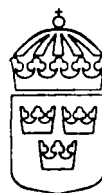


Regeringens proposition

1986/87: 164

om ändring i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden



Prop.
1986/87: 164

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 7 maj 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen om allmänna arvsfonden ändras så att fonden får möjlighet att avstå medel till annan, om medlen har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Vidare föreslås begränsningar i rätten att överklaga kammarkollegiets beslut i ärenden angående allmänna arvsfonden. Beslut i frågor om avstående av egendom som har tillfallit fonden skall få överklagas till regeringen. Andra beslut skall inte vara överklagbara.

Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1988.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden skall införas två nya paragrafer, 13 och 14 §§, av följande lydelse.

13 § Kammarkollegiets beslut i frågor om avstående av egendom som har tillfallit fonden får överklagas till regeringen. I övrigt får kammarkollegiets beslut enligt denna lag inte överklagas.

14 § Vad som sägs om egendom som har tillfallit fonden genom arv gäller också egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen (1937: 81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988. I fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller dock äldre bestämmelser.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om ändring i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden

1 Inledning

Om en person avlider och inte efterlämnar någon arvsberättigad make eller släkting, tillfaller kvarlåtenskapen en fond, benämnd allmänna arvsfonden (se 5 kap. 1 § ärvdabalken). Genom testamente kan arvsfonden dock uteslutas från arv. Egendom kan tillföras fonden även genom gåva eller testamente. Enligt vissa associationsrättsliga regler kan vidare medel tillfalla allmänna arvsfonden i samband med likvidation av aktiebolag m. m.

Bestämmelser om fonden finns i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden. Här stadgas bl. a. att arv som har tillfallit fonden kan avstås helt eller delvis till annan under förutsättningar som anges i lagen. Fondens egendom skall förvaltas av kammarkollegiet. Åt kollegiet har anförtrotts också andra uppgifter i fråga om fonden.

Fondens ändamål är att främja vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. Understöd ur fonden delas ut av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I en motion till riksdagen år 1980 (mot. 1979/80: 1573) föreslogs att allmänna arvsfondens befogenhet att avstå egendom som har tillfallit fonden genom arv skulle utvidgas till att omfatta också egendom som har tillfallit fonden på grund av bestämmelser i aktiebolagslagen (1975: 1385) och vissa andra associationsrättsliga lagar samt lagen (1937: 81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Med anledning av denna motion uttalade riksdagen att det problem som hade uppmärksammats i motionen borde bli föremål för en sammanhållen prövning (FiU 1980/81: 5, rskr. 5).

Frågan har behandlats i departementspromemorian (Ds Ju 1986: 6) Ändringar i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden.

Med anledning av att riksdagen år 1984 antagit riktlinjer för en begränsning av antalet besvärsärenden hos regeringen (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr. 250) har i promemorian också gjorts en genomgång av de olika slag av beslut kammarkollegiet har att fatta angående allmänna arvsfonden. Genomgången har lett fram till förslag om inskränkningar i rätten att överklaga sådana beslut.

Lagförslagen i promemorian överensstämmer med vad jag föreslår i denna proposition. I fråga om nuvarande förhållanden och de närmare överväganden som har legat till grund för promemorians lagförslag hänvisar jag till promemorian.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har avgivits av justitiekanslern, kammarrätten i Jönköping, socialstyrelsen, kammarkollegiet, bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Värmlands län, Sveriges advokatsamfund, Svenska bankföreningen och Aktieförbundet.

Remissinstanserna har utan närmare kommentarer tillstyrkt förslagen eller lämnat dem utan erinran. Anledning saknas därför att bifoga en särskild sammanställning av remissyttrandena.

Regeringen beslutade den 9 april 1987 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om ändring i lagen om allmänna arvsfonden. Förslaget hade samma lydelse som förslaget i departementspromemorian och överensstämmer således med vad jag föreslår i detta ärende.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas som *bilaga* till protokollet, lämnat förslaget utan erinran.

I det följande behandlar jag var för sig de båda frågor som har tagits upp i promemorian. Jag har i ärendet samrått med chefen för civildepartementet och med statsrådet Lindqvist.

2 Allmän motivering

2.1 Möjligheter att avstå medel som har tillfallit allmänna arvsfonden.

Mitt förslag: Allmänna arvsfonden ges möjlighet att avstå egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Någon motsvarande möjlighet införs inte i fråga om egendom som har tillfallit fonden enligt associationsrättsliga regler i samband med likvidation.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 10–11 och 16–19).

Remissinstanserna: Tillstyrker promemorieförslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Enligt 1 § lagen om allmänna arvsfonden får fonden sina tillgångar genom arv, testamente och gåva. Härutöver kan medel tillföras arvsfonden enligt vissa andra bestämmelser. En sådan bestämmelse är 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. I den associationsrättsliga lagstiftningen finns andra bestämmelser med denna innebörd, nämligen 13 kap. 13 § tredje stycket aktiebolagslagen, 140 § fjärde stycket lagen (1955: 183) om bankrörelse och 14 kap. 14 § fjärde stycket försäkringsrörelselagen (1982: 713).

I prop. 1986/87: 12 om ny banklagstiftning har en bestämmelse med samma innebörd som 140 § fjärde stycket i 1955 års lag om bankrörelse

förts in i 10 kap. 14 § tredje stycket i den föreslagna bankaktiebolagslagen. Vidare har i propositionen tagits in en motsvarande regel i 9 kap. 14 § fjärde stycket i förslaget till föreningsbankslag.

I den av riksdagen nyligen antagna lagen (1987:000) om ekonomiska föreningar har också tagits in en motsvarande bestämmelse (11 kap. 13 § tredje stycket).

Av 5 § lagen om allmänna arvsfonden framgår att arv som har tillfallit fonden får avstås helt eller delvis till annan, om det med hänsyn till uttalanden av arvlåtaren eller andra särskilda omständigheter kan anses överensstämma med arvlåtarens yttersta vilja. Även i annat fall får enligt paragrafen arv avstås till arvlåtarens släkting eller annan person som har stått arvlåtaren nära, om det kan anses billigt. Vidare får arv som utgörs av egendom vilken är av väsentlig betydelse från kulturhistorisk synpunkt eller från natur- eller kulturvårdssynpunkt avstås till en juridisk person som har särskilda förutsättningar att ta hand om egendomen på lämpligt sätt. För egendom som förvärvas genom att arv avstås enligt dessa regler utgår arvsskatt som om förvärvet hade skett genom testamente efter den avlidne; se 1 § andra stycket lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt.

Möjligheten för allmänna arvsfonden att avstå egendom är alltså inskränkt till sådan egendom som har tillfallit fonden genom arv. Regeln i 1 kap. 11 § *lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo* tar sikte på fall som i alla väsentliga avseenden liknar arvsfallen. I paragrafen föreskrivs att, om en utlänning här i riket efterlämnar egendom som enligt lagen i det land i vilket han var medborgare skulle tillkomma staten, en kommun eller en allmän fond eller inrättning, så skall egendomen tillfalla allmänna arvsfonden. Det är här fråga om egendom som har efterlämnats av en person utan släktingar och som därför skall tillfalla allmänna arvsfonden på samma sätt som kvarlåtenskapen efter en svensk medborgare i motsvarande situation. I dessa fall föreligger det enligt min mening lika starka skäl att göra det möjligt för allmänna arvsfonden att avstå egendomen som i de fall där 5 § lagen om allmänna arvsfonden är tillämplig. En sådan möjlighet bör därför finnas.

Som anförs i promemorian (s. 10) kan det ifrågasättas om inte 5 § lagen om allmänna arvsfonden redan i sin nuvarande lydelse är tillämplig på egendom som tillfaller fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. För att varje tvekan om detta skall undanröjas bör emellertid genom en uttrycklig lagregel klargöras att egendom som har tillfallit allmänna arvsfonden till följd av 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo får avstås under samma förutsättningar som egendom vilken har tillfallit fonden genom arv. Jag ansluter mig till promemorians förslag om hur detta bör åstadkommas. En ny paragraf bör alltså föras in i lagen om allmänna arvsfonden, innebärande att bestämmelser om egendom som har tillfallit fonden genom arv skall gälla också egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Om allmänna arvsfonden avstår medel som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo, bör medlen beskattas hos förvärvaren på samma sätt som sker när fonden

avstår ett arv. Genom den ändring i lagen om allmänna arvsfonden som jag nu förordar blir bestämmelserna i 1 § andra stycket lagen om arvsskatt och gåvoskatt tillämpliga även i detta fall.

De tidigare nämnda lagrummen i *lagen om bankrörelse, aktiebolagslagen och försäkringsrörelselagen*, enligt vilka medel kan tillföras allmänna arvsfonden, är av en annan karaktär än stadgandet i lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Dessa associationsrättsliga bestämmelser – liksom bestämmelsen i 11 kap. 13 § tredje stycket i den nya lagen om ekonomiska föreningar – föreskriver hur man skall förfara med medel som har skiftats ut vid likvidation men som inte lyfts av vederbörande aktieägare eller delägare. Det föreskrivna förfarandet är detsamma enligt alla lagarna. Har aktieägaren eller delägaren inte inom fem år efter det att slutredovisning lades fram på bolagsstämman eller föreningsstämman anmält sig för att lyfta vad han erhållit vid skiftet, har han förlorat sin rätt till detta. Om medlen är ringa i förhållande till de skiftade tillgångarna, kan domstol på ansökan av likvidatorerna förordna att medlen skall tillfalla allmänna arvsfonden. I annat fall skall likvidationen fortsättas.

Enligt promemorian (s. 16 f) är det endast en obetydlig del av allmänna arvsfondens tillgångar som härrör från likvidationsmedel. Bara undantagsvis har det hänt att större belopp har tillförts fonden på detta sätt. Därför är det – sett ur arvsfondens synvinkel – utan större betydelse om en möjlighet att avstå likvidationsmedel införs eller ej.

Det har emellertid inte visat sig föreligga något påtagligt behov av en sådan möjlighet. Ett avstående skulle inte aktualiseras särskilt ofta och nästan alltid röra små belopp. För en aktieägare är det i allmänhet inte svårt att undgå risken att en likvidation genomförs utan hans vetskap. Han kan lätt försäkra sig om erforderlig information angående bolagets förhållanden, se t. ex. 13 kap. 14 § andra stycket och 9 kap. 9 § fjärde stycket aktiebolagslagen. Härtill kommer att preskriptionstiden är så lång som fem år efter det att slutredovisning har lagts fram på bolagsstämman.

Om det införs en möjlighet för allmänna arvsfonden att avstå medel, som har tillfallit fonden efter likvidation, så ligger det närmast till hands att medlen återgår till den person för vilken medlen avsattes vid likvidationen. En sådan ordning går dock inte fri från invändningar.

Framför allt kan mot en sådan möjlighet invändas att det från en aktieägars synpunkt måste framstå som egendomligt att det skulle finnas ett undantag från preskriptionsregeln för det fall att medlen har tillfallit allmänna arvsfonden, dvs. att de i förhållande till de skiftade tillgångarna var att anse som ringa, men att preskriptionsregeln i andra fall skulle gälla utan inskränkningar. Det torde nämligen vara uteslutet att göra något mer omfattande undantag från preskriptionsregeln. I normalfallet skall ju likvidationen återupptas, om skiftade medel inte lyfts inom femårsfristen. Likvidationsförfarandet kan knappast få störas av en prövning av den ursprungliga aktieägarens rätt till de medel som skall skiftas på nytt.

I vart fall kan det inte anses motiverat att införa en ovillkorlig rätt för en aktieägare att få tillbaka likvidationsmedel som har tillfallit allmänna arvsfonden. Någon form av skälighetsprövning måste ske. Man kan då fråga sig efter vilka kriterier denna prövning skulle göras. I de allra flesta fall då

likvidationsmedel tillfaller allmänna arvsfonden torde detta kunna återföras till någon försummelse från aktieägarens sida. För att arvsfonden skulle avstå medlen till förmån för den försumlige måste rimligen krävas att försummelsen framstår som i något avseende ursäktlig. Om det dessutom rörde sig om ett inte alltför obetydligt belopp eller det förelåg några ömmande skäl, kunde ett avstående te sig motiverat. Antagligen skulle det emellertid med sådana kriterier endast sällan komma i fråga att arvsfonden skulle avstå likvidationsmedel.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag liksom remissinstanserna att det inte finns skäl att införa någon möjlighet för allmänna arvsfonden att avstå medel som har tillfallit fonden i samband med likvidation.

2.2 Rätt att överklaga kammarkollegiets beslut i ärenden som rör allmänna arvsfonden

Mitt förslag: Kammarkollegiets beslut i frågor om avstående av egendom som har tillfallit allmänna arvsfonden skall kunna överklagas till regeringen. I övrigt skall kollegiets beslut enligt lagen om allmänna arvsfonden inte få överklagas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 25–26).

Remissinstanserna: De instanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Enligt 1 § förordningen (1986: 600) med instruktion för kammarkollegiet och 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600) får kollegiets beslut överklagas hos regeringen, om inte annat framgår av någon särskild bestämmelse. Beträffande kammarkollegiets beslut om allmänna arvsfonden torde någon sådan särskild bestämmelse inte finnas.

Som framgår närmare av promemorian (s. 20) har riksdagen (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr. 250) antagit riktlinjer för en översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen. I enlighet härmed har i promemorian gjorts en genomgång av de olika slag av beslut som kammarkollegiet har att fatta angående allmänna arvsfonden. Genomgången visar att dessa beslut till övervägande del har karaktär av förvaltningsåtgärder, där överklaganden inte kommer i fråga.

Av övriga beslut är flertalet s. k. partsbesked. Sådana beslut innebär inget egentligt avgörande utan bara att en myndighet i egenskap av part i en fråga där det slutliga avgörandet tillkommer allmän domstol uttalar sin uppfattning om hur frågan skall avgöras (prop. 1985/86: 80 s. 51). Motpartens rätt skyddas i dessa fall genom det civilrättsliga regelsystemet och möjligheten till domstolsprövning. Att partsbeskedet skall vara överklagbart kan då i allmänhet inte anses erforderligt. Skälen för denna ståndpunkt har jag utvecklat i prop. 1985/86: 80 s. 51 f, som citeras i promemorian (s. 21 f). Det är alltså enligt min mening inte nödvändigt att sådana beslut av kammarkollegiet som bara innebär partsbesked får överklagas.

Enligt genomgången i promemorian finns det ytterligare en kategori av

beslut som kammarkollegiet har att fatta angående allmänna arvsfonden. Efter regeringens bemyndigande beslutar kollegiet i vissa fall enligt 5 § lagen om allmänna arvsfonden om avstående av arv som har tillfallit fonden. Dessa beslut är av en annan karaktär än de tidigare nämnda. Här är det inte fråga om partsbesked i den meningen att det slutliga avgörandet av saken tillkommer allmän domstol. Det handlar om att avstå arv som har konstaterats tillhöra fonden. Förutsättningarna för avståendet har i lagen angivits så att det i viss mån blir fråga om diskretionära billighetsavgöranden. Övervägande skäl talar därför för att man behåller rätten att överklaga till regeringen i dessa fall.

2.3 Ikraftträdande

De nya regler som jag föreslår torde inte kräva några särskilda förberedelseåtgärder. Ändringarna i lagen om allmänna arvsfonden bör därför träda i kraft den 1 januari 1988.

I enlighet med allmänna grundsatser bör begränsningen i rätten att överklaga kammarkollegiets beslut gälla endast beslut som har meddelats efter det att de nya reglerna har trätt i kraft. I fråga om överklagande av tidigare meddelade beslut bör de äldre bestämmelserna gälla.

2.4 Kostnader och resursbehov

Om möjligheten att överklaga kammarkollegiets beslut inskränks så som jag föreslår, kommer naturligen behovet av resurser för att handlägga överklaganden att minska både hos kammarkollegiet och hos regeringen. Minskningen torde dock bli marginell.

En möjlighet för allmänna arvsfonden att avstå medel som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo inverkar inte på fondens möjligheter att fullgöra sin uppgift.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden.

4 Specialmotivering

13 §

Kammarkollegiets beslut i frågor om avstående av egendom som har tillfallit fonden får överklagas till regeringen. I övrigt får kammarkollegiets beslut enligt denna lag inte överklagas.

I 13 § har införts en ny bestämmelse om rätten att överklaga kammarkollegiets beslut i ärenden som rör allmänna arvsfonden. Endast kollegiets

beslut i frågor om avstående av egendom som har tillfallit fonden får överklagas. Andra beslut som kammarkollegiet har att fatta enligt lagen om allmänna arvsfonden är inte överklagbara. Skälen för den nya ordningen framgår av avsnitt 2.2 i den allmänna motiveringen.

Enligt 5 § andra stycket lagen om allmänna arvsfonden fattas beslut om avstående av arv av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av kammarkollegiet. Regeringen har i en förordning (SFS 1978: 738, senaste lydelse SFS 1984: 539) bemyndigat kollegiet att besluta om avstående av arv när någon har ansökt om att egendom skall avstås och värdet av egendomen enligt bouppteckningen inte överstiger 500 000 kr. Om det i ett ärende uppkommer en fråga av särskild vikt från allmän synpunkt, skall kammarkollegiet dock med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Kammarkollegiets beslut i ärenden om avstående av arv som har tillfallit allmänna arvsfonden överklagas enligt paragrafen till regeringen. Förfarandet i övrigt vid överklagande regleras i förvaltningslagen (1986: 223).

Det förhållandet att andra beslut av kammarkollegiet rörande allmänna arvsfonden inte får överklagas innebär inte att den som är missnöjd med ett sådant beslut alltid måste finna sig i kollegiets ställningstagande. Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) utgör vissa av kollegiets beslut s. k. partsbesked. Innebörden av ett beslut av detta slag är att kollegiet i egenskap av part tar ställning i en fråga som slutligt avgörs av allmän domstol. Den som inte vill nöja sig med kollegiets beslut i en sådan fråga kan alltså underställa frågan domstolens avgörande.

14 §

Vad som sägs om egendom som har tillfallit fonden genom arv gäller också egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen (1937: 81) om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo.

Paragrafen är ny. I den föreskrivs att bestämmelser om egendom som har tillfallit allmänna arvsfonden genom arv skall tillämpas också på egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Vad som åsyftas är egendom som en utlänning efterlämnar här i riket. Sådant egendom skall enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo tillfalla allmänna arvsfonden, om egendomen enligt lagen i den avlidnes hemland skulle tillkomma staten, en kommun eller en allmän fond eller inrättning.

Den nya paragrafen har tillkommit för att det inte skall råda någon tvekan om att det är möjligt att tillämpa reglerna i 5 § lagen om allmänna arvsfonden om avstående av arv även på egendom som har tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo. Av paragrafens lydelse följer emellertid att också andra bestämmelser om arvsfallen egendom gäller för egendom som har tillfallit fonden enligt den internationella lagen. Härvidlag torde paragrafen inte innebära någon nyhet i sak.

Om allmänna arvsfonden med stöd av 5 § avstår egendom som har

tillfallit fonden enligt 1 kap. 11 § lagen om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo, sker ett förvärv för vilket arvsskatt skall utgå som om förvärvet har skett genom testamente efter den avlidne (se 1 § andra stycket lagen om arvsskatt och gåvoskatt).

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade lagförslaget.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-04-24

Närvarande: f. d. regeringsrådet Wieslander, justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

lag om ändring i lagen (1928: 281) om allmänna arvsfonden.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Severin Blomstrand.

Lagrådet lämnar förslaget utan crinran.

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 1987	3
1 Inledning	3
2 Allmän motivering	4
2.1 Möjligheter att avstå medel som har tillfallit allmänna arvsfonden	4
2.2 Rätt att överklaga kammarkollegiets beslut i ärenden som rör allmänna arvsfonden	7
2.3 Ikraftträdande	8
2.4 Kostnader och resursbehov	8
3 Upprättat lagförslag	8
4 Specialmotivering	8
5 Hemställan	10
6 Beslut	10
 Bilaga Utdrag ur lagrådets protokoll den 24 april 1987	 11