



LU
1985/86:21

Laguskottets betänkande

1985/86:21

om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser

Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre motioner (alla s) i vilka framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser. Motionerna avstyrks av utskottet med hänvisning till att lagstiftningsarbete pågår inom justitiedepartementet. Utskottet utgår från att motionärernas synpunkter beaktas vid detta arbete.

Motionsyrkanden

Motion 1985/86:L207 av Bengt Silfverstrand m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en heltäckande civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet tillskapas.

Motion 1985/86:L232 av Erik Janson och Magnus Persson (båda s) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen hemställer om en utvärdering av permutationslagens tillämpning.
2. att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts för att se hur utdelningarna från skattebefriade fonder och stiftelser kan ökas.

Motion 1985/86:L238 av Stig Gustafsson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen skyndsamt låter utreda frågan om en av skattelättnader initierad gemensam förvaltning av stiftelser.

Allmän bakgrund

Man brukar skilja mellan självständiga och osjälvständiga stiftelser. En självständig stiftelse anses komma till genom att egendom ställs under särskild förvaltning för att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna visst ändamål. Sedan förvaltare för stiftelsen, vanligen en styrelse, har utsetts, anses stiftelsen vara en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Något erkännande av myndighet eller registrering behövs inte. En osjälvständig stiftelse uppkommer genom att ett existerande rättssubjekt – ofta en statlig eller kommunal myndighet – tillförs medel som skall bilda en fond och användas för visst av stiftaren angivet ändamål. En osjälvständig stiftelse är inte juridisk person.

Stiftelser kan tjäna många olika ändamål. Till stiftelserna hör i första hand den stora grupp av stiftelser, tidigare kallade "fromma stiftelser", som

uppkommit främst genom donationer av enskilda för allmännyttiga ändamål såsom understöd av fattiga, barnavård och sjukvård, undervisning och vetenskaplig forskning m. m. Många av dessa stiftelser har mycket begränsade tillgångar medan ett mindre antal har betydande förmögenheter. Förvaltningen är ibland fristående och i andra fall anförtrodd kommuner, sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter eller liknande. Vidare finns ett stort antal pensions- och personalstiftelser. Stiftelseformen har även kommit till användning för ekonomisk verksamhet av olika slag. Ett exempel härpå är företagsgruppen Samhällsföretag, vars moderföretag är Stiftelsen Samhällsföretag.

Det finns ett stort antal huvudsakligen kommunala stiftelser, som har till ändamål att förvärva fastigheter och tomträtter för uppförande och förvaltning av bostadshus m. m. Även annan verksamhet bedrivs av kommunala och andra allmänna stiftelser. Stiftelseformen används också för verksamhet som staten bedriver i samarbete med enskilda, t. ex. Stiftelsen Norrlandsfonden för att tillgodose forskningsändamål och behov av ekonomiskt stöd till näringslivet i de nordligaste länen. Inom regionalpolitiken bedrivs statlig stödverksamhet dessutom genom Stiftelsen Industricentra och de regionala utvecklingsfonderna. Inom försvars- och utbildningsområdena samt på det fackliga området förekommer likaledes i inte obetydlig omfattning statlig och kommunal verksamhet resp. i enskild regi anordnad allmännyttig verksamhet i stiftelseform. Slutligen finns ett antal stiftelser som på olika sätt är knutna till företag inom det enskilda näringslivet och vars förmögenheter stundom uppgår till betydande belopp.

Någon särskild civilrättslig lagstiftning om stiftelser finns inte. Stiftelsernas förhållanden är emellertid i vissa avseenden reglerade i lagstiftningen. Enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen) skall stiftelser i princip anmälas till länsstyrelsen. Undantagna från anmälningsskyldighet – och därmed från tillsyn – är stiftelser som genom anknytning till staten eller särskilda institutioner antas vara förvaltade på ett betryggande sätt. Undantagna är även stiftelser som har av regeringen fastställda stadgar och enligt dem står under särskilt anordnad tillsyn, stiftelser som är anförtrodda åt ideella föreningar och andra samfund samt stipendiestiftelser vid enskilda undervisningsanstalter. Vidare undantas s. k. familjestiftelser, dvs. stiftelser till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, samt stiftelser vars förmögenhet inte överstiger 20 000 kr. Slutligen undantas stiftelser som enligt regeringens förordnande eller stiftarens föreskrift inte skall vara underkastade tillsyn enligt tillsynslagen.

Alla anmälningsskyldiga stiftelser omfattas inte av tillsyn enligt tillsynslagen. Tillsyn är föreskriven endast för sådana stiftelser som främjar ett allmännyttigt ändamål. Länsstyrelsen kan besluta att allmännyttig stiftelse inte skall stå under tillsyn.

Tillsynen innebär en övervakning av att stiftelsens förvaltning sköts i enlighet med lagen och de föreskrifter som gäller för vederbörande stiftelse.

Som underlag för länsstyrelsens granskning skall stiftelsens styrelse årligen till länsstyrelsen insända ekonomisk redovisning.

Om stiftelsens styrelse har fattat beslut som strider mot lag eller för styrelsen gällande föreskrifter, får länsstyrelsen förbjuda verkställighet av

beslutet eller, om verkställighet redan har skett, förelägga styrelsen att vidta rättelse. Även i övrigt får länsstyrelsen förelägga styrelsen att fullgöra sina åligganden. Föreläggande och förbud kan i vissa fall förenas med vite. Länsstyrelsen får vidare förordna om skadeståndstalan mot styrelseledamot eller, vid vanvård av stiftelsens angelägenheter, om anordnande av annan förvaltning.

Stiftelser är i princip skattskyldiga för både inkomst och förmögenhet. Stiftelse som har till huvudsaklig uppgift att främja vård och uppfostran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning eller utöva hjälpverksamhet bland behövande eller främja vetenskaplig forskning är dock skattskyldig endast för inkomst och förmögenhet som avser fastighet och rörelse enligt 53 § 1 mom. e) kommunalskattelagen (1928:370), 7 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt och 6 § lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt. En förutsättning för skattebefrielse är att stiftelsen inte har till ändamål att gynna en viss eller vissa familjer eller bestämda personer. Vidare krävs att i genomsnitt 80 % eller mer av stiftelsens inkomster räknat under en period av minst fem år används för ändamålet.

Ändamålet med en stiftelse bestäms av stiftelseurkunden, dvs. den handling varigenom stiftelsen eller fonden inrättats. Om bestämmelserna i stiftelseurkunden inte längre kan uppfyllas därför att förhållandena ändrats eller bestämmelserna blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter eller om det annars föreligger särskilda skäl kan bestämmelserna ändras eller upphävas enligt permutationslagen (1972:205). Avser permutation ändring av ändamålet med en stiftelse eller fond skall det nya ändamålet motsvara det ursprungliga så nära som möjligt. Ärenden om permutation handläggs av fideikommissnämnden när det gäller fideikommiss och i övrigt av kammarkollegiet. När det är fråga om stiftelser med betydande tillgångar eller ärenden av särskild vikt från allmän synpunkt prövas dock frågan av regeringen. Från permutationslagen är undantagna vissa personal- och pensionsstiftelser.

Motionsmotiveringar

I *motion 207* framhålls inledningsvis att det finns ett mycket stort antal stiftelser i Sverige som tillsammans förvaltar stora värden. Stiftelserna är ofta undandragna från all offentlig insyn och befriade från skattskyldighet. Motionärerna anför flera exempel på stiftelser som har betydande tillgångar och stort inflytande över näringslivet. Enligt motionärerna är dagens lagstiftning på området otidsenlig och inrymmer stora orättvisor. En total översyn av hela lagstiftningen måste därför utan ytterligare dröjsmål komma till stånd.

I *motion 232* framhålls att samhällsutvecklingen har medfört att ändamålet med många allmännyttiga stiftelser och fonder förlorat sin aktualitet och att utdelningar därför inte sker i den omfattning som förutsätts för skattebefrielse. Vidare påpekas att merparten av sådana fonder och stiftelser förvaltas av kommunala organ. Anledningarna till det låga utnyttjandet av

stiftelsernas och fondernas avkastning är enligt motionärerna flera. I många fall har sålunda huvudmännen dröjt eller avstått från att ansöka om permutation. Motionärerna anser det viktigt att donatorernas vilja respekteras men att denna respekt inte bör få leda till att fondernas avkastning inte kan utnyttjas. Motionärerna framhåller att det finns många olika ändamål inom handikappomsorg, äldrevard och ungdomsfostran till vilka fonderna bör kunna användas. En utvärdering av permutationslagen bör därför ske i syfte att avkastningarna från fonder och stiftelser skall komma till användning. Vidare bör det utredas om utdelning verkligen sker i den utsträckning som är en förutsättning för skattebefrielse samt om man genom en villkorad skattebefrielse kan öka användningen av fonderna och stiftelserna.

Motion 238 framhåller att skattemyndigheternas möjligheter att kontrollera stiftelserna och utdelningen från dem är begränsade i dag. Enligt motionärerna skulle en utökad revision av stiftelser på kort sikt kunna leda till ett betydande tillskott till statskassan och på längre sikt till att mera medel skulle delas ut till olika allmännyttiga ändamål såsom utbildning och forskning.

Motionärerna framhåller att förmögenhetsförvaltningen är basen för stiftelsens verksamhet och att olika synpunkter måste beaktas vid bedömningen av hur förmögenheten skall placeras. Någon för alla situationer enhetlig lösning finns inte. För att vissa placeringsformer i praktiken skall vara aktuella krävs enligt motionärerna att stiftelseförmögenheten är av en viss minsta storlek. Med en stor förmögenhet följer större möjligheter att planera placeringarna på både kort och lång sikt. Vidare kräver hänsynen till kravet på låga förvaltningskostnader att förmögenheterna förvaltas så rationellt som möjligt. I fråga om mindre förmögenheter är det mest ändamålsenligt att *möjligheterna till en samförvaltning av stiftelserna tas till vara*. Samförvaltning kan ske genom att ett flertal mindre stiftelser sammanläggs till en enda fond och att de ingående stiftelserna formellt upplöses.

Samförvaltning kan enligt motionärerna också ske utan att stiftelserna upplöses. En tänkbar lösning är därvid att en stiftelse med ett betydande kapital och tillgång till sakkunskap ger basservice åt andra stiftelser, dvs. fungerar som en "moderstiftelse". Kapitalet kan då placeras gemensamt men bokslut måste dock upprättas för varje stiftelse. De särskilda stiftelserna tar del i kostnaderna för den gemensamma medelsförvaltningen efter storlek och får sin andel av den gemensamma avkastningen i proportion till sitt andelstal i den gemensamma medelsförvaltningen.

Motionärerna hänvisar till att en förebild för gemensam förvaltning av stiftelser finns bl. a. i Förbundsrepubliken Tyskland. En stiftelse, *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Stifterverband)*, är en *paraplyorganisation* för ca 5 000 olika stiftelser. Stifterverband har hela Förbundsrepubliken som sitt arbetsområde men i varje delstat finns en dotterstiftelse som är anknuten till moderstiftelsen. Dessa dotterstiftelser har sina egna styrelser, som är i princip sammansatta på samma sätt som moderstiftelsens med representanter för det ekonomiska livet och vetenskapssamhället. Genom Stifterverbands förmedling har ett stort antal mindre stiftelser i Västtyskland erhållit en möjlighet att få sitt kapital förvalt på ett effektivare sätt och dessutom haft tillgång till den expertis som Stifterverband förfogar över när

det gäller investeringar och att avgöra hur pengarna skall användas, dvs. vilka personer och institutioner som skall få forskningsbidrag.

Om ett system med en gemensam förvaltning av stiftelser skall kunna införas i Sverige, anser motionärerna att det kan behöva övervägas, om en ändring möjligen bör göras av de bestämmelser som ibland begränsar den enskilda stiftelsens placeringsfrihet eller föreskriver viss angiven kapitalisering. Den mest praktiska lösningen torde därvid vara att en generellt verkande ändring sker av de bestämmelser som kan tänkas lägga hinder i vägen för en rationellt bedriven gemensam förvaltning av stiftelser.

Motionärerna framhåller att ett sätt att få till stånd en ökad samförvaltning under ledning av en stiftelse kan vara att medge vissa skattelättnader. Skall sådana skattelättnader ges anser motionärerna att moderstiftelsen bör ha en offentligrättslig prägel och pekar på att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har en sådan prägel. Jubileumsfonden har till ändamål att främja forskning, dvs. samma ändamål som många privata stiftelser, och förfogar över både betydande kapital och erforderlig sakkunskap när det gäller förmögenhetsförvaltning. Den synes därför enligt motionärerna ha goda förutsättningar att spela en samordnande roll.

Utredningsarbete

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) tillkallades år 1975 på riksdagens begäran med uppdrag att företa en översyn av lagstiftningen om stiftelser. En viktig fråga som utredningen enligt direktiven skulle ta ställning till var om stiftelse i framtiden skall tillåtas för varjehanda ändamål. Om stiftelseinstitutet begränsas borde utredningen pröva om samhället kan delta i vissa stiftelsers förvaltning. I samband härmed skulle också prövas hur förvaltningen skall vara ordnad och om nuvarande regler beträffande minimikrav om stadgarnas innehåll är tillfredsställande. Andra frågor som skulle behandlas av utredningen var bokföringsplikt och revision, möjligheter till skadeståndstalan mot styrelseledamot i stiftelse samt behovet av bestämmelser om likvidation eller fusion.

Efter beslut av regeringen den 30 juni 1983 upphörde utredningen med sitt arbete i månadsskiftet september-oktober 1983 och överlämnade därvid som resultat av arbetet ett antal promemorior.

Som svar på en fråga av Per-Olof Strindberg om översyn av lagstiftningen om stiftelser framhöll justitieministern den 6 december 1983 (rd 1983/84:40 s. 27) att det inom justitiedepartementet arbetades med en departementspromemoria om stiftelser samt att det då var för tidigt att uttala sig om när det är möjligt att förelägga riksdagen ett förslag till en ny lagstiftning. Enligt justitieministern visade det material som överlämnats på ganska klara brister i den lagstiftning som vi i dag har om stiftelser. Bristerna gäller framför allt det allmännas möjligheter till insyn i och kontroll över stiftelseväsendet. Han upplyste vidare att beredningsarbetet i departementet redan lett till vissa hypoteser om tänkbara åtgärder på lagstiftningsområdet. Sålunda är det tveksamt om nuvarande möjlighet för stiftaren att undandra stiftelsen från länsstyrelsens tillsyn bör bestå. En annan fråga är om inte stiftelser utan

tillsyn bör bli bokföringsskyldiga. Också frågan om skyldighet för stiftelser att ha revisor övervägs liksom spörsmålet om skyldighet för stiftelser att ha stadgar.

Spörsmålet återkom vid 1984/85 års riksmöte då Per-Olof Strindberg ställde en fråga till justitieministern om när ett lagförslag kunde förväntas angående stiftelser och på vad sätt parlamentariskt inslag i utredningsarbetet tillgodosetts. Justitieministern besvarade frågan den 11 mars 1985 (rd 1984/85:94 s. 90) och anförde då att arbete pågick med stiftelselagstiftningen inom justitiedepartementet. Han framhöll vidare att det då var för tidigt att närmare ange när ett lagförslag i ärendet kunde ligga på riksdagens bord. Arbetet hade emellertid då fortskridit så långt att han räknade med att en departementspromemoria skulle kunna sändas ut på remiss under år 1985. När denna remissbehandling var avslutad ämnade justitieministern ta upp frågan om en lämplig form för ett parlamentariskt inslag i det fortsatta beredningsarbetet.

Den förvaltning av stiftelser som omhänderhas av staten har nyligen setts över av utredningen angående den statliga fondförvaltningen. Utredningen har i betänkanterna (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m. m. och (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder föreslagit att vissa statligt förvaltade fonder skall avvecklas. Vidare har utredningen i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser föreslagit bl. a. att statligt förvaltad fond eller stiftelse, vars bokförda förmögenhet inte överstiger 20 000 kr., får förbrukas för sitt ändamål. Utredningen avlämnade i november 1985 sitt slutbetänkande (SOU 1985:60) Statens förvaltningsfond. I slutbetänkandet föreslås att de statliga fonder som inte enligt de tidigare betänkanterna skall avvecklas eller förbrukas skall bli föremål för samförvaltning av en särskilt tillskapad statlig central förvaltningsfond. Enligt utredningen har en grundtanke under arbetet varit att fonder i största möjliga utsträckning bör samförvaltas, eftersom härigenom kan åstadkommas en önskvärd rationalisering av den statliga fondadministrationen. En fond med ett litet kapital har svårt att till följd av de begränsade placeringsmöjligheterna erhålla godtagbar förräntning av det förvaltade kapitalet. Dessutom föreligger enligt utredningen alltid vissa initialkostnader i fråga om värdepappershanteringen och möjligheterna att utnyttja erforderlig placeringsexpertis. Genom samförvaltning av kapital, som är spritt i mindre poster, erhålls möjlighet att få till stånd kapitaltillväxt och skälig direktavkastning. Förvaltningskostnaderna för varje särskild fond kan samtidigt nedbringas.

En samförvaltning av fonder förutsätter enligt utredningen ändring av de bestämmelser som i vissa fall begränsar den enskilda fondens placeringsfrihet och/eller föreskriver viss angiven kapitalisering. Den mest praktiska lösningen är härvid att möjlighet skapas till en generell verkande ändring av de bestämmelser som kan tänkas lägga hinder i vägen för en rationellt bedriven fondförvaltning. Utredningen lägger fram förslag med denna inriktning.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om översyn av lagstiftningen av stiftelser har behandlats av riksdagen vid 1983/84 och 1984/85 års riksmöten med anledning av motioner (LU

1983/84:14 och 1984/85:19). Motionerna har avlagits av riksdagen på hemställan av utskottet. I betänkandet LU 1984/85:19 framhöll utskottet att det var angeläget att en tidsenlig lagstiftning på området kom till stånd. Utskottet hänvisade till det arbete som pågick inom justitiedepartementet och underströk vikten av att arbetet bedrevs skyndsamt. Något särskilt tillkännagivande i saken från riksdagens sida ansåg utskottet inte då vara erforderligt.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet tre motioner om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser. Några särskilda civilrättsliga lagregler om stiftelser finns inte. Genom permutationslagen (1972:205) har öppnats möjlighet att ändra eller upphäva sådana villkor i stiftelseurkunden som inte längre kan uppfyllas. Vidare finns en viss offentlig kontroll över stiftelser enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Sålunda skall stiftelser med vissa undantag anmälas till länsstyrelsen, och anmälningsskyldiga stiftelser är underkastade länsstyrelsens tillsyn om de främjar ett allmännyttigt ändamål. Allmännyttiga stiftelser är under vissa förutsättningar befriade från inkomst- och förmögenhetsskatt.

I motion 1985/86:L207 framhålls att det finns ett mycket stort antal stiftelser i Sverige som tillsammans förvaltar stora värden. Motionärerna anser att dagens lagstiftning på området är otidsenlig och att en total översyn av hela lagstiftningen bör komma till stånd utan dröjsmål. I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen skall begära att en heltäckande civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet tillskapas.

Motionärerna i motion 1985/86:L232 anför att ändamålet med många stiftelser förlorat sin aktualitet och att utdelning därför inte sker i den omfattning som förutsätts för skattebefrielse. Enligt motionärerna är det viktigt att donatorernas vilja respekteras. Samtidigt är det emellertid betydelsefullt att stiftelsernas avkastning kan utnyttjas för olika angelägna ändamål. Motionärerna anser att en utvärdering av permutationslagen bör ske i syfte att avkastningarna från fonder och stiftelser skall komma till användning. Vidare bör det utredas om utdelning verkligen sker i den utsträckning som är en förutsättning för skattebefrielse samt om man genom en villkorad skattebefrielse kan öka användningen av fonderna och stiftelserna. Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen skall begära dels en sådan utvärdering (yrkande 1), dels en utredning om möjligheterna att öka utdelningen från skattebefriade stiftelser och fonder (yrkande 2).

Även i motion 1985/86:L238 ifrågasätts huruvida utdelning från stiftelser sker i den omfattning som förutsätts för skattebefrielse. Motionärerna anser det angeläget att stiftelseväsendet effektiviseras både när det gäller förvaltningen av tillgångarna och utdelningen och pekar på att ett medel härvidlag kan vara samförvaltning, antingen genom att flera stiftelser läggs samman till en eller att en större stiftelse, "moderstiftelse", sköter förvaltningen åt andra, mindre stiftelser. Enligt motionärerna kan ett sätt att få till stånd en ökad samförvaltning vara att medge vissa skattelättnader. Skall sådana

skattelättnader införas bör krävas att moderstiftelsen har en offentligrättslig prägel. Motionärerna pekar på att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har en sådan prägel och bör ha goda förutsättningar att spela en samordnande roll. I motionen yrkas att riksdagen skall begära en skyndsam utredning av frågan om en genom skattelättnader initierad gemensam förvaltning av stiftelser.

Som framhålls i motionerna finns det i Sverige ett stort antal stiftelser vars sammanlagda tillgångar är betydande. Otvivelaktigt förhåller det sig så att det ursprungliga ändamålet med många stiftelser med tiden förlorat sin aktualitet och att avkastningen från tillgångarna därför kanske inte kan delas ut. Utskottet kan vidare dela uppfattningen att de lagregler som i dag gäller för stiftelserna är bristfälliga i flera avseenden. Bl. a. är möjligheterna till insyn i stiftelserna begränsade. I linje med vad utskottet uttalat då frågan om lagstiftning beträffande stiftelser tidigare varit aktuell (se senast LU 1984/85:19) vill utskottet därför understryka vikten av att en tidsenlig lagreglering på området kommer till stånd. Vid en lagstiftning är det angeläget att man tar till vara de möjligheter som kan finnas att effektivisera stiftelseväsendet särskilt när det gäller förvaltningen av tillgångarna och användningen av deras avkastning. En möjlighet som härvidlag förtjänar att närmare prövas är det förslag som läggs fram i motion 238 om samförvaltning hos en moderstiftelse.

Som redovisats ovan (s. 5 och 6) pågår inom justitiedepartementet arbete med en lagstiftning om stiftelser. Enligt vad utskottet inhämtat bedrivs arbetet med sikte på att en departementspromemoria skall framläggas före halvårsskiftet 1986. Utskottet vill understryka vikten av att denna tidsplan följs och utgår från att vad utskottet ovan anfört beaktas under det fortsatta beredningsarbetet. Något särskilt tillkännagivande i saken från riksdagens sida är därför inte erforderligt. Motionerna bör i enlighet härmed inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:L207, 1985/86:L232 och 1985/86:L238.

Stockholm den 11 mars 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewy Möller (m) och Kjell-Arne Welin (fp).