kungl. Maj:t före permutationslagens tillkomst meddelat generell permutationsbeslut. Som framgår av den föregående framställningen har Kungl. Maj:t år 1968 i administrativ ordning utfärdat bestämmelser om dispositionen av avvecklingsskolornas stipendie-, premie-, materiel- och lönefonder samt uppdragit åt skolstyrelse eller annan lokal förvaltningsmyndighet att på grundval av bestämmelserna svara för detaljutformningen i det enskilda fallet. Beträffande det närmare innehållet i *1968 års kungl. brev* hänvisar utskottet till den ovan intagna redogörelsen (s. 3 f.).

Enligt motionärernas uppfattning kan det ifrågasättas huruvida den permutationspraxis som utvecklats inom undervisningsväsendet vid tillämp-

ningen av 1968 års kungl. brev i alla avscenden kan anses fullt tillfredsställande. I motionen anförs exempel på åtgärder som vidtagits beträffande fonderna och som enligt motionärernas mening inneburit att donatorernas ändamål med sina donationer i alltför stor utsträckning åsidosatts. För att man skall få en klarare överblick över hur permutationsbestämmelserna i 1968 års kungl. brev lokalt tillämpas inom skolväsendet, förordar motionärerna att en undersökning härav verkställs. Det föreslås i motionen att riksdagens revisorer får i uppdrag att företa denna undersökning. På grundval därav skulle riksdagen sedan få närmare överväga vilka åtgärder undersökningens resultat kunde ge anledning till.

Utskottet vill till en början erinra om att föreskrifterna i 1968 års kungl. brev i allt väsentligt ansluter sig till de normer som vid denna tidpunkt tillämpades vid Kungl. Maj:ts handläggning av permutationsärenden. Detta gäller inte bara om den nya ändamålsbestämningen för fonderna utan även i fråga om ändringarna i övrigt med avseende på förmögenhetsförvaltningen, t. ex. de närmare villkor som uppställs för sammanläggning till s. k. samfond av smärre fonder. Beträffande Kungl. Maj:ts dåvarande permutationspraxis uttalades vid tillkomsten av den nu gällande permutationslagen att denna praxis borde gälla som utgångspunkt för tillämpningen av lagen och att någon ändring av dittills tillämpade allmänna principer inte var åsyftad (prop. 1972:8 s. 30 och LU 1972:11 s. 15 f.).

I förevarande motion anförs beträffande tillämpningen av bestämmelserna i 1968 års kungl. brev beaktansvärda synpunkter. Med hänsyn till att permutationsinstitutet onekligen lämnar möjlighet till väsentliga ingripanden i enskildas dispositioner vill utskottet understryka vikten av att de principer som utbildats på detta speciella rättsområde noggrant beaktas vid de förvaltande myndigheternas beslut i olika detaljfrågor rörande fondernas användning. Motionärerna anser att detta inte alltid sker i den utsträckning som är önskvärd. Enligt utskottets bedömande finns det också anledning att antaga att myndigheternas avgöranden i olika förvaltningsangelägenheter beträffande fonderna stundom mer påverkas av vad som från administrativ eller arbetsrationell synpunkt framstår såsom mest ändamålsenligt än av respekten för donators intentioner. Utskottet vill i detta sammanhang betona att en huvuduppgift för den permuterande myndigheten just är att se till att donators intentioner följs så nära som möjligt. Det bör vidare här erinras om att avkastningen av fonderna enligt uttrycklig föreskrift i 1968 års kungl. brev inte får användas för ändamål som skall tillgodoses med utdebiterade medel.

Den i motionen riktade kritiken mot de lokala myndigheternas tillämpning i vissa fall av bestämmelserna i 1968 års kungl. brev utgör enligt utskottets uppfattning inte ett tillräckligt skäl för att man generellt skulle kunna ifrågasätta skolmyndigheternas kompetens att handlägga ifrågavarande permutationsärenden. Detta synes inte heller vara motionärernas mening. Utskottet vill i detta sammanhang peka på att det med hänsyn till de ifrå-

gavarande donationsurkundernas skiftande karaktär torde vara ofrånkomligt att överlåta detaljregleringen till Kungl. Maj:t underordnade myndigheter som har erforderlig kännedom om de lokala förhållandena. Tillvägagångssättet överensstämmer för övrigt väl med principen om vidgad delegation av permutationsärenden, vilken princip lagts till grund för 1972 års lagstiftning i ämnet, liksom med tidigare uttalanden av riksdagen i denna fråga (1LU 1966:37, 1LU 1969:22, SU 1966:125 och ILU 1970:57). Utskottet vill vidare peka på att intresset av en enhetlig rättstillämpning tillvaratas genom särskilda föreskrifter i 1968 års kungl. brev. Sålunda föreskrivs att, om skolstyrelsen eller annat organ som förvaltar fond finner att avvikelser från de i brevet meddelade bestämmelserna är påkallad beträffande fonden eller att annan särskild föreskrift om fonden är erforderlig, fondförvaltaren har att göra framställning härom hos Kungl. Maj:t. Enligt en annan föreskrift skall fondförvaltaren insända meddelande till länsstyrelsen om åtgärd beträffande fond som vidtas enligt bestämmelser i brevet. Finner länsstyrelsen att åtgärden inte står i överensstämmelse med bestämmelserna eller att särskild föreskrift behövs, har länsstyrelsen att tillse att frågan underställs Kungl. Maj:ts prövning. Slutligen skall för samfond och vid behov för särfond upprättas stadgar, vilka skall underställas länsstyrelsen för fastställelse.

Mot bakgrund av den tillsyn, som sålunda redan ankommer på länsstyrelsen, och till förhållandena i övrigt beträffande handläggningen av förevarande permutationsärenden finner utskottet att den i motionen föreslagna undersökningen av praxis på området knappast kan antas komma att leda till några konkreta ändringsförslag från riksdagens sida. Beträffande motionsyrkandet vill utskottet vidare framhålla att enligt en samstämmig uppfattning skall riksdagens revisorer vid sin granskning lägga tyngdpunkten på frågor av generell och principiell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten (se prop. 1973:90 s. 435). Visserligen kan riksdagen — på förslag av t. ex. utskott — ge revisorerna särskilda utredningsuppdrag. Såsom grundlagberedningen anfört måste dock återhållsamhet iaktas härvidlag (se SOU 1972:15 s. 211). I annat fall skulle revisorernas arbete kunna förryckas. Detta gäller särskilt som revisionsverksamheten numera bedrivs i enlighet med en i förväg upprättad och fastställd granskningsplan för varje verksamhetsår.

Enligt utskottets mening synes också syftet med motionen vara tillgodosett genom den erinran, som innefattas i vad utskottet ovan anfört, samt utskottets betonande av att tillbörlig respekt visas för de ändamål som donator gett uttryck för i donationsurkunden. Någon åtgärd härutöver kan inte anses påkallad från riksdagens sida. Motionen bör således inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Utskottet hemställer därför
att motionen 1974:1265 inte föranleder någon riksdagens vidare
åtgärd.

Stockholm den 28 mars 1974

På lagutskottets vägnar
IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Hammarberg (s), Lidgard (m), fru Åsbrink (s), herrar Andersson i Södertälje (s), Torwald (c), Winberg (m), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c), Israelsson (vpk), fru Tillander (c), fru Hjalmarsson (s), fru Johansson i Hovmantorp (s), fru Karlsson (c) och herr Hägelmark (fp).

Reservation

av herrar Lidgard (m) och Winberg (m) som anser

dels att det avsnitt i utskottets betänkande som börjar på s. 5 med "I förevarande" och slutar på s. 6 med "vidare åtgärd" bort ha följande lydelse:

Åt lokal myndighet har i förevarande fall uppdragits att på grundval av bestämmelserna i 1968 års kungl. brev svara för den närmare detaljreglering som är erforderlig. Även inom ramen för denna begränsade beslutanderätt lämnar emellertid permutationsinstitutet möjlighet till väsentliga ingripanden i enskildas dispositioner. Det är därför viktigt att myndigheten har god kännedom om de principer som gäller på permutationsrättens område och att dessa principer verkligen iakttas vid de avgöranden angående fondernas disposition som träffas på lokal nivå. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att en huvudprincip för den permuterande myndigheten är att se till att donators intentioner följs så nära som möjligt när beslut fattas om ändrad ändamålsbestämning eller andra ingripande åtgärder vidtas beträffande fonderna. Utskottet vill också framhålla vikten av att ambitionsnivån i detta avseende ej sätts för låg så att administrativa eller arbetsrationella hänsyn i realiteten får fälla avgörandet.

Permutationsinstitutet kommer nu att utsträckas till nya delar av skolväsendet enligt en av kammarkollegiet den 1 augusti 1973 upprättad memoria angående stipendie- och premiefonder vid följande kommunala skolor, nämligen yrkesskola, fackskola och gymnasium, samt följande landstingskommunala skolor, nämligen yrkesskola, lantbruksskola, lanthushållsskola och skogsbruksskola. I ett sådant läge synes det önskvärt att det sker en undersökning angående hur permutationsbestämmelserna i 1968 års kungl. brev tillämpats i praktiken så att eventuella tendenser att – utan

att det är absolut nödvändigt – frångå donators föreskrifter kan brytas.

Utskottet biträder därför motionsförslaget om att en sådan undersökning bör komma till stånd. I likhet med motionärerna anser utskottet att uppdraget lämpligen bör anförtros riksdagens revisorer. Några direktiv för undersökningens utförande finner utskottet inte erforderliga. Utskottet vill emellertid framhålla att någon fullständighet givetvis inte är åsyftad utan att det är till fyllest med en belysande stickprovsundersökning. Sedan resultatet av undersökningen lagts fram får såsom motionärerna framhåller riksdagen närmare överväga vilka åtgärder detta kan ge anledning till.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1974:1265 uppdrar åt sina revisorer att utarbeta en översikt över hur permutationsrätten sedan 1968 använts beträffande skolornas stipendie- och premiefonder.

Särskilt yttrande

av fru Åsbrink (s) som anför:

Med anledning av den i motionen väckta frågan om tillämpningen av permutationsrätten på skolområdet vill jag för min del tillägga följande.

I 1968 års kungl. brev har uppdragits riktlinjer för dispositionen av avvecklingsskolornas fonder. Enligt en av kammarkollegiet utsänd promemoria, daterad den 1 augusti 1973, avser myndigheterna att också fortsättningsvis tillämpa samma förfaringssätt och samma bedömningsprinciper beträffande följande slag av kommunala skolor, nämligen yrkesskola, fackskola och gymnasium, samt följande slag av landstingskommunala skolor, nämligen yrkesskola, lantbruksskola, lantbruksskola och skogsbruksskola.

Givetvis förnekar ingen att det finns donationer, där donators föreskrifter är av den art att för medlens utdelning i vår tid en permutation visar sig ovillkorligen nödvändig. I sådana fall finns intet att invända.

Mer betänkligt ter det sig med permutationsbestämmelserna i ovan nämnda promemoria att om fondsumman icke uppgår till 10 000 kr. "får fonderna förbrukas". Det framgår icke ens vilka regler som därvid skall gälla.

Här gör man sig uppenbarligen skyldig till ett brott mot död mans vilja. Administrativa och snävt ekonomiska hänsyn synes här få skapa en rationalisering som har föga känsla för dens eller deras vilja, som donerat medlen. Ofta när det är fråga om äldre donationer rör det sig om medel som med arbete, möda och omsorg hopsamlats i avsikt att nya generationer skulle slippa försaka så mycket som donator fått göra.

Av bestämmelserna i 1968 års kungl. brev, vilka återkommer i kammarkollegiets promemoria, framgår att möjligheterna att använda fondmedlen

sträcker sig över ett mycket vidsträckt fält. Medlen kan sålunda användas till "belöning till elev, som ägnat arbete åt teater eller musik eller annan kulturell verksamhet vid skolan eller åt gymnastik eller idrott", till "studiebesök, skolresa, fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, idrottstävling eller annat för eleverna gemensamt ändamål" och slutligen till "förvärv av materiel eller andra saker".

Anvisningar i 1968 års kungl. brev om att donators vilja bör i möjligaste mån beaktas är ytterst vaga.

En helt naturlig följd av detta hårdhänta handhavande av donationer kommer med all säkerhet att bli att ingen förtänksam donator in spe kommer att skänka sina medel till en skoldonation, när donationens bestånd är så föga garanterad.

Pietet mot donators vilja bör vara den självklart ledande principen i all permutationsverksamhet. Tendensen i de hittills genomförda generella permutationsbesluten synes mig vara i vissa stycken oroväckande pietetslös.

