

Nr 17.

Ankom till riksdagens kansli den 3 mars 1936 kl. 12 m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående ändring av lagen om tillsyn över stiftelser.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 600, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Flyg* hemställt, att riksdagen ville hos regeringen begära sådan snar ändring av lagen den 24 maj 1929 om tillsyn över stiftelser, att »även de där nämnda stiftelserna etc. icke befrias från anmälningsplikt rörande donationer» samt att länsstyrelserna förpliktas kontrollera huru dylika stiftelser uppfylla donationsvillkoren.

I fråga om de skäl, som föranlett motionärens hemställan, får utskottet, i den mån redogörelse för desamma ej lämnas här nedan, hänvisa till motionen.

Lagen den 24 maj 1929 om tillsyn över stiftelser innehåller i 1 § den grundläggande regeln, att om någon anslagit egendom att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål, den sålunda grundade stiftelsen skall anmälas hos Konungens befallningshavande i det län, där stiftelsens förvaltning huvudsakligen skall utövas. Från denna anmälningsskyldighet äro emellertid enligt 2 § åtskilliga slag av stiftelser undantagna. Även för dessa gälla dock vissa föreskrifter i lagen. Sålunda meddelas i 6 § bestämmelse om styrelseledamöters ansvar gentemot stiftelse för densamma tillskyndad skada, och i 7 § stadgas, att om styrelse eller ledamot därav gör sig skyldig till missvård av stiftelsens angelägenheter, domstol äger förordna om annan förvaltning av stiftelsen.

I lagens 8—18 §§ upptagas föreskrifter om tillsynen. Enligt 8 § skall anmäld stiftelse stå under Konungens befallningshavandes tillsyn, där befallningshavanden finner stiftelsen främja ett allmännyttigt ändamål. Konungens befallningshavande äger dock från tillsyn undantaga stiftelse, som redan är underkastad nöjaktig tillsyn eller för vilken tillsyn enligt lagen eljest på grund av särskilda omständigheter finnes icke vara behöflig. De följande paragraferna reglera tillsynens utövande. Sålunda har enligt 9 § befallningshavanden att övervaka, att stiftelsens förvaltning handhaves i överensstämmelse med lagen och de för stiftelsen gällande föreskrifter. Vidare åligger befallningshavanden jämlikt 10 § att tillse, att för stiftelse finnes styrelse. Till styrelsens åligganden hör enligt 14 § att föra räkenskaper över stiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter, årligen avsluta räkenskaperna samt inom tre månader efter räkenskapsårets slut till Konungens befallningshavande insända dels berättelse, huru stiftelsens ändamål blivit under

året främjat, dels ock sammandrag av räkenskaperna. Med ledning av de insända handlingarna skall Konungens befallningshavande, enligt vad i 15 § föreskrives, granska stiftelsens förvaltning. Vid granskningen skall huvudsakligen tillses, att stiftelsens medel icke dragas från ändamål, vartill de äro bestämda, samt att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad. Där omständigheterna sådant påkalla, äger Konungens befallningshavande hos styrelsen förrätta granskning av stiftelsens förvaltning, därvid stiftelsens räkenskaper, kassa, värdehandlingar, säkerhetshandlingar och protokoll skola hållas tillgängliga. I 16—18 §§ givas bestämmelser, som sätta Konungens befallningshavande i stånd att vidtaga åtgärder med anledning av upptäckta missförhållanden. Sålunda stadgas, att Konungens befallningshavande äger vid vite förbjuda verkställighet av styrelsebeslut, som står i strid med lag eller de för stiftelsen gällande föreskrifter. Konungens befallningshavande må ock vid vite förelägga styrelsen att fullgöra vad den åligger. Ifall stiftelsens angelägenheter missvårdas av styrelsen eller någon dess ledamot, äger Konungens befallningshavande förordna om utförande av talan vid domstol enligt 7 § för anordnande av annan förvaltning.

Den förut berörda 2 § i lagen är av följande lydelse:

Anmälningsskyldighet äger ej rum beträffande:

- 1) stiftelse, vars styrelse utgöres av statsmyndighet eller vars räkenskaper äro föremål för granskning i riksräkenskapsverket;
- 2) stiftelse, som förvaltas av riddarhusdirektionen eller av akademi eller annan inrättning, för vilken Konungen fastställt stadgar;
- 3) stiftelse, som har av Konungen fastställda stadgar och enligt dem står under särskilt anordnad tillsyn;
- 4) stiftelse, anförtrord åt ideell förening eller annat samfund;
- 5) stipendiestiftelse vid enskild undervisningsanstalt;
- 6) stiftelse till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter;
- 7) stiftelse, vars förmögenhet ej överstiger femtusen kronor; och
- 8) stiftelse, som genom Konungens förordnande eller stiftarens föreskrift är undantagen från tillsyn enligt denna lag.

I förevarande motion anföres bland annat:

Föreskrivandet av anmälningsskyldighet enligt 1929 års lag hade tydligtvis föranletts av önskemålet att efterlevnaden av testamentsvillkoren skulle kontrolleras. Från nämnda skyldighet hade emellertid undantagits bland annat sådana stiftelser, som förvaltades av akademi eller annan inrättning, för vilken Konungen fastställt stadgar. Och varken där eller i annan förordning gäves någon föreskrift om huruvida sådana institutioner hade skyldighet att anmäla donationer, till vem i så fall sådan anmälan borde ingivas eller vem det ålåg att kontrollera ifrågavarande testamentsbestämmelsers efterlevnad. Rörande föreliggande övervakningsskyldighet samt rörande tolkningen av gällande föreskrifter på området rådde synnerligen skiftande meningar. Det vore tydligtvis nödvändigt att statsmakten låte utan vidare anmälningar kontrollera efterlevnaden av hänsövnas yttersta vilja, även om dessa visat sitt förtroende och gett sina gåvor åt sådana högskolor etc., vilkas statuter vore gillade av Kungl. Maj:t.

De fåtaliga bestämmelser, som före år 1929 funnos i fråga om vården och förvaltningen av stiftelser, voro till övervägande del av administrativ natur

och avsågo blott vissa stiftelser. Sedan riksdagen i skrivelse den 8 maj 1897 anhållit, att Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета 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, utarbetades år 1898 inom ecklesiastikdepartementet ett förslag till lag angående tillsyn över vissa stiftelser. I utlåtande över detta förslag anförde högsta domstolen, att en lag avfattad i enlighet därmed skulle komma att sakna erforderligt underlag i allmänna privaträttsliga stadganden. I anledning härav tillsattes den 29 november 1901 på föredragning av chefen för justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att utarbета förslag till lagbestämmelser dels angående den rättsliga ställning, som kunde prövas böra tillkomma annan förening än sådan, som hade ekonomisk verksamhet till sin uppgift, dels ock beträffande vården och förvaltningen av s. k. fromma stiftelser. Ett av kommittén avgivet förslag blev sedermera upprepade gånger föremål för överarbetning, och slutligen remitterades den 20 januari 1928 ett förslag till lag i ämnet till lagrådet. Detta förslag intog en annan ståndpunkt än kommittéförslaget i det att detsamma i första hand avsåg att åvägbringa en bättre ordnad kontroll över stiftelser samt upptog civilrättsliga bestämmelser allenast i den mån de ansågos utgöra en nödvändig förutsättning för de föreslagna kontrollbestämmelserna.

I det remitterade förslaget undantogs i 23 § från tillsyn:

- 1) stiftelse, vars styrelse utgöres av statens verk eller inrättning eller vars räkenskaper på grund av särskild av Konungen meddelad föreskrift äro föremål för granskning i riksräkenskapsverket; och
- 2) stiftelse, som genom Konungens förordnande eller stiftarens föreskrift är undantagen från tillsyn.

Härom anförde föredragande departementschefen vid remissen bland annat:

Alla allmännyttiga stiftelser torde icke böra underkastas den offentliga tillsyn, varom här vore fråga. I vissa fall kunde en sådan tillsyn vara obehörlig. Så vore händelsen beträffande stiftelser, som förvaltades av statens verk eller inrättning. Den kontroll, som utövades å dessa stiftelser redan i och med deras omhändertagande av statsmyndighet, bleve mera ingående och effektiv än den allmänna tillsyn, som kunde föreskrivas genom nu ifrågavarande lagbestämmelser. I överensstämmelse med kommittéförslaget hade därför från tillsyn undantagits stiftelse, vars styrelse utgjordes av statens verk eller inrättning. Därjämte hade av enahanda skäl undantagits stiftelse, vars räkenskaper på grund av särskild av Kungl. Maj:t meddelad föreskrift vore föremål för granskning i riksräkenskapsverket. På grund härav skulle från tillsynen bliva befriade, bland andra, de stiftelser, som förvaltades av universitetet. — —

För ett område, vilket såsom det nu ifrågavarande kännetecknades av starkt växlande förhållanden, borde en viss frihet till undantag från de i allmänhet gällande reglerna förefinnas. Med hänsyn härtill hade departementschefen i likhet med kommittén ansett, att Kungl. Maj:t skulle äga undantaga stiftelse från tillsyn, varom här vore fråga. Såsom kommittén framhållit, funnes för åtskilliga stiftelser, exempelvis riddarhusets fonder och en del större anstalter, redan en tillfredsställande kontroll, vilken, om

den fortfore, gjorde allmän tillsyn överflödig. Härtill komme, att dessa stiftelser stundom endast med olägenhet skulle kunna inordnas under de bestämmelser, vilka skulle gälla beträffande dylik tillsyn. Och även framdeles kunde förhållanden uppstå, vilka gjorde det önskvärt, att Kungl. Maj:t ägde meddela dispens. Det finge tagas för givet, att sådan icke skulle förekomma i andra fall, än då betryggande kontroll å vederbörande stiftelse i allt fall funnes anordnad.

Vid granskningen i lagrådet anförde justitierådet Alexanderson med instämmande av justitierådet von Seth och regeringsrådet Planting-Gyllenbåga, att mot den i remissförslaget vidtagna omläggningen av planen erinran desto mindre syntes böra framställas som värdet av en fullständigare lagreglering av stiftelser som privaträttsliga subjekt torde under det tidigare arbetet hava i viss mån överskattats. Tvärtom syntes försiktigheten mana att i frågans outredda läge beskära programmet kraftigare än i remissförslaget skett. Vidare anfördes bland annat:

Angående den omfattning, i vilken det avsetts att dispens skulle komma att meddelas av Kungl. Maj:t, hade i remissprotokollet endast omförmålt att för vissa stiftelser, exempelvis riddarhusets fonder och en del större anstalter, redan funnes tillfredsställande kontroll, som gjorde tillsyn enligt lagen överflödig, och att dessa stiftelser stundom endast med olägenhet skulle kunna inordnas under lagens bestämmelser om tillsyn. Riktigheten av det sålunda sagda borde ingalunda bestridas, utan fastmera kraftigt understrykas. I själva verket torde talrika större, men i viss utsträckning även mindre stiftelser finnas, för vilkas tillsyn genom lämpliga organ vore sörjt på ett vida mera betryggande sätt än genom generella lagföreskrifter och därpå grundad offentlig kontroll kunde bliva fallet. Att uttömmande i lag uppräknade de redan existerande stiftelser, som på grund härav undantoges, kunde naturligtvis icke komma i fråga, men beträffande vissa bland dem, t. ex. riddarhuset, diakonistyrelsen, syntes en uttrycklig lagbestämmelse icke böra saknas. En regel, som undantog stiftelser med av Konungen stadfästa stadgar, syntes jämväl vara på sin plats.

Den fjärde ledamoten av lagrådet, justitierådet Wedberg, yttrade, att vid ett första försök att göra lag om stiftelser och då man icke såge sig i stånd att samtidigt reglera vare sig de ideella föreningarna eller ens alla slags stiftelser, det enligt hans tanke vore klokt att inskränka sig till vad som kunde anses vara av praktiskt behov påkallat, nämligen kontrollen. Att med förslaget närmare inlåta sig på frågorna om stiftelses uppkomst och förvaltning syntes vara att i onödan försvåra uppgiften. Justitierådet Wedberg angav vidare, efter vilka grunder man enligt hans åsikt skulle kunna i ärendets outredda skick utan våda göra en lag, som i viss utsträckning tillgodosåge önskningarna om kontroll och dock ej åsamkade myndigheter och enskilda alltför mycket av arbete och kostnader utan motsvarande gagn, samt anförde därvidlag bland annat följande:

Från anmälningsplikt borde, genom särskild uppräknings, undantagas först och främst de stiftelser, som nämndes i förslagets 23 § 1) och 2); vidare stiftelser till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, ändå att föreskrifter vore givna om förmögenhetens användning för det fall att släkterna utdöge; stiftelser som förvaltades av riddarhusdirektionen; stipendie-

stiftelser vid enskilda undervisningsanstalter; stiftelser anförtrodda åt förening eller annat samfund; stiftelse, vars förmögenhet ej årligen avkastade visst minimibelopp, kanske femtio kronor; och slutligen de ytterligare stiftelser om vilka man tilläventyrs kunde med visshet säga sig att de, vid tillämpning av förslagets bestämmelser, skulle av Konungen befriats från tillsyn. Även med dessa undantag skulle anmälningsplikt utan tvivel komma att åligga stiftelser, beträffande vilka tillsyn måste sägas vara helt opåkallad. Konungens befallningshavande borde därför äga besluta huruvida anmäld stiftelse skulle stå under tillsyn eller ej.

På grund av vad sålunda inom lagrådet förekommit lät chefen för justitiedepartementet omarbета remissförslaget, därvid i allt väsentligt följdes de riktlinjer för en lagstiftning i ämnet, som framlagts av justitierådet Wedberg. Det omarbetade förslaget, vilket i hithörande delar överensstämde med den sedermera utfärdade lagen, framlades i kungl. propositionen nr 83 för 1929 års riksdag. I propositionen anförde departementschefen bland annat:

Såsom lagrådet antytt, torde talrika större men i viss omfattning även mindre stiftelser finnas, för vilkas tillsyn genom lämpliga organ vore sörjt på ett mera betryggande sätt än genom generella lagförskrifter och därpå grundad offentlig kontroll kunde bliva fallet. Dylika stiftelser borde tydligen icke underkastas den statliga kontrollen. Överhuvud taget borde denna vara allenast av supplementär karaktär och således inträda endast då nöjaktig kontroll icke vore på annat sätt anordnad. Härigenom vunnas även, att staten besparades onödiga utgifter för kontrollen. Nu angivna synpunkter hade i förslaget kommit till uttryck därigenom, att dels från anmälningsplikt undantagits vissa grupper av stiftelser, beträffande vilka statlig kontroll med säkerhet kunde anses obehövlig, dels åt tillsynsmyndigheten lämnats befogenhet att från tillsyn undantaga stiftelse, som redan vore underkastad nöjaktig tillsyn eller för vilken tillsyn enligt denna lag eljest på grund av särskilda omständigheter funnes icke vara behövlig.

I anslutning till 2 § i förslaget anförde departementschefen vidare bland annat:

Enligt 1898 års förslag hade från anmälningskyldighet undantagits, bland andra, stiftelser, vilka förvaltades av riddarhusdirektionen eller akademi, för vilken Konungen fastställt stadgar, ävensom stiftelser, vilka förvaltades efter sådant av Konungen fastställt reglemente, vari offentlig tillsyn vore på särskilt sätt anordnad. Dessa undantag hade med viss omredigering upptagits under 2) och 3) i förevarande paragraf. Till »inrättning, för vilken Konungen fastställt stadgar» vore tydligen att hänföra, bland annat, Svenska kyrkans diakonistyrelse, vars stiftelseförvaltning lagrådet ansett böra genom uttrycklig lagbestämmelse undantagas från tillsyn. I anslutning till justitierådet Wedbergs uppfattning ansåge departementschefen undantag från anmälningsplikten vidare böra kunna medgivas stiftelse, anförtrodd åt ideell förening eller annat samfund. Något egentligt behov av statlig kontroll över dylik stiftelse syntes icke förefinnes, då man ju i regel kunde utgå från att stiftelsens ändamål fölle inom ramen för föreningens eller samfundets syften och med hänsyn härtill faran för att stiftelsens medel skulle komma att dragas från det av stiftaren bestämda ändamålet borde kunna antagas vara synnerligen ringa. Därtill komme, att särskilt beträffande stiftelser anförtrodda åt vissa mera slutna sällskap eller åt religiösa sammanslutningar det

ofta torde vara stridande mot stiftarens avsikt, att stiftelsen underkastades statlig tillsyn. Även beträffande stipendiestiftelser vid enskilda undervisningsanstalter ansågo departementschefen, i likhet med justitierådet Wedberg, att statlig kontroll borde kunna undvaras. Det torde ligga i dessa anstalters eget intresse, att dylika stiftelser vidmakthölles och användes för avsett ändamål.

Första lagutskottet, som behandlade propositionen, yttrade i utlåtande nr 19 — efter att ha betonat att utskottet funne den återgång till det ursprungliga förslaget, som departementschefen vidtagit, välbetänkt — bland annat:

Vid 2 §, som undantog en mängd stiftelser från anmälningsplikt, hade inom utskottet ifrågasatts, huruvida undantag borde stadgas i den utsträckning, som skett. Särskilt hade uppmärksammats punkterna 4) och 5): stiftelser, anförtrodda åt ideella föreningar eller andra samfund, samt stipendiestiftelser vid enskilda undervisningsanstalter. Med den begränsade räckvidd, förslaget enligt utskottets mening med rätta erhållit, syntes emellertid bäst överensstämma att jämväl i detta avseende iakttaga försiktighet och alltså föreskriva anmälningsplikt endast för sådana stiftelser, beträffande vilka tillsyn otvivelaktigt borde utövas. Utskottet föreslog följaktligen icke någon ändring i denna paragraf.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte för sin del antaga ett förslag till lag om tillsyn över stiftelser, vilket skilde sig från Kungl. Maj:ts förslag allenast på vissa punkter, som i förevarande sammanhang äro utan betydelse. Riksdagen biföll utskottets hemställan, och lagen i ämnet utfärdades i enlighet med riksdagens beslut.

Här må slutligen erinras därom, att i lagen den 25 april 1930 om testamente, sådan denna ursprungligen lydde, fanns intaget ett stadgande, att om ändamålsbestämmelse, som i testamente meddelats beträffande legat eller eljest med avseende å viss egendom, icke följdes, talan därom finge föras av testators arvinge, evad han ägde del i boet eller ej, efterlevande make, universell testamentstagare, så ock av boutredningsman som utsetts av testator.

I samband med tillkomsten av lagen den 9 juni 1933 om boutredning och arvskifte upphävdes detta stadgande. Motsvarande bestämmelse intogs i stället i boutredningslagen 5 kap. 7 §, därvid talerätt tillerkändes även arvinges avkomling och testamentsexekutor. Tillika föreskrevs, att då fråga är om allmännyttigt ändamål, talan jämväl får föras på förordnande av Konungens befallningshavande i det län, där verkställigheten huvudsakligen skall ske.

Utskottet. Såsom av utskottets redogörelse framgår var 1929 års lag om tillsyn över stiftelser det slutliga resultatet av ett mångårigt utredningsarbete. Lagens avfattning bestämdes av önskemålet att tillgodose det alltmer trängande behovet av kontroll över vissa stiftelser utan att dock åsamka myndigheter och enskilda alltför mycket av arbete och kostnader utan motsvarande gagn. Utskottet anser det icke föreligga någon anledning att nu utvidga den krets av

stiftelser, varå tillsyn enligt 1929 års lag skall utövas. Beträffande alla de allmännyttiga stiftelser som grunda sig å testamente har för övrigt efter tillkomsten av 1929 års lag och vid sidan av denna tillskapats en möjlighet till kontroll från det allmänna. Enligt det av utskottet ovan återgivna stadgandet i lagen om boutredning och arvskifte äger nämligen Konungens befallningshavande ingripa så snart ändamålsbestämmelsen för en sådan stiftelse icke efterleves.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 3 mars 1936.

På första lagutskottets vägnar:

A. ÅKERMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Åkerman*, *Velander*, *Branting**, *Otto Wangson*, *Ekströmer*, *Henriksson**, *Karlsson* i *Gillberga* och *Verner Andersson**;

från andra kammaren: herrar *Linnér** och *Hedlund* i *Östersund*, fru *Östlund*, herr *Olsson* i *Rimforsa*, fröken *Wellin* samt herrar *Lindberg* i *Umeå**, *Johansson* i *Bro** och *Berg**.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.
