

Nr 6.

Ankom till Riksdagens kansli den 11 februari 1913 kl. 4 e. m.

*Utlåtande i anledning av väckt motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående anordnande av tillsyn över förvaltningen av donerade medel och stiftelser.*

*Närvarande:* herrar Widén, af Ekenstam\*, Söderbergh, Stärner\*, Gezelius\*, Alexanderson, greve Lagerbjelke, greve Spens, Dahl, Petersson i Lidingö villastad\*, Pettersson i Södertälje, Lindqvist i Stockholm\*, Svensson i Saläng\*, Igel, Johansson i Mellbyn och Borg.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Uti en inom Andra kammaren väckt, till lagutskottet hänvisad motion, nr 53, har herr *Westman* hemställt, att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes taga under förnyad omprövning frågan om anordnande av tillsyn från statens sida över värden och förvaltningen av donerade medel och stiftelser samt för Riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser i ämnet.

Till stöd för sin hemställan har motionären anfört följande:

»Upprepade gånger har frågan om anordnande av en verksam kontroll över värden och förvaltningen av donerade medel varit föremål för Riksdagens behandling.

En av herr G. Billing vid 1897 års riksdag inom Första kammaren väckt motion föranledde slutligen en riksdagsskrivelse till Kungl. Maj:t den 8 maj 1897, däruti Riksdagen, under påvisande av de bristfälliga anordningar, som vidtagits i syfte att bringa stiftelsers tillvaro till vederbörande myndigheters kunskap, samt sak-

naden av en betryggande och tvivelsutan högst behöfelig tillsyn i fråga om förvaltningen och redovisningen av en mängd stiftelsers medel, anhöll, att Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådana åtgärder, som kunde finnas vara nödiga för åstadkommande av kontroll över värden och förvaltningen av fromma stiftelser inom landet.

I anledning av denna skrivelse utarbetades inom ecklesiastikdepartementet ett förslag till lag angående tillsyn över vissa stiftelser, men sedan högsta domstolen uti avgivet utlåtande över detta förslag anfört, bland annat, att en lag avfattad enligt det uppgjorda förslaget skulle komma att sakna erforderligt underlag i allmänna privaträttsliga stadganden, förklarade vid ärendets föredragning i statsrådet vederbörande departementschef sig anse, att, innan vidare åtgärder i det föreliggande ärendet vidtoges, bestämmelser i det av högsta domstolen angivna syfte borde utarbetas. På grund härav och då i en Riksdagens skrivelse den 10 maj 1899 — uti vilken Riksdagen hemställt om utarbetande av lagbestämmelser för reglering av den rättsliga ställning, vilken borde tillkomma annan förening än sådan, som hade ekonomisk verksamhet till sin uppgift — framhållits, att ungefär enahanda behov av klarhet, säkerhet och reda i förekommande rättsförhållanden, vilket i fråga om föreningar borde leda till lagstiftning i ämnet, jämväl kunde, åtminstone i viss mån, göra sig gällande för stiftelser, uppdrog Kungl. Maj:t den 29 november 1901 åt en kommitté att utarbета lagbestämmelser, förutom angående den rättsliga ställning, som kunde prövas böra tillkomma annan förening än sådan, som hade ekonomisk verksamhet till sin uppgift, jämväl beträffande värden och förvaltningen av s. k. fromma stiftelser.

Den tillsatta kommittén avgav den 21 december 1903 sitt betänkande med förslag till, bland annat, lag om offentligen erkända stiftelser. Över berörda förslag, som innehöll bestämmelser dels angående stiftelsers rättsliga ställning, dels ock om tillsyn över vissa stiftelser, inhämtades yttranden från ortsmyndigheterna, men där-efter har, såvitt jag kunnat utröna, ärendet fått vila, utan att någon vidare åtgärd vidtagits.

Vid 1909 års riksdag var ifrågavarande ämne ånyo föremål för behandling, i det att inom Andra kammaren motion väcktes angående »anordnande av verksam kontroll över värden och förvaltningen av donationer och stiftelser, antingen dessa avsetts till allmän-

nyttiga ändamål eller till enskilda personers eller företags bästa». Kammaren fann visserligen, i enlighet med sitt andra tillfälliga utskotts hemställan, motionen icke böra föranleda till någon åtgärd, men detta på grund av att utskottet, med hänvisning till 1903 års kommittébetänkande, uttalat, att, då det med visshet kunde motses, att ett förslag i förevarande ämne inom den närmaste framtiden komme att föreläggas Riksdagen, någon anledning till ingripande från Riksdagens sida icke i frågans dåvarande läge förefanns.

Sedan sistnämnda uttalande gjordes, hava fyra år förflutit, utan att, såsom förut påvisats, 1903 års betänkande och förslag föranlett till någon åtgärd, och det synes mig därför, som om nu anledning ej skulle saknas till ett ingripande från Riksdagens sida.

Det rör sig här om en fråga av allt för stor vikt för att alldeles få dö bort. Om det av Riksdagen erkända behovet av föreskrifter i ämnet förut gjort sig gällande, är detta numera i så mycket högre grad förhållandet, som på senare åren allt flera och rikligare donationer dag för dag tillkommit. Att i ett ordnat rättssamhälle lämna dessa donationer utan någon som helst tillsyn, ja, utan att det allmänna om dem knappast tager någon kännedom, kan icke försvaras. Alla de medborgare, som för att främja ändamål, vilka ligga dem om hjärtat, donera sina måhända med strävsamt arbete och uppoffringar sammansparade medel, böra dock kunna räkna på, att staten drager försorg om, att dessa medel icke bliva förskingrade eller använda på annat sätt än med donationen åsyftats. Jag har mig ock bekant, att personer, vilka velat göra donationer för allmänna ändamål, haft de största betänkligheter angående möjligheten att under rådande förhållande säkerställa donationerna för framtiden.

Vad som enligt min mening i första rummet erfordras är, att alla donationer varda offentligen registrerade samt att från statens sida tillsyn hålles över, att donerade medel varda på betryggande sätt förvaltade och enligt donators bestämmelse använda; och jag tillåter mig hysa den meningen, att detta kan ske även utan något underlag av allmänna privaträttsliga stadganden, om åstadkommande av dessa senare, såsom förhållandet synes hava varit, skulle vålla svårigheter för ernåendet av vad som i detta fall dock torde vara huvudsaken.»

---

*Utskottets  
yttrande.*

Motionären hänvisar i början av sin motivering till en motion, väckt i Första kammaren år 1897 av herr G. Billing, däri hemställan gjordes, att Riksdagen ville i underdånig skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes vidtaga de åtgärder, som kunde finnas nödiga för åstadkommande av kontroll över vården och förvaltningen av fromma stiftelser inom landet. Denna motion föranledde en riksdagsskrivelse till Kungl. Maj:t den 8 maj 1897, vilken, såsom belysande för de synpunkter, som hos Riksdagen i ämnet gjort sig gällande, må här anföras. Den var av följande lydelse:

»Inom Riksdagen har i gjord framställning fråga väckts om vidtagande av åtgärder för att åstadkomma kontroll över vården och förvaltningen av fromma stiftelser inom landet.

I avseende å behovet härav har huvudsakligen anförts följande.

De belopp, som årligen genom testamentariska dispositioner eller gåvor ansloges för allmännyttiga ändamål, till understöd av fattiga, för barnavård och sjukvård, för utdelning av stipendier och pensioner m. m., vore ej obetydliga. Enligt det av statistiska centralbyrån uppgjorda sammandrag av Eders Kungl. Maj:ts befallningshavandes femårsberättelser för åren 1886—1890 hade hela antalet fromma stiftelser, för vilka redogörelser lämnats, år 1890 uppgått till 7,102 med ett kapitalbelopp av 184,661,081 kronor, vartill måste göras något tillägg för vissa till kapitalbeloppet okända eller icke fullständigt kända stiftelser.

Att dessa betydliga gåvomedel omsorgsfullt förvaltades och användes för de avsedda syftemålen vore av stor vikt, och en verksam kontroll härå från det allmännas sida syntes vara väl befogad. I sistnämnda avseende vore emellertid för närvarande ganska illa beställt. Väl hade genom särskilda kungl. cirkulär å rikets konsistorier lagts vårdnaden om fromma stiftelser i allmänhet, med undantag av sådana, som blivit ställda 'under särskild publique styrelse' eller upprättats för undervisningsverk. Dessa cirkulärs bestämmelser hade dock otvivelaktigt blivit genom nyare lagstiftning till väsentliga delar upphävida. I alla händelser vore konsistorierna icke i stånd att såsom sig borde utöva uppsikt över fromma stiftelser, bland annat därför, att några allmänna föreskrifter, ägnade att bringa uppkomsten av nya stiftelser till konsistoriernas kännedom, icke blivit givna. Eders Kungl. Maj:ts befallningshavande lämnade visserligen redogörelser för fromma stiftelser, men av enahanda skäl, som nyss nämnts, vore även dessa myndigheter urståndsatta att öva

en verksam och säker kontroll. Också lämnade de statistiska uppgifterna i fråga om tillförlitlighet i detta avseende mycket övrigt att önska, ett förhållande, som även av officiella uttalanden bestyrkts.

Huru bristfälliga de anordningar än vore, som vidtagits i syfte att bringa stiftelsernas tillvaro till vederbörande myndigheters kunskap, syntes det likväl i många fall vara ännu sämre sörjt i fråga om förvaltningen och redovisningen av en del av dessa stiftelsers medel. En mängd donationer handhades nämligen av korporationer eller enskilda inrättningar eller personer, och i fråga om dylika stiftelser vore staten för närvarande icke i tillfälle att öva en betryggande och tvivelsutan högst behövlig tillsyn.

Bland de i statistiska centralbyråns förutnämnda sammandrag under namn av 'fromma stiftelser' upptagna stiftelser, fonder och kassor ingå otvivelaktigt många inrättningar, som ej böra anses såsom fromma stiftelser. Såsom sådana bör man nämligen, enligt Riksdagens mening, ej räkna föreningar, som av enskilde bildats i syfte att genom sammanskott eller eljest tillgängliga medel bereda delägare pension eller sjukhjälp eller sterbhusen begravningshjälp, såsom pensionsanstalter, sjuk- och begravningskassor, hundramannaföreningar m. fl. Vidare må anmärkas, att ett stort antal av de uppgivna inrättningarna eller fonderna, och helt visst de, som innehåva de största tillgångarna, äro på grund av meddelade bestämmelser underkastade granskning dels genom kammarrätten, dels genom kommunala myndigheter eller eljest. Det måste emellertid antagas, att många stiftelser eller fonder finnas, vilka icke äro underkastade någon pålitlig tillsyn. Bestämmelser i ämnet äro visserligen meddelade genom kungl. cirkulär av den 24 april 1788, den 10 oktober 1806, den 13 juli 1809 och den 17 september 1856 med flera författningar. Men dessa bestämmelser bereda vederbörande varken tillräcklig kännedom om befintliga stiftelser eller erforderliga krafter för utövande av den tillsyn, som finnes nödig. Därigenom har möjliggjorts, att, såsom det stundom inträffat, donationer blivt använda för annat ändamål än det av donator tydligen avsedda, eller ännu svårare oegentligheter vid donationers förvaltning förekommit, så att till och med avbräck måst uppstå i den verksamhet, som med stiftelsen åsyftats.

Riksdagen anser fördenskull, att i de fall, då fromma stiftelsers räkenskaper icke redan äro föremål för granskning av någon statens myndighet, tillsyn från statens sida över värderna och förvaltningen

av stiftelsernas egendom är av nöden. Denna tillsyn synes dock icke böra i allmänhet utsträckas till en noggrann prövning av varje utgifts behörighet, utan inskränkas till en granskning av behållningens placering och huruvida avkomsten använts i donators syfte.

Under återopande av vad i ärendet anförts, får Riksdagen härigenom anhålla, att Eders Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådana åtgärder, som kunna finnas nödiga för åstadkommande av kontroll över vården och förvaltningen av fromma stiftelser inom landet.»

Såsom motionären omnämnt, hava de förslag till lagstiftning i ämnet, som i anledning av denna riksdagsskrivelse utarbetats, hittills icke föranlett till något resultat. Detta gäller även om det senaste den 21 december 1903 avgivna förslaget till »lag om offentligen erkända stiftelser», som i motionen beröres.

Detta förslag, som enligt kommitténs egen framställning avsåg »ej blott att åvägabringa mera fullständiga och tidsenliga bestämmelser om tillsyn å stiftelsers förvaltning än de hittills gällande, utan även och i främsta rummet att i allmänna privaträttsliga stadganden skapa erforderlig grundval för dylika bestämmelser», innefattade dels under rubriken »allmänna bestämmelser» stadganden av sist berörda innebörd, dels ock under rubriken »om tillsyn över vissa stiftelser» föreskrifter om dylik tillsyn, vilken därigenom med undantag för vissa stiftelser, som ej voro underkastade tillsyn, lades på Konungens befallningshavande, varjämte närmare regler meddelades om formerna för denna tillsyn. Förstnämnda avdelning av lagförslaget anslöt sig i vissa grundläggande avseenden till det av kommittén i samma betänkande framlagda förslaget till »lag om registrerade föreningar för annan än ekonomisk verksamhet». Som bekant, hava de på grund av sist berörda kommittébetänkande utarbetade lagförslag rörande dylika föreningar, så kallade ideella föreningar, som åren 1910 och 1911 förelagts Riksdagen, icke vunnit dess gillande. Häruti torde man ock i viss mån hava att söka en orsak till att förslaget till lagstiftning om offentligen erkända stiftelser hittills icke föranlett till någon vidare åtgärd.

Hurusom frågan om tillsyn över donationer och stiftelser år 1909 å nyo dragits under Riksdagens prövning, är av motionären omnämnt, likasom att frågan då fick förfalla.

För fullständighetens skull må här även erinras, att förevarande

ämne under senare tiden även i annat sammanhang varit föremål för Riksdagens behandling. I anledning av en anmälan från Riksdagens revisorer i berättelsen över verkställd granskning av statsverkets m. m. tillstånd, styrelse och förvaltning år 1899 anhöll Riksdagen i skrivelse den 1 maj 1901, att Kungl. Maj:t täcktes taga i övervägande, vilka åtgärder borde vidtagas, på det att kapitaltillgångarna för de donationer och stiftelser, angående vilka uppgifter meddelades i de kammarrättens och Riksdagens revisorers granskning underkastade räkenskaperna, måtte, där så ske kunde, komma att i samma räkenskaper upptagas. Efter det statskontoret och kammarrätten avgivit utlåtande i ämnet, överlämnades denna skrivelse för behandling till nyss omförmälda kommitté. Ej heller denna framställning har emellertid hittills föranlett någon åtgärd.

Det synes ovedersägligt, att, såsom i 1897 års riksdagsskrivelse med styrka framhålles, ett synnerligen stort behov föreligger att åstadkomma en bättre tillsyn över donationer och stiftelser. Antalet och omfattningen av dylika ökas, såsom känt är, väsentligt år efter år. Enligt sammandrag av Konungens befallningshavandes femårsberättelser för åren 1901—1905 — de senaste bearbetade uppgifter i ämnet, som äro tillgängliga — hade antalet fromma stiftelser, för vilka redogörelse där lämnats, vuxit till 10,810, därav dock 553 sjuk- och begravningskassor; och deras kapitalbehållning utgjorde 404,403,269 kronor, i vilket belopp ingick fast egendom till ett värde av 59,809,153 kronor. Rörande ett stort antal av dessa stiftelser kan med all säkerhet sägas, liksom det sades år 1897, att det icke är tillfredsställande sörjt för tillsynen om deras förvaltning och användning för de avsedda syftemålen. De mer eller mindre allmänna föreskrifter, som härom finnas i de uti 1897 års riksdagsskrivelse omförmälda författningar samt i § 31 mom. 18 av gällande landshövdingeinstruktion, äro alldeles otillräckliga eller otidsenliga samt sakna därför snart sagt all betydelse.

Med hänsyn härtill och till det läge, vari frågan numera kommit, synes utskottet skäl föreligga, att Riksdagen åter för sin del framlägger densamma inför Kungl. Maj:t. Och det synes därvid, på sätt motionären antyder, böra göras till föremål för förnyad undersökning, huruvida icke, därest svårighet skulle möta att samtidigt ordna stiftelsernas privaträttsliga ställning på ett allmängiltigt sätt, det mest trängande behovet, nämligen av en mera tillfredsställande

kontroll och tillsyn över stiftelsernas förvaltning och användning för sitt syftemål, skulle även därförutan kunna, åtminstone tills vidare, tillgodoses. Huru en sådan kontroll må kunna anordnas, läser icke nu ankomma på utskottet att närmare angiva; i tillämpliga avseenden torde redan föreliggande förslag i de delar, som röra tillsynen och kontrollen, kunna läggas till grund. Utskottet vill emellertid, i likhet med vad i 1897 års riksdagsskrivelse i viss mån ägt rum, som sin mening uttala, att denna kontroll icke synes böra givas större omfattning, än som betingas av ändamålet med densamma och således icke ingripa i handhavandet av stiftelsens medel och de åtgärder, som av dess förvaltning vidtagas, i annat fall, än där detta av nyssberörda ändamål påkallas.

På grund av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att Riksdagen ville, med bifall till förevarande motion, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes taga under förnyad omprövning frågan om anordnande av kontroll från statens sida över vården och förvaltningen av donerade medel och stiftelser samt för Riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser i ämnet.

Stockholm den 11 februari 1913.

På lagutskottets vägnar:

JOHAN WIDÉN.