

Nr 11.

Ankom till riksdagens kansli den 26 februari 1926 kl. 11 f. m.

*Utlåtande i anledning av väckt motion om obligatorisk kontroll
över förvaltningen av medel, som donerats eller anslagits för
visst ändamål.*

I en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 140, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Berglund* hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande obligatorisk kontroll över förvaltningen av medel, som bortgivits, testamenterats, donerats el. dyl. till bildande av eller ökning av fonder, stiftelser eller eljest för visst ändamål anslagits.

Beträffande de skäl, motionären anfört till stöd för sin hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

De i vårt land gällande bestämmelserna angående donerade medel och stiftelser äro i hög grad föråldrade och ofullständiga. Föreskrifter saknas sålunda rörande stiftelsernas rättsliga natur och de förutsättningar, under vilka desamma kunna förvärva självständig rättspersonlighet. Ej heller givas regler om stiftelsers styrelse och förvaltning. Den lagstiftning, som finnes på detta område, utgöres huvudsakligen av administrativa bestämmelser rörande tillsyn å förvaltningen av för visst ändamål donerade medel ävensom angående statlig revision av sådan medelsförvaltning.

Förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma fullständigare och mera betryggande bestämmelser beträffande vården av och tillsynen å donationer och stiftelser hava gång efter annan framställts utan att dock hittills hava lett till något mera betydelsefullt resultat. Frågan härom var sålunda föremål för behandling vid 1856—58, 1865—66, 1882 och 1885 årens riksdagar i anledning av väckta motioner, vilka likväl icke föranledde någon riksdagens åtgärd.

Vid 1897 års riksdag väcktes ånyo motion (I: 4) i ämnet, vilken motion föranledde en riksdagens skrivelse den 8 maj 1897, nr 82, däri riksdagen anhöll, att Kungl. Maj:t täcktes låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till sådana åtgärder, som kunde finnas nödiga för åstadkommande av kontroll över vården och förvaltningen av fromma stiftelser inom landet.

1897 års
riksdag.

1901 års kom-
mitté m. m.

I anledning av nyssnämnda riksdagsskrivelse utarbetades inom ecklesiastikdepartementet ett förslag till lag angående tillsyn över vissa stiftelser, över vilket förslag yttranden avgåvos av länsstyrelserna, konsistorierna m. fl. myndigheter. Efter det förslaget sedermera i vissa delar omarbetats, inhämtades över detsamma utlåtande av högsta domstolen. Vid anmälan inför Kungl. Maj:t av detta utlåtande anförde chefen för ecklesiastikdepartementet, att, då högsta domstolen ansett, bland annat, att en lag avfattad enligt det uppgjorda förslaget skulle komma att sakna erforderligt underlag i allmänna privaträttsliga stadganden, det syntes departementschefen nödvändigt, att, innan vidare åtgärder i föreliggande ärende vidtoges, bestämmelser i det av högsta domstolen angivna syfte utarbetades, något som, då dessa bestämmelser skulle erhålla civillags natur, fölle inom området för justitiedepartementets verksamhet. Departementschefen förklarade sig därför anse, att ärendet borde överlämnas till sistnämnda departement för utarbetande av förslag till dylika bestämmelser. Därtill förefunnos dåmera en ytterligare anledning i en av riksdagen den 10 maj 1899 avlåten, till justitiedepartementet överlämnad skrivelse, nr 101, däri riksdagen anhållit, att Kungl. Maj:t täcktes låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser, varigenom den rättsliga ställning, vilken kunde prövas bära tillkomma annan förening än sådan, som hade ekonomisk verksamhet till sin uppgift, måtte lämpligen regleras. I nämnda skrivelse hade riksdagen framhållit, att ungefär enahanda behov av klarhet, säkerhet och reda i rättsförhållandena, vilket i fråga om föreningar syntes riksdagen bära leda till lagstiftning i ämnet, jämväl kunde, åtminstone i viss mån, göra sig gällande för anstalter, stiftelser och andra dylika juridiska personer av mångskiftande beskaffenhet och stor ekonomisk betydelse. Ärendet överlämnades därefter till justitiedepartementet, och på dess föredragning tillsattes den 29 november 1901 en kommitté, åt vilken uppdrogs att utarbeta förslag till lagbestämmelser dels angående den rättsliga ställning, som kunde prövas bära tillkomma annan förening än sådan, som hade ekonomisk verksamhet till sin uppgift, dels ock beträffande kontroll över vården och förvaltningen av s. k. fromma stiftelser.

1900 års
riksdag.

Med anledning av en utav riksdagens revisorer gjord erinran och i enlighet med hemställan av statsutskottet i utlåtande, nr 9, punkt 133, anhöll 1900 års riksdag i skrivelse den 11 maj 1900, nr 92, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, vilka åtgärder lämpligen kunde bära vidtagas i syfte, att riksdagens revisorer och kammarrätten måtte vid granskning av räkenskaper, i vilka inginge redogörelser för donationer och stiftelser, beredas tillgång till gällande föreskrifter och bestämmelser rörande dessa donationer och stiftelser. Riksdagens berörda skrivelse föranledde utfärdandet av en kungl. kungörelse i ämnet den 25 januari 1901.

1901 års
riksdag.

På grund av en anmärkning från riksdagens revisorer blev frågan om kontroll över stiftelser och donationer föremål för prövning även av 1901

års riksdag. I enlighet med förslag av statsutskottet i utlåtande, nr 39, avlät riksdagen en ny skrivelse i ämnet den 1 maj 1901, nr 64. I denna skrivelse hemställde riksdagen, att Kungl. Maj:t täcktes taga under övervägande, vilka åtgärder måtte vidtagas, på det att kapitaltillgångarna för de donationer och stiftelser, angående vilka uppgifter meddelades i de kammarrättens och riksdagens revisorers granskning underkastade räkenskaper, måtte, där så ske kunde, komma att i samma räkenskaper upptagas. Nämnade skrivelse blev, efter det statskontoret och kammarrätten avgivit gemensamt utlåtande över densamma, överlämnad till ovanberörda, den 29 november 1901 tillsatta kommitté.

Nämnda kommitté avgav den 21 december 1903 ett betänkande, innehållande, bland annat, förslag till lag om offentligen erkända stiftelser. Detta förslag, vilket utremitterades till länsstyrelserna m. fl. myndigheter, avsåg ej blott att åvägabrinda mera fullständiga och tidsenliga bestämmelser om tillsyn å stiftelsers förvaltning än de dittills gällande utan även och i främsta rummet att i allmänna privaträttsliga stadganden skapa erforderlig grundval för dylika bestämmelser. Förslaget innefattade under rubriken »allmänna bestämmelser» stadganden gående ut på fastställande av stiftelsebegreppet ävensom angivande av de förutsättningar, under vilka stiftelser skulle kunna erhålla självständig rättspersonlighet, och den ordning, i vilken dylik personlighet för dem skulle stå att vinna. Vidare reglerades den rättsliga ställning, som skulle tillkomma stiftelser, vilka enligt förslaget erkändes som rättssubjekt. Under rubriken »om tillsyn över vissa stiftelser» gävos föreskrifter om dylik tillsyn, vilken med undantag för vissa stiftelser, som ej voro underkastade tillsyn, ålades Kungl. Maj:ts 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. På grund av sist berörda kommittébetänkande utarbetade lagförslag rörande dylika, s. k. ideella föreningar, som åren 1910 och 1911 förelagts riksdagen, hava icke vunnit dess gillande. Häruti torde man ock hava att söka en orsak till att kommitténs förslag till lagstiftning om stiftelser icke föranlett någon lagstiftning på området.

Vid 1909 års riksdag var ifrågavarande ämne ånyo föremål för behandling. I en inom andra kammaren väckt motion, nr 89, hemställdes nämligen, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande och framläggande av förslag till anordnande av verksam kontroll över vården och förvaltningen av donationer och stiftelser, antingen dessa avsetts till allmännyttiga ändamål eller till enskilda personers eller företags bästa. Uti sitt med anledning av motionen avgivna utlåtande, nr 8, erinrade andra kammarens tillfälliga utskott, nr 2, om framläggandet av nyssnämnda kom-

1903 års
kommitté-
betänkande.

1909 års
riksdag.

mittébetänkande och uttalade, att det med visshet kunde motses, att ett förslag i ämnet inom den närmaste framtiden komme att föreläggas riksdagen. Utskottet fann därför i frågans dåvarande läge ingen anledning till ingripande från riksdagens sida och hemställde därför, att motionen icke måtte föranleda någon andra kammarens åtgärd. Detta blev också kammarens beslut.

1913 års
riksdag.

Även vid 1913 års riksdag väcktes inom andra kammaren en motion, nr 53, i samma syfte. I enlighet med hemställan av lagutskottet i utlåtande, nr 6, anhöll riksdagen i skrivelse den 8 mars 1913, nr 22, 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.

1915 års
sakkunnige.

I anledning av nämnda skrivelse tillkallade chefen för justitiedepartementet jämlikt nådigt bemyndigande den 4 februari 1915 en särskild sakkunnig för att inom departementet biträda vid fortsatt behandling av frågan om lagstiftning rörande stiftelser. Till fullgörande av uppdraget omarbetade den sakkunnige efter förnyad utredning av nämnda lagstiftningsfråga det förut omnämnda förslaget den 21 december 1903. Då det under arbetets fortgång befanns önskvärt att äga tillgång till nyare uppgifter angående stiftelser än de dittills offentliggjorda, anmodade departementschefen statistiska centralbyrån att slutföra bearbetningen av insamlade uppgifter om stiftelser. Den 29 juni 1917 avlämnade centralbyrån berättelse rörande de vid 1910 års slut i riket befintliga stiftelserna. På grund av att den sakkunnige var sysselsatt med annat uppdrag, vilade utredningsarbetet sedan år 1917 fullständigt. I samband med den i november 1922 beslutade allmänna begränsningen av kommittéväsendet förklarades sedermera ifrågavarande sakkunniguppdrag avslutat.

1923 års
riksdag.

Uti en inom första kammaren vid 1923 års riksdag väckt motion, nr 19, hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t framhålla önskvärdheten av att det påbörjade utredningsarbetet beträffande frågan om lagstiftning rörande donerade medel och stiftelser snarast möjligt måtte avslutas samt hemställa, att förslag i ämnet måtte, om möjligt år 1924, föreläggas riksdagen.

I utlåtande (nr 16) över motionen lämnade första lagutskottet en redogörelse för tidigare lagstiftning rörande donerade medel och stiftelser ävensom föregående förslag i ämnet. Efter att därjämte hava meddelat vissa uppgifter angående de i riket befintliga stiftelsernas antal och nettoförmögenhet m. m. anförde utskottet slutligen:

»Med hänsyn icke minst till de synnerligen betydande egendomsvärden, som sålunda äro anslagna till stiftelserna, är det givetvis ett statsintresse av vikt, att stiftelserna och deras ställning göras till föremål för rättslig reglering. Visserligen torde i allmänhet en med stadgar och styrelse försedd stiftelse anses kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter

samt inför domstol eller annan myndighet söka, kära och svara, men stadgande härom återfinnes icke i lag. Såsom ovan antytts, saknas i vår rätt positiva bestämmelser rörande såväl själva stiftelsebegreppet som de förutsättningar och den form, under vilka stiftelse kan förvärva rättssubjektivitet. Att avsaknaden av dylika föreskrifter är ägnad att skapa osäkerhet och vacklande rättstillämpning, torde vara uppenbart. Än större praktiska olägenheter vållas av bristen på bestämmelser rörande stiftelses förvaltning, ändring av för stiftelse gällande stadgar m. m. Frånvaron av lagbestämmelser på detta område blir givetvis allt mera kännbar, i den mån stiftelserna tilltaga i antal och omfattning. Bestämmelser, ägnade att skapa klarhet, säkerhet och reda i stiftelsernas rättsförhållanden, äro därför enligt utskottets mening erforderliga. Dylika bestämmelser torde även utgöra en nödvändig förutsättning för en förbättrad tillsyn från det allmännas sida å värden och förvaltningen av donationer och stiftelser. Att en dylik tillsyn, mera effektiv än den kontroll, som skapats genom ovan berörda, delvis föråldrade, delvis upphävda administrativa bestämmelser, är i hög grad av behovet påkallad, torde vara allmänt erkänt. Därom vittnar, bland annat, den ovan lämnade redogörelsen för frågans tidigare behandling. Något skäl att frånträda den av riksdagen vid flera tillfällen uttalade meningens rörande behovet av lagstiftning på detta viktiga rättsområde synes utskottet icke föreligga. Utskottet delar sålunda motionärens uppfattning, att ifrågavarande lagstiftningsarbete snarast bör upptagas.

För uppnående av nämnda syfte torde dock för närvarande någon åtgärd från riksdagens sida icke vara erforderlig. Förbemälde, jämlikt bemyndigande den 4 februari 1915 tillkallade sakkunnige lär till fullgörande av sitt uppdrag hava utarbetat och till chefen för justitiedepartementet avlämnat ett utkast till lag om offentligen erkända stiftelser. Enligt vad utskottet inhämtat, torde nämnda, på grundval av 1903 års förslag utarbetade utkast, som innehåller en fullständig reglering av hithörande frågor, snarast möjligt komma att göras till föremål för behandling inom departementet för att därefter föreläggas riksdagen. Då anledning alltså föreligger till antagande, att frågan inom den närmaste tiden kommer att underställas riksdagens prövning, finner utskottet något ytterligare uttalande från riksdagens sida härutinnan icke påkallat.»

På grund av vad sålunda anförts hemställde utskottet, att ifrågavarande motion icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Enligt vad utskottet inhämtat, har det år 1922 avbrutna utredningsarbetet på förevarande område sedermera återupptagits och det i 1903 års betänkande innefattade, av förenämnda sakkunnige överarbetade förslaget varit föremål för ytterligare övervägande inom justitiedepartementets lagavdelning samt därefter med hänsyn till den långa tid, som förflutit, sedan vederbörande myndigheters yttranden avgåvos, och då det syntes vara av vikt att erhålla kännedom om, huruvida erfarenheten kan hava givit anledning till nya synpunkter på ämnet, ånyo den 12 februari 1926 utställdes för yttrande till överståthållarämbetet och länsstyrelserna, de ekklesiastiska konsistorierna, kanslersämbetet för rikets universitet efter hörande av vederbörande akademiska konsistorier och lärarekollegier, skolöverstyrelsen samt justitiekanslersämbetet. Utlåtandena skola avgivas före den 1 augusti 1926.

1926 års
förslag.

Utskottet. Såsom framgår av det anförda har riksdagen vid upprepade tillfällen uttalat sig för vidtagande av åtgärder för vinnande av kontroll över vården och förvaltningen av donerade medel och stiftelser. I anledning härav har även ett utredningsarbete bedrivits rörande sådan kontroll ävensom rörande dessa medels och stiftelsers rättsliga ställning. I anslutning till vad första lagutskottet vid 1923 års riksdag anför, finner utskottet det synnerligen önskvärt, att det pågående utredningsarbetet i förevarande ämne så fullföljes, att förslag i ämnet kan inom den närmaste tiden underställas riksdagens prövning, och får utskottet alltså hemställa,

att riksdagen, i anledning av förevarande motion, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t efter verkställd utredning taga under övervägande frågan om lagstiftning rörande donerade medel och stiftelser samt om möjligt till 1927 års riksdag framlägga förslag i detta ämne.

Stockholm den 25 februari 1926.

På första lagutskottets vägnar:

A. ÅKERMAN.

Vid detta ärendes behandling hava närvarit:
från första kammaren: herrar Åkerman, Hederstierna, Jacob Larsson, Lyberg*, Tjällgren, Rogberg, P. E. A. Jonsson och Berglund;
från andra kammaren: herrar Leo, Jansson i Edsbäcken*, Karlsson i Vätö, Johanson i Huskvarna, Sjögren*, Persson i Trången, Christenson i Södertälje och Olsson i Mellerud.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.