

N:o 12.

Ank. till Riksd. kansli den 2 april 1897, kl. 3 e. m.

Andra Kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande n:o 3, i anledning af väckt motion om vidtagande af åtgärder för kontroll öfver vården och förvaltningen af fromma stiftelser inom landet.

Uti en inom Första Kammaren väckt motion, n:o 4, har herr G. Billing föreslagit,

»att Riksdagen ville i underdånig skrifvelse till Kongl. Maj:t anhålla, det Kongl. Maj:t täcktes vidtaga de åtgärder, som kunna finnas nödiga för åstadkommande af kontroll öfver vården och förvaltningen af fromma stiftelser inom landet».

Till stöd för sitt yrkande har motionären framhållit, huru betydliga de belopp äro, hvilka årligen genom testamentariska dispositioner eller gåfvor med varm hand anslås för allmännyttiga ändamål, till understöd af fattiga, för barnavård och sjukvård, för utdelning af stipendier och pensioner m. m. Enligt det af statistiska centralbyrån uppgjorda sammandrag för åren 1886—1890 af Kongl. Maj:ts befallningshafvandes femårsberättelser uppgick hela antalet fromma stiftelser, för hvilka redogörelser lemnats, år 1890 till 7,102 med ett kapitalbelopp af 184,661,081 kronor, hvartill måste göras något tillägg för vissa till kapitalbeloppet okända eller icke fullständigt kända stiftelser.

Vittnade dylika siffror om en glädjande offervillighet hos enskilda personer, så låge stor vigt deruppå, att dessa betydliga gåfvomedel omsorgsfullt förvaltades och användes för de afsedda syftemålen. En verksam kontroll härå syntes från det allmännas sida ingalunda böra eftergifvas. Man kunde emellertid ej förneka, att härmed för närvarande vore i vårt land ganska illa bestäldt. Väl hade genom kongl. cirkulär den 10 oktober 1806 och den 13 juli 1809 å rikets konsistorier lagts vårdnaden om fromma stiftelser i allmänhet med undantag för sådana, som blifvit ställda »under särskild publique styrelse» eller upprättats för undervisningsverk. Det kunde dock ej blott ifrågasättas, utan borde äfven antagas såsom gifvet, att sagda cirkulärs bestämmelser blifvit genom nyare lagstiftning till väsentliga delar upphäfdade. I alla händelser vore konsistorierna icke i stånd till att såsom sig borde utöfva uppsigt öfver fromma stiftelser. Detta af flera skäl, men ock redan på den grund, att några allmänna föreskrifter, egnade att bringa uppkomsten af nya stiftelser till konsistoriernas kännedom, icke blifvit gifna. Konungens befallningshafvande lemnade, såsom känt vore och redan erinrats, redogörelse för fromma stiftelser, men af enahanda grund vore dessa myndigheter urständsatta att öfva en verksam och säker kontroll. Också lemnade de statistiska uppgifterna i fråga om tillförlitlighet i detta afseende mycket öfrigt att önska, ett förhållande, som äfven af officiella uttalanden bestyrktes. Så yttrades i den inom ecklesiastikdepartementet utarbetade berättelsen om folkskolorna för år 1885 (pag. 3) följande:

»Beträffande åter donationerna är att märka, att visserligen skoldistriktens uppgifter äro ganska ofullständiga, men att detsamma — åtmiustone inom somliga län — är förhållandet med Kongl. Maj:ts befallningshafvandes omförmälda tabeller öfver 'Fromma stiftelser', enär vid jmförelsen mellan dessa båda källor påträffats en mängd --- till och med högst betydliga --- donationer, som äro upptagna bland de förra, men ej bland de senare.»

Enligt ofvan åberopade sammandrag af femårsberättelserna utgjorde antalet fromma stiftelser vid utgången af år 1885 enligt den då afgifna berättelsen 4,594, men deremot enligt de efter 1890 afgifna berättelser 6,121 — eller, med andra ord, under femårsperioden 1886—1890 hade ej mindre än 1,167 äldre, förut okända stiftelser kommit till Konungens befallningshafvandes kännedom. Anmärkningsvärdt vore å andra sidan, att enligt uppgift för år 1885 funnos 504 stiftelser med okänt stiftelseår, men deremot enligt uppgift för år 1890 allenast 464. Då det vore föga troligt, att upplysning vunnits om de förut okända stiftelseåren, vore det att befara, att under femårsperioden ej mindre än 40

stiftelser upphört att finnas till eller åtminstone undandragits Konungens befallningshafvandes kännedom.

Redan det nu anförda torde ådagalägga, huru bristfälliga de anordningar vore, som vidtagits i syfte att bringa stiftelsernas tillvaro till vederbörande myndigheters kunskap. Men i fråga om förvaltningen och redovisningen torde i många fall vara ännu sämre sörjdt. Då donationsmedel förvaltades af statsmyndigheter, granskades räkenskaperna af kammarrätten, och torde i sådan händelse mot kontrollen intet vara att erinra. En mängd donationer handhades deremot af korporationer eller enskilda inrättningar eller personer, och i fråga om dylika stiftelser vore staten icke i tillfälle att öfva någon betryggande tillsyn. Man behöfde ej vara öfverdrifvet misstänksam för att vara öfvertygad om, att dock en sådan tillsyn vore högst behöffig.

Det syntes motionären för den skull, som om viktiga skäl talade för att söka åstadkomma ordning och reda i dessa förhållanden, der det allmänna hade så stora intressen att bevaka. Men då beslut om de mått och steg, som i detta hänseende kunde vara att vidtaga, borde vara grundade på en föregående utredning, som endast genom Kongl. Maj:ts försorg lär kunna företagas, så slutar han med att göra den här ofvan omnämnda hemställan.

Första Kammarens första tillfälliga utskott, som haft denna motion till sig hänvisad, har med anledning deraf afgifvit ett så lydande utlåtande:

»Sedan Kongl. Maj:t i nådigt cirkulär den 24 april 1788 förordnat, att konsistorierna skulle årligen uppgöra och genom Kongl. Maj:ts befallningshafvande till Kongl. Maj:ts och rikets kammarrätt insända räkning öfver de under deras vård stående stipendiemedel och alla andra till de högre och lägre läroverkens understöd i hvarje stift anordnade inkomster, som af konsistorierna till förvaltande emottoges, och för hvilka redogörelse förut icke blifvit påbjuden, hvilken räkning skulle utvisa, till hvem och emot hvad säkerhet penningarne vore förräntade, de förändringar, som dervid årligen kunde förelöpa samt huru stipendierna blifvit utdelta och räntorna med öfriga inkomster använda; har Kongl. Maj:t i cirkulärbref till konsistorierna den 10 oktober 1806 derutöfver ålagt dem att i afseende på alla till förmån för akademier, gymnasier samt katedral- och trivialskolor gjorda enskilda stiftelser, vare sig de af testator blifvit ställda under konsistorii vård eller icke,

efter af vederbörande infordrad uppgift å de för slika stiftelser föreskrifna dispositioner, med oafbruten uppmärksamhet tillse, huru verkställigheten deraf handhades, samt anmana dem, åt hvilka medlens disponerande vore anförtrodd, att i enlighet med hvad cirkuläret den 24 april 1788 utstakade, ingifva årliga redogörelser därför till Kongl. Maj:ts befallningshafvande, för att sedan af honom insändas till kammarrätten och derstädes undergå vederbörlig revision; hvarför Kongl. Maj:ts befallningshafvande anbefaldes att meddela den handräckning, som ändamålets befrämjande erfordrade; och yttrade Kongl. Maj:t vidare:

»Vidkommande sedan andra fromma stiftelser; så emedan, enligt kyrkoordningen, biskoparna och konsistorierna åligger allmän vård öfver fattiganstalter; ty kan det biskopen och eder icke betagas, utan bör eder pligt vara att, i anseende till alla sådana fromma stiftelser, som icke blifvit stälde under särskild publique styrelse, om dem infordra nödige upplysningar, samt behörigen tillse, att testatorns vilja blifver noga uppfylld och efterlevad; äfvensom I egen rättighet, att infordra redogörelse för medlen och sjelfva förvaltningen, och enär något sådant dervid finnes vara försumadt, som I ej kunnen rätta, utan vederbörandes biträde, I då bören vända eder till Wår befallningshafvande eller domare efter omständigheterna och sakens beskaffenhet; vid hvilka tillfällen Wår befallningshafvande eger att förordna ett allmänt ombud till utförande af den fromma stiftelsens rätt.»

Hvad akademierna angick, underrättades universitetskanslererna om cirkulärets innehåll för akademiska konsistoriernas förståndigande.

I anledning af väckt fråga om närmare tillsyn öfver alla för akademier och skolor anslagna donationsmedel fann Kongl. Maj:t enligt cirkulär den 13 juli 1809 godt att låta bero vid cirkuläret den 10 oktober 1806, men på det vederbörande icke skulle vara i okunnighet, af hvem de hade att fordra redo, anbefalde Kongl. Maj:t konsistorierna att till Kongl. Maj:ts och rikets kammarkollegium uppgifva alla de stiftelser till undervisningsverken, hvilka i hvarje stift funnos, jemte personerna, som för dem borde redovisa, samt att, när någon ny stiftelse af samma beskaffenhet skedde, derom till kammarkollegium inkomma med berättelse.

Ehuru icke upphäfda, äro dock de anförda föreskrifterna i vissa delar ändrade. Så är det enligt cirkulär den 17 september 1856 och senare författningar föreskrifvet, att räkenskaper från konsistorier och läroverk skola insändas till kammarrätten direkt och ej genom Kongl. Maj:ts befallningshafvande. Om kassor och redovisning vid allmänna läroverken meddelas föreskrifter i stadgan för dem den 1 november 1878, hvars § 140 innehåller, att donationsmedel till stipendier eller för annat ändamål skola noggrant användas efter gifvarens föreskrift, samt att för sådana, som stå under ett läroverks omedelbara förvaltning, ansvarar och redogör rektor, der ej annorlunda är särskildt före-

skrifvet. Då kammarkollegium, enligt dess instruktion, ej har någon befattning med fromma stiftelser, läser föreskriften om insändande till kollegium om uppgifter angående nya stiftelser icke iakttagas. Kongl. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871 anvisar icke åt konsistorierna någon befattning med de anstalter, som i nämnda förordning afses. Om än biskoparne i sammanhang med kyrkvisitationer kunna granska förvaltningen af de stiftelser, som af kyrko- eller skolråden omhänderhafvas, läser någon annan tillsyn öfver fromma stiftelser svårigen kunna af dem utöfvas.

Under benämning fromma stiftelser upptagas i Kongl. Maj:ts befallningshafvandes femårsberättelser en mängd stiftelser, fonder och kassor af skilda slag och med olika ändamål. I kongl. statistiska centralbyråns sammandrag öfver femårsberättelserna för åren 1885—1890 sammanföras de på följande sätt:

	Antal:	Tillgångar: kr.
A. Stiftelser för egentlig fattigvård, för s. k. pauvres honteux och dylikt	1,799	18,020,821
B. Stiftelser och inrättningar för barnavård och barnundervisning.....	1,524	23,405,761
C. Stipendiifonder och andra stiftelser för undervisning.....	1,463	18,446,949
D. Stiftelser för sjukvård samt sjuk- och begravningskassor	1,051	12,030,584
E. Pensionsanstalter	812	101,259,029
F. Andra stiftelser och inrättningar	453	11,497,937
	7,102	184,661,081.

Man finner emellertid, att i de nämnda uppgifterna ingå till ett stort antal och med betydliga belopp inrättningar, som rätteligen ej böra anses såsom fromma stiftelser. Såsom sådana bör man nemligen ej anse de föreningar, som af personer bildas i syfte att genom sammanskott eller eljest tillgängliga medel bereda delegare pension eller sjukhjälp eller sterbhusen begravningshjälp, såsom pensionsanstalter, sjuk- och begravningskassor, hundramannaföreningar m. fl., lika litet som föreningar för att ersätta förluster genom brand- eller hagelskada anses såsom fromma stiftelser. Ett stort antal af de uppgifna inrättningarna eller fonderna och helt visst de, som innehafva de största tillgångarne, äro på grund af meddelade bestämmelser underkastade granskning dels genom kammarrätten (såsom universitetens och läroverkens stipendiifonder), dels genom kommunala myndigheter eller eljest. Utan att kunna angifva antal och behållning måste dock utskottet antaga, att många stiftelser eller fonder finnas, hvilka icke äro underkastade någon pålitlig tillsyn. De i ämnet meddelade bestäm-

meler, för hvilka utskottet här ofvan redogjort, bereda vederbörande hvarken tillräcklig kännedom om befintliga stiftelser eller erforderliga krafter för utöfvande af den tillsyn, som må finnas nödig. Inom utskottet hafva äfven anförts exempel på stiftelser, som genom underlåten tillsyn varit nära att försvinna eller genom förskingring förlorat belopp. Utskottet finner således motionens syfte vara värdt all uppmärksamhet.

Till fromma stiftelser i den mening, hvarom här är fråga, torde endast böra räknas de fall, då en eller flere enskilde genom testamente eller gåfva bortgifvit fast eller lös egendom med vilkor, att afkomsten skall användas till något mer eller mindre bestämdt allmännyttigt ändamål. Afser förordnandet, att förmögenheten genast skall användas, har det ej namn af stiftelse, och utförandet af förordnandet blir vanligen en förtroendesak mellan gifvaren och den, som har att utföra uppdraget. Skall afkomsten ej användas för något allmännyttigt ändamål, synes staten icke hafva någon anledning att utöfva uppsigt deröfver. Der åter gifvaren förordnat om afkomstens användande för något allmännyttigt ändamål, bör det ej vara främmande för staten att tillse, såväl att hufvudstolen icke förskingras som att afkomsten användes enligt meddelade föreskrifter och icke till ändamål, som för gifvarens afsigt varit kanske fullkomligt främmande.

I de fall, då fromma stiftelsers räkenskaper icke redan äro föremål för granskning af någon statens myndighet, anser utskottet således en statens tillsyn öfver värden och förvaltningen af stiftelsernas egendom nödig. Utskottet föreställer sig, att denna tillsyn, som i allmänhet icke torde få utsträckas till en noggrann pröfning af hvarje utgifts behörighet, utan böra inskränkas till en granskning af behållningens placering och huruvida afkomsten användts i donators syfte, lämpligast skulle, i hvad den afser andra än de under kyrko- eller skolförvaltnings vård stående medel, utöfvas genom Kongl. Maj:ts befallningshafvande, med hvars embetsbefattning tillsynen synes mer förenlig än med biskopens. För ändamålet synes erforderligt, att hvarje stiftelse, som bör vara föremål för den ifrågasatta kontrollen, åläggas att till Kongl. Maj:ts befallningshafvande eller domkapitlen ingifva dels afskrift af det eller de förordnanden, genom hvilka medel tillfallit stiftelsen; och dels årligen redogörelse öfver medlens placering och afkomstens användande; äfvensom att Kongl. Maj:ts befallningshafvande eller domkapitlen berättigas att vid yppad anledning anställa granskning af stiftelsens värdehandlingar och räkenskaper och

i händelse af befunnen origtighet vid domstol föra talan om behörig rättelse.

I frågans närvarande skick anser utskottet dock ej lämpligt att i vidare mån, än nu i allmänhet skett, yttra sig om vidden af och sättet för den tillsyn, som kan finnas behöflig. En närmare utredning af alla å ärendets pröfning inverkan omständigheter torde endast kunna åstadkommas i sammanhang med frågans hänskjutande till Kongl. Maj:t; och utskottet får därför hemställa,

att Första Kammaren ville för sin del besluta, att Riksdagen må i skrifvelse till Kongl. Maj:t anhålla, att Kongl. Maj:t täcktes vidtaga de åtgärder, som kunna finnas nödiga för åstadkommande af kontroll öfver värden och förvaltningen af fromma stiftelser inom landet.»

Sedan Första Kammaren den 6 sistlidne mars bifallit denna hemställan, har beslutet, jemlikt § 63 mom. 3 riksdagsordningen, genom protokollsutdrag delgifvits Andra Kammaren, som den 10 i samma månad hänvisat ärendet till sitt första tillfälliga utskott.

Utskottet är med motionären och Första Kammaren derom ense, att åtgärder äro behöfliga för åstadkommande af kontroll öfver värden och förvaltningen af fromma stiftelser inom landet. Det kan i detta hänseende vara nog att erinra derom, dels att donationer stundom blifvit använda för annat ändamål än det af donator tydligen afsedda, dels ock att någon gång förekommit ännu svårare oegentligheter vid donationers förvaltning, så att till och med afbräck måst uppstå i den verksamhet, som med stiftelsen åsyftats. Det bör — såsom Första Kammarens utskott framhåller — ej vara främmande för staten att tillse, såväl att hufvudstolen icke förskingras som att afkomsten användes enligt meddelade föreskrifter och icke till ändamål, som för gifvarens afsigt varit kanske fullkomligt främmande.

Utskottet är vidare i likhet med Första Kammaren af den mening, att den ifrågasatta tillsynen öfver värden och förvaltningen af stiftelsernas egendom i allmänhet icke torde böra utsträckas till en noggrann pröfning af hvarje utgifts behörighet, utan fast mer böra inskränkas till en granskning af behållningens placering och huruvida afkomsten användts i donators syfte.

I frågans nuvarande läge anser sig utskottet icke böra framställa något förslag, åt hvilken eller hvilka myndigheter tillsynen borde anförtros. Först efter nödig utredning torde man kunna bilda sig en bestämd åsigt om huru ifrågavarande kontroll bör till vinnande af nödig trygghet lämpligast ordnas.

Om sålunda utskottet i det stora hela kommer till samma slutresultat som Första Kammaren, kan dock utskottet icke tillstyrka, att Andra Kammaren i alldeles oförändradt skick godkänner medkammarens beslut. Enligt detsamma skulle Kongl. Maj:t anmodas vidtaga de åtgärder, som kunna finnas nödiga för åstadkommande af behöflig kontroll. Utskottet föreställer sig emellertid, att i en fråga, som så nära berör kommunerna och der så många intressen äro att tillvarataga, Riksdagen bör förbehålla sig ytterligare talan, när ärendet föreligger i utredt skick. I beslutet torde alltså böra inryckas, att Riksdagen sättes i tillfälle att yttra sig om de åtgärder, som här kunna ifrågakomma.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt hemställer utskottet, att medkammarens beslut måtte biträdas på det sätt,

att Andra Kammaren ville för sin del besluta, att Riksdagen må i skrifvelse till Kongl. Maj:t anhålla, att Kongl. Maj:t täcktes låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådana åtgärder, som kunna finnas nödiga för åstadkommande af kontroll öfver vården och förvaltningen af fromma stiftelser inom landet.

Stockholm den 2 april 1897.

På utskottets vägnar:

EMIL HAMMARLUND.