

Till lagutskottet

Lagutskottet har den 24 september 1996 berett utbildningsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1996/97:22 Statliga stiftelser jämte eventuella motioner.

Med anledning av propositionen har sex motioner väckts med yrkande om avslag på propositionens förslag, nämligen 1996/97:L1 (fp), 1996/97:L2 (fp), 1996/97:L3 (mp), 1996/97:L4 (m), 1996/97:L5 (kd) och 1996/97:L6 (c). Under den allmänna motionstiden 1996 har väckts en motion med samma yrkande, 1996/97:L211 (fp). Yrkande 2 i motion 1996/97:L5 samt yrkandena 1, 3 och 4 i motion 1996/97:L6 har av lagutskottet överlämnats till utbildningsutskottet.

Bakgrund

Under den föregående mandatperioden bemyndigade riksdagen regeringen att med de tidigare löntagarfondsmedlen som kapital inrätta sammanlagt elva stiftelser. I och med bildandet av dessa stiftelser skedde en utskiftning av kapital som förvaltades av de fem löntagarfondsstyrelserna. Dessa styrelser var statliga myndigheter som ingick i Allmänna pensionsfondens (AP-fondens) förvaltningsorganisation. Bildandet av stiftelserna skedde i olika omgångar.

I proposition 1992/93:171 Forskning i frontlinjen föreslog regeringen att ca 10 miljarder kronor av de tidigare löntagarfondsmedlen skulle avsättas till forskning. Enligt regeringens förslag skulle huvuddelen av medlen tilldelas en stiftelse som skulle inrättas för strategisk forskning med naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk inriktning. Vidare föreslog regeringen att en stiftelse skulle inrättas för miljöstrategisk forskning och en för kulturvetenskaplig forskning.

Utbildningsutskottets majoritet beslutade att tillstyrka regeringens förslag att bilda en stiftelse för strategisk forskning och en för miljöstrategisk forskning. Däremot ansåg utskottet att de medel som föreslogs för en kulturvetenskaplig stiftelse skulle tillföras Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond för kulturvetenskaplig forskning i form av en donation (bet. 1992/93:UbU16). Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet förordat. Regeringen beslutade den 2 december 1993 att bilda två stiftelser, nämligen Stiftelsen för strategisk forskning samt Stiftelsen för miljöstrategisk forskning. Vid samma

tillfälle beslutade regeringen om en donation till Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond för kulturvetenskaplig forskning.

I proposition 1992/93:231 Högskolor i stiftelseform – Mångfald för kvalitet föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att till privaträttslig form överföra två högskolor. Som stiftelsekapital och reservfond skulle användas medel från de tidigare löntagarfonderna om sammanlagt högst 1,7 miljarder kronor.

Utbildningsutskottets majoritet beslutade att tillstyrka regeringens förslag (bet. 1992/93:UbU18) och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan.

Den 26 maj 1994 beslutade regeringen att upprätta Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

I proposition 1993/94:177 Utbildning och forskning, kvalitet och konkurrenskraft lade regeringen fram förslag om att bilda bl.a. ytterligare fem forskningsstiftelser. Enligt förslaget skulle stiftelser bildas för särskild kompetensutveckling, högre utbildning och forskning i Stockholm, projekt med ett internationellt miljöuniversitet, vårdforskning samt internationalisering av forskning och högre utbildning. Förutom de fem forskningsstiftelserna föreslog regeringen att en stiftelse skulle inrättas för att främja ett vitalt kulturliv. Regeringen framhöll i propositionen att ett antal i förhållande till staten självständiga rättssubjekt bildades. Genom stiftelsernas oberoende ställning förenad med stiftelseförvaltningens bundenhet till de av stiftaren givna ändamålen skulle det enligt regeringen uppnås en stabilitet och långsiktighet i verksamheten, av betydelse för att främja de angivna ändamålen.

Utbildningsutskottets majoritet tillstyrkte i allt väsentligt regeringens förslag (bet. 1993/94:UbU12). Riksdagen beslutade i juni 1994 i enlighet med utskottets hemställan.

Regeringen beslutade den 23 juni 1994 att bilda de fem forskningsstiftelserna samt Stiftelsen framtidens kultur.

I proposition 1993/94:206 Innovationsstöd föreslog regeringen att en stiftelse, Stiftelsen Innovationscentrum skulle bildas. Stiftelsen skulle tillföras drygt 500 miljoner kronor av tidigare löntagarfondsmedel.

Näringsutskottets majoritet tillstyrkte förslaget (bet. 1993/94:NU25) och riksdagen beslutade i juni 1994 i enlighet med utskottets hemställan.

Regeringen beslutade den 23 juni 1994 att bilda Stiftelsen Innovationscentrum.

Vid utformandet av stiftelseförordnandena eftersträvades en ordning som skulle säkerställa att riksdag och regering inte har någon fortsatt kontroll över stiftelsekapitalet. Valet av stiftelse som verksamhetsform möttes av principiella invändningar från den dåvarande oppositionen, som motsatte sig att verksamheterna skulle komma att undandras riksdagens och regeringens inflytande. Medlen borde i stället hanteras i sådana former att offentlig insyn i verksamheten och påverkan från statsmakternas sida möjliggjordes i största möjliga utsträckning.

Stiftelselagen (1994:1220) trädde i kraft den 1 januari 1996. Den innehåller en civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet samt bestämmelser om tillsyn. Genom lagen formulerades den första legaldefinitionen av begreppet stif-

telse. Enligt denna bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Egendomen skall anses avskild när den har tagits om hand av någon som åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet. Lagen gör ingen skillnad mellan stiftelser som bildas av enskilda och sådana som bildas av staten eller annat offentligt rättssubjekt.

I 6 kap. anges förutsättningarna för ändring m.m. av föreskrifterna i ett stiftelseförordnande (permutation). Bestämmelserna innebär att dessa får ändras, upphävas eller i ett särskilt fall åsidosättas endast om sådana ändrade förhållanden har inträtt att den aktuella föreskriften inte längre kan följas eller den har blivit uppenbart onyttig eller stridande mot stiftarens avsikter. Permutation kan vidare medges om det finns andra särskilda skäl. Frågor om permutation prövas av Kammarkollegiet på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Kammarkollegiets beslut får överklagas till regeringen.

När det gäller stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun har – enligt ett riksdagsbeslut hösten 1995 – reglerna om permutation inte trätt i kraft. I proposition 1995/96:61 Former för verksamheter som är beroende av statligt stöd angavs att regeringen övervägde en ny ordning för ändring av förordnanden för stiftelser som har bildats av offentliga rättssubjekt. För att undvika att stiftelselagens bestämmelser först börjar gälla för sådana stiftelser och kort tid därefter ändras föreslog regeringen i propositionen att bestämmelserna om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande inte skall börja tillämpas på stiftelser bildade av offentligrättsliga rättssubjekt innan bestämmelserna kan träda i kraft i sin nya lydelse. Lagutskottets majoritet tillstyrkte förslaget (bet. 1995/96:LU7).

Propositionen

Regeringen föreslår att det – i fråga om stiftelser som har bildats av staten – i stiftelselagen införs särskilda bestämmelser om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande (permutation). I sådana stiftelser skall regeringen utan styrelsens eller förvaltarens samtycke kunna ändra eller upphäva föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Föreskrifter om stiftelsens ändamål samt föreskrifter av detaljnatur vad beträffar den löpande förvaltningen skall dock inte få ändras eller upphävas. Enligt förslaget fordras inte några särskilda materiella förutsättningar för permutation. Regeringen skall kunna pröva frågor om ändring eller upphävande utan ansökan. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

I propositionen framhålls att det är en sedan gammalt grundläggande princip inom svensk stiftelserätt att ett stiftelseändamål skall vara orubbligt och att en stiftelses förvaltning inte skall vara beroende av sådana önskemål hos stiftaren som inte kommit till uttryck i stiftelseförordnandet. Att stiftelserna behandlas som självständiga juridiska personer som ensamma svarar för ådragna förpliktelser bygger nämligen till stor del på att stiftaren inte kan utnyttja denna juridiska form för att löpande tillgodose sina egna intressen.

Rättssäkerheten måste anses kräva att man utan vidare kan förlita sig på stiftelseförordnandet i vart fall såvitt gäller stiftelsens ändamål och dess förvaltning. Också hänsyn till tredje man, framhåller regeringen, motiverar en sådan ståndpunkt.

När det gäller stiftelser inrättade av det allmänna bör man enligt regeringen dock ta hänsyn också till det starka offentliga intresset av att förvaltningen sker enligt riktlinjer utformade med respekt för demokratiska principer och för det allmännas bästa. Särskilt när förvaltningen rör stora belopp och avser väsentliga inslag i den offentliga verksamheten är det enligt propositionen otillfredsställande att ansvariga demokratiska institutioner skulle sakna möjlighet att påverka besluten under lång, kanske obegränsad tid framåt. I de fall där det är styrelsens uppgift att utse och entlediga styrelseledamöter, kan den vid varje tillfälle rådande politiska ledningen inte heller påverka styrelsens sammansättning. Eftersom ändamålet – även när detta ligger fast – enligt regeringen kan uppnås på olika sätt, kan det vara av stor vikt vilka allmänna värderingar som de enskilda besluten grundas på.

De frågor som behandlas i propositionen har aktualiserats genom de stiftelser som staten har bildat med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna. Enligt regeringen illustrerar dessa stiftelsebildningar väl de nackdelar som stiftelselagens bestämmelser om permutation kan komma att medföra i fråga om sådana stiftelser. Genom stiftelsebildningarna har stora medel för forsknings- och utbildningsverksamheten undandragits ordinär kontroll och budgetbehandling i ett läge där det av statsfinansiella skäl är särskilt viktigt att löpande pröva resursernas användning.

I anslutning till den nära förestående behandlingen av proposition 1996/97:5 Forskning och samhälle, ”forskningspropositionen”, har utbildningsutskottet att ta ställning till regeringens däri framlagda förslag om hur den avser att efter den 1 januari 1997 utnyttja den befogenhet att ändra föreskrifter i vissa stiftelseförordnanden som en lagändring i enlighet med det nu diskuterade förslaget erbjuder. I forskningspropositionen anges att riktlinjen skall vara att stiftelseförordnandena ändras så att regeringen utser och entledigar ledamöterna i stiftelsernas styrelser. Detta gäller dock inte Stiftelsen framtidens kultur, i vilken regeringen genom stiftelseförordnandet äger att utse styrelsens ledamöter. Avsikten med att regeringen skall utse ledamöterna även i de övriga nu ifrågavarande stiftelserna anges vara att främja en samordning mellan stiftelsernas insatser och andra statliga insatser på främst forskningens område, en samordning som enligt regeringen är angelägen för att de samlade statliga insatserna skall ge största möjliga utbyte. Enligt vad som vidare framhålls i forskningspropositionen innebär en sådan samordning att resurser kan frigöras inom ramen för statens budget för angelägna nysatningar eller för förstärkning av budgeten (prop. 1996/97:5 s. 45 ff.). I budgetpropositionen för år 1997 redogör regeringen närmare för vilka överväganden som gjorts i det avseendet.

I samtliga motioner yrkas avslag på propositionens förslag. I 1996/97:L1 och 1996/97:L211 (båda fp) anføres att det är angeläget att de båda stiftelsehögskolorna, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping utan störningar får verka i sina nya arbetsformer. I motion 1996/97:L2 (fp) framhålls att redan de civilrättsligt grundade invändningar som kan riktas mot förslaget utgör tillräckliga skäl för avslag. Motionärerna anser att förslaget innebär en uppenbar risk för att stiftelsernas ändamålsbestämmelser kringgås. I motion 1996/97:L3 (mp) anføres att man bör eftersträva en viss insyn i och inflytande över stiftelserna. Dock bör inte regeringen direkt kunna styra anslagen från stiftelserna. Tydliga garantier måste ges om att stiftelsernas verksamhet skall skötas i enlighet med svensk forskningspolitisk tradition, dvs. förändringar i forskningspolitiken skall ske genom riksdagsbeslut och inte genom direkta ingripanden från regeringen. I motionen yrkas avslag på propositionen (yrkande 1) samt att regeringen återkommer med ett nytt förslag i enlighet med vad som anføres i motionen (yrkande 2). I motion 1996/97:L4 (m) hävdas att förslaget i praktiken innebär en sådan förmögenhetsöverföring av stiftelsemedel att regeringsformens regler om egendomsskydd åsidosätts. Därmed är förslaget oförenligt med såväl svensk grundlag som Europakonventionen. Därtill kommer enligt motionärerna att förslaget strider mot grundläggande stiftelserättsliga principer. I motion 1996/97:L5 (kd) anføres att det är orimligt att regeringen skall kunna utan styrelsens eller förvaltarens samtycke ändra föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Det strider mot de principer som bär upp stiftelsebegreppet. I motion 1996/97:L6 (c) anføres att det saknas anledning att låta statens inflytande över stiftelserna omfatta även frågor om förmögenhetsplacering, beslutsföret och omröstning i styrelsen, arvode, räkenskaper, revision m.m., vilket allt omfattas av regeringens förslag. Forskningen är en verksamhet av långsiktig natur, vars inriktning inte bör kunna ändras vid varje regeringsskifte. Regeringen bör därför ha rätt att utse endast en minoritet av styrelseledamöterna. Motionärerna begär därför att riksdagen, med avslag på propositionens förslag, skall besluta om ändring i stiftelselagen som innebär att staten, oberoende av andra bestämmelser i stiftelselagen, skall kunna besluta om sådan ändring i ett stiftelseförordnande att högst en tredjedel av styrelsens ledamöter får utses och entledigas av regeringen eller förvaltningsmyndighet under regeringen (yrkande 2).

Utbildningsutskottet

Som tidigare nämnts kommer utskottet vid behandlingen av forskningspropositionen att ta ställning till regeringens förslag till riktlinjer vid ändringar av stiftelseförordnanden beträffande de stiftelser som inrättats med löntagarfondsmedel. Utbildningsutskottet tar därför i detta yttrande ställning endast i de frågor som från utskottets utgångspunkter direkt aktualiseras av förslaget till ändring i stiftelselagen.

Enligt utbildningsutskottets mening är det från skilda utgångspunkter angeläget att så långt som möjligt upprätthålla principerna att ett stiftelseändamål skall vara orubbligt och att förvaltningen inte skall vara beroende av

sådana önskemål från stiftaren som inte har kommit till uttryck i stiftelseförordnandet.

Trots att de nämnda principerna har starka skäl för sig, är det utskottets uppfattning att dessa inte rimligen kan upprätthållas om de kommer i konflikt med det starka offentliga intresset av att förvaltningen sker enligt riktlinjer utformade med respekt för grundläggande demokratiska principer. Detta har uppenbarligen skett i vissa fall och utskottet delar härvidlag regeringens syn på stiftelser, som har inrättats av staten.

Staten har medverkat till bildandet av ett stort antal stiftelser, och i de flesta fall är stiftelseförordnandena utformade så att förvaltningen sker med respekt för demokratiska principer och för det allmännas bästa. För dessa stiftelser är stiftelselagens allmänna permutationsregler tillfyllest. Behovet av särskilda permutationsregler gör sig däremot gällande i fråga om stiftelser där rimliga krav på demokratiskt inflytande och demokratisk kontroll har åsidosatts. När förvaltningen rör stora belopp och utgör väsentliga inslag i den offentliga verksamheten bör inte en stiftelses beslut under en lång, och kanske obegränsad, tid framåt vara undandragna riksdagens och regeringens inflytande. De statliga stiftelsebildningar som har ägt rum med medel från löntagarfonderna är exempel på detta. Det förslag som regeringen nu lägger fram om ändring i stiftelselagen är enligt utskottets mening väl ägnat att tillgodose intresset av offentlig insyn och demokratiskt inflytande.

Med stöd av det anförda förordar utbildningsutskottet att lagutskottet tillstyrker regeringens förslag och således avstyrker bifall till motionerna 1996/97:L1, 1996/97:L2, 1996/97:L3, 1996/97:L4, 1996/97:L5 yrkande 1, 1996/97:L6 yrkande 2 och 1996/97:L211.

Stockholm den 24 oktober 1996

På utbildningsutskottets vägnar

Jan Björkman

I beslutet har deltagit: Jan Björkman (s), Eva Johansson (s), Ingegerd Wärnersson (s), Agneta Lundberg (s), Andreas Carlgren (c), Torgny Danielsson (s), Ulf Melin (m), Tomas Eneroth (s), Britt-Marie Danestig-Olofsson (v), Majléne Westerlund Panke (s), Gunnar Goude (mp), Inger Davidson (kd), Nils-Erik Söderqvist (s), Margareta E Nordenvall (m), Tomas Högström (m), Chris Heister (m) och Siri Dannaeus (fp).

Avvikande meningar

1. Ulf Melin (m), Inger Davidson (kd), Margareta E Nordenvall (m), Tomas Högström (m), Chris Heister (m) och Siri Dannaeus (fp) anser att den del av yttrandet under rubriken Utbildningsutskottet som börjar med ”Enligt utbildningsutskottets” och slutar med ”och 1996/97:L211” bort ha följande lydelse:

Utbildningsutskottet kan konstatera att det, när riksdagen för endast drygt två år sedan antog stiftelselagen, rådde politisk enighet om principerna att ett stiftelseändamål skall vara orubbligt och att förvaltningen inte skall vara beroende av sådana önskemål från stiftaren som inte har kommit till uttryck i stiftelseförförordnandet. Lagförslaget hade föregåtts av ett osedvanligt långt och omfattande lagstiftningsarbete. Det nu framlagda ändringsförslaget innebär i själva verket ett så kraftigt ingrepp i stiftelsernas självständighet och suveränitet att det med fog måste sättas i fråga om statliga stiftelser i fortsättningen skulle komma att vara tillräckligt självständiga för att inordnas under stiftelselagens stiftelsebegrepp. Denna bedömning påverkas inte i nämnvärd grad av att det nu framlagda förslaget inte omfattar möjligheten till ändring av stiftelsernas ändamålsbestämmelser. Att regeringen enligt förslaget bl.a. skall kunna utse och entlediga hela styrelsen, påverka förmögenhetsförvaltningen och fatta beslut om anknuten förvaltning innebär i sig en uppenbar risk för att stiftelsernas ändamålsbestämmelser trots allt de facto kan komma att åsidosättas. Propositionens förslag bör därför enligt utskottet avslås. Till detta kommer att det på goda grunder har satts i fråga om förslaget är förenligt med egendomsskyddet i regeringsformen och med Europakonventionen. Det ankommer emellertid inte på utbildningsutskottet att ta ställning i den frågan.

Sammanfattningsvis vill utskottet förorda att lagutskottet avstyrker bifall till propositionen och motion 1996/97:L6 yrkande 2 samt motion 1996/97:L3 yrkande 2 och följaktligen tillstyrker bifall till motionerna 1996/97:L1, 1996/97:L2, 1996/97:L3 yrkande 1, 1996/97:L4, 1996/97:L5 yrkande 1 och 1996/97:L211.

2. Andreas Carlgren (c) anser att den del av yttrandet under rubriken Utbildningsutskottet som börjar med "Enligt utbildningsutskottets" och slutar med "och 1996/97:L211" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet måste stiftelsernas fristående roll och självständiga förvaltning av stiftelsemedel hävdas även i fortsättningen. Regeringens långtgående förslag kan därför inte accepteras. Förslaget innebär att regeringen skulle få befogenhet att besluta om förmögenhetsförvaltning, beslutsförhet och omröstningsregler för styrelsen, arvode, räkenskaper, revision m.m. Enligt utskottets mening saknas det skäl för att dessa frågor skall omfattas av den föreslagna, särskilda permutationsregeln. Några skäl för detta har inte heller anförts i propositionen.

Enligt utskottet är det rimligt att regeringen skall ha rätt att utse några av styrelseledamöterna. Det ingrepp i stiftelselagen som fordras för att åstadkomma detta bör emellertid vara så litet som möjligt. Högst en tredjedel av ledamöterna bör därför kunna utses och entledigas av regeringen. En obegränsad rätt att förfoga över föreskrifterna om styrelsernas sammansättning skulle i praktiken innebära att stiftelsernas självständighet allvarligt äventyras. Detta strider mot grundtanken med stiftelseinstitutet.

Med det anförda förordar utbildningsutskottet att lagutskottet med bifall till motion 1996/97:L6 yrkande 2, med anledning av motion 1996/97:L1, 1996/97:L2, 1996/97:L3 yrkande 1, 1996/97:L4, 1996/97:L5 yrkande 1 och

3. Gunnar Goude (mp) anser att den del av yttrandet under rubriken Utbildningsutskottet som börjar med "Enligt utbildningsutskottets" och slutar med "och 1996/97:L211" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör en viss offentlig insyn och påverkan etableras i de statliga stiftelserna. Däremot bör det enligt utskottet inte komma i fråga att i enlighet med propositionens förslag regeringen skall använda de demokratiska styrmedlen för att själv gå in och styra anslagen från dessa stiftelser. Det måste garanteras att stiftelseförordnandena inte kan ändras på ett sådant sätt att stiftelsernas medelstilldelande verksamhet kan komma att hanteras i strid med svensk forskningspolitisk tradition. Stiftelserna bör enligt utskottet ha en ställning som motsvarar den som andra jämförbara instanser på forskningsområdet har. Regeringen bör därför återkomma med ett nytt lagförslag i enlighet med vad utskottet sålunda förordat.

Med det anförda förordar utbildningsutskottet att lagutskottet med bifall till motion 1996/97:L3 och med anledning av motion 1996/97:L1, 1996/97:L2, 1996/97:L4, 1996/97:L5 yrkande 1 och 1996/97:L211 avslår propositionen samt motion 1996/97:L6 yrkande 2.

