



Till lagutskottet

Lagutskottet har den 24 september 1996 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:22 Statliga stiftelser jämte motioner med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet skall enligt 4 kap. 4 § RO bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Utskottet skall därutöver enligt 4.6.1 RO bereda ärenden bl.a. om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om lagförslaget är förenligt med regeringsformens och Europakonventionens skydd för äganderätten.

Utskottet

Lagstiftning om stiftelser m.m.

Definition m.m.

För stiftelser gäller – med visst undantag – sedan den 1 januari 1996 stiftelselagen (1994:1220).

I stiftelselagen anges, i anslutning till äldre rätt, att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

En stiftelse har således ingen ägare, utan den karakteriseras som en självständig och självägande förmögenhet, som stiftaren inte har någon rätt att bestämma över utöver vad som föreskrivits i stiftelseförordnandet. En stiftelserättslig grundsats är att stiftaren inte skall kunna använda stiftelseformen för att främja sig själv i ekonomiskt hänseende.

En förmögenhetsbildning som har tillkommit före stiftelselagens ikraftträdande anses också som en stiftelse enligt stiftelselagen, om den närmast före stiftelselagens ikraftträdande uppfyllde de krav som stiftelselagen ställer på stiftelsebildning, se lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (införandelagen). Utgångspunkten för denna bestämmelse är att sådana förmögenhetsbildningar som kanske sedan länge behandlats som stiftelser av domstolar eller andra myndigheter inte till följd av stiftelselagen skall förlora sin status som stiftelse. En äldre förmögenhetsbildning kan således anses som en stiftelse trots att den närmast före ikraftträdandet inte uppfyller alla stiftelse-

lagens krav på stiftelsebildning. Ett sådant fall kan vara att förmögenhetsbildningen uppfyllt stiftelselagens krav på stiftelsebildning utom vad avser kravet på att besittningen av den egendom som förmögenhetsdispositionen omfattar har övergått på den som lämnat förvaltningsåtagandet.

Historik över stiftelseinstitutet

Allmänt

I propositionen till stiftelselagen (prop. 1993/94:9 s. 46) uttalas om det dithills gällande rättsläget följande.

Stiftelserna i Sverige har stor betydelse för vårt samhälle. Vi har ett mycket stort antal stiftelser och det är betydande värden som handhas av dem. Många av stiftelserna ger ekonomiskt stöd till samhällsnyttig verksamhet, ibland i stor omfattning.

Samtidigt är det så att rättsläget i Sverige beträffande stiftelser präglas av osäkerhet. Redan förutsättningarna för att det skall föreligga en stiftelse är oklara, vilket naturligtvis är en nackdel för den som exempelvis genom testamente vill tillskapa en stiftelse. Det är ibland också oklart vem som ansvarar för förvaltningen av stiftelsen och vad ansvaret närmare innebär i olika avseenden, exempelvis i placeringsfrågor. Oklarheten i dessa frågor är en nackdel inte bara för dem som tillskapar och förvaltar stiftelser utan också för utomstående som vidtar rättshandlingar gentemot stiftelser. För dessa är det också besvärande att det saknas tidsenliga regler om t.ex. bokföring, offentlig årsredovisning och revision i fråga om stiftelser. Även för att trygga stiftelsers fortbestånd är det angeläget med regler i nu nämnda frågor.

Den självständiga och självägande förmögenhet som en stiftelse utgör är en juridisk företeelse med gamla anor i vårt land. Redan under den allra första kristna tiden infördes hit bruket att för framtiden anslå egendom för olika ändamål. Före reformationen avsattes betydande förmögenheter framför allt till förmån för kyrkan och den sjuk- och fattigvård som kyrkan då bedrev. Efter reformationen var donationsviljan till en början främst inriktad på undervisningsområdet för att under 1700-talet även komma att omfatta omsorgen om landets fattiga. Mot slutet av 1800-talet växte det fram ett alljämt bestående intresse för donationer i syfte att främja högre utbildning och vetenskaplig forskning. (Henning Isoz, Stiftelselagen, Ny juridik 1:96)

En historik över stiftelseinstitutet i svensk rätt ges i Henrik Hessler, Om stiftelser, 1952.

I historiken hänvisas inledningsvis till ett av Lagkommittén år 1826 framlagt förslag till allmän civillag, som innehöll ett förslag om testamente till fromma stiftelser eller andra inrättningar eller testamentsförordnande om sådan ny stiftelse eller inrättning.

Vidare pekas på att vid flera riksdagar under 1800-talet väcktes förslag om allmänna bestämmelser rörande tillsyn och kontroll över stiftelser. Efter hemställan av 1897 års riksdag utarbetades också ett förslag till lag om tillsyn över vissa stiftelser. Förslaget innehöll inte några bestämmelser om vad som skulle förstås med stiftelse, om villkoren för deras upprättande, om deras rättsliga ställning m.m. Det ansågs därför kunna komma att medföra

osäkerhet, och en kommitté tillsattes år 1901 med uppdrag att utarbeta bestämmelser om värden och förvaltningen av s.k. fromma stiftelser. Kommittén framlade år 1903 ett betänkande med förslag till lag om offentligen erkända stiftelser, vilket avsåg en uttömmande civilrättslig reglering av stiftelserna. För att vinna offentligt erkännande skulle en stiftelse ha stadgar stadfästa av Kungl. Maj:t eller KB.

Frågan om stiftelselagstiftning vilade därefter i åtskilliga år. Efter framställning från 1913 års riksdag tillkallades år 1915 en sakkunnig för fortsatt behandling av frågan. Denne framlade år 1922 förslag till lag om offentligen erkända stiftelser. Förslaget byggde i huvudsak på samma principer som 1903 års förslag.

Bestämmelser om stiftelser begärdes på nytt av 1926 års riksdag, och år 1928 utarbetades ett förslag till lag om stiftelser för allmännyttigt ändamål. Huvudsyftet med lagen var att åstadkomma kontroll över stiftelser. Privaträttsliga föreskrifter hade upptagits endast i den mån de ansetts utgöra en nödvändig förutsättning för de föreslagna kontrollbestämmelserna. Vid behandlingen av detta förslag ansåg Lagrådet att kravet på en grundlig och allsidig utredning angående de ”nu” levande stiftelsernas ursprung, utveckling och nuvarande verksamhet inte var tillgodosett.

Med anledning av kritiken från Lagrådet utarbetades ett nytt förslag, som var av ren tillsynskaraktär. Förslaget lades fram för 1929 års riksdag och blev antaget, se lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, tillsynslagen.

Hessler kommenterar denna lagstiftningshistorik sålunda.

StL:s [Tillsynslagens] tillkomsthistoria utgör onekligen ett exempel på hur lång och mödosam vägen fram till lagbestämmelser inom ett rättsområde kan vara och hur jämförelsevis blygsamt resultatet till sist kan bli. Måhända får detta i förevarande fall ses som ett uttryck för en i och för sig hälsosam motvilja mot ingripande med lagreglering i rättsförhållanden, där behovet därav icke varit ställt utom tvivel. Men därjämte utgör nog stiftelselagstiftningens historia ett belägg för att man här rör sig på ett svårt område. ”Stiftelsen” kan förefalla som ett ganska enhetligt och avgränsat rättsinstitut. Men vid en närmare undersökning visar det sig, att gränsområdena mot rättsbildningar, som i allmänhet icke benämnas stiftelser, äro långt ifrån klara och otvetydiga.

Permutation

Med permutation avses ett förfarande, varigenom offentlig myndighet vid ändrade förhållanden medger att bestämmelser som har getts av enskilda i gåvobrev, testamenten, stiftelseurkunder och liknande handlingar får ändras, eller medger att undantag får göras för visst fall från vad som är föreskrivet i sådan handling.

Under förarbetena till tillsynslagen diskuterades om den borde innehålla bestämmelser om permutation, och förslag till sådana bestämmelser utarbetades också. Dessa utsattes emellertid för stark kritik och frågan fick falla. Som skäl härför åberopades i huvudsak att det var svårt att i lagtext precisera förutsättningarna för permutationsrätt och dess begränsningar samt att den gällande ordningen inte var förenad med några olägenheter utan väl ägnad att

på ett ändamålsenligt sätt tillgodose uppkommande behov av förändringar i stiftelser.

Även under förarbetena till 1930 års lagstiftning om testamente diskuterades frågan om en reglering av permutationsrätten. Lagberedningen fann emellertid att detaljerade bestämmelser inte kunde uppställas med hänsyn till de skiftande förhållanden under vilka permutation kan förekomma. Vidare ansåg beredningen betänkligheter möta att överlämna denna grannlaga befohgenhet till annan myndighet än Kungl. Maj:t.

Frågan om lagstiftning aktualiserades senare av Departementsutredningen (Ju 1964:58) som enligt sina direktiv hade till uppgift att undersöka möjligheterna till delegering av ärenden som handlades av Kungl. Maj:t. Utredningen behandlade i en promemoria 1971 beslutanderätten i permutationsärenden och lade fram förslag rörande delegering av dessa ärenden.

Utskottet återkommer till diskussionen inför 1972 års permutationslag nedan i samband med redogörelsen för nuvarande ordning för ändring av stiftelseförordnanden.

Förvaltningen av en stiftelse

En stiftelse kan antingen ha ett eget ledningsorgan – en styrelse – och således *egen förvaltning* eller förvaltas av en annan juridisk person som förvaltare, dvs. *anknuten förvaltning*. Även en stiftelse med anknuten förvaltning har en styrelse. I motsats till vad som är fallet i fråga om fristående stiftelser är dock styrelsen för en anknuten stiftelse inte särskilt inrättad för stiftelsen. Som styrelse för en anknuten förvaltd stiftelse betraktas nämligen styrelsen för den juridiska person som i sin egenskap av adressat för stiftarens förmögenhetsdisposition har uppdraget att handha förvaltningen av stiftelsen eller, om adressaten är staten eller en kommun, en viss statlig eller kommunal myndighet.

I stiftelselagen finns både tvingande och dispositiva regler om stiftelsens förvaltning. De dispositiva reglerna gäller om inte annat föreskrivs i stiftelseförordnandet, medan de tvingande gäller oberoende av vad stiftarna föreskrivit i stiftelseförordnandet.

Bakgrunden till att vissa regler gjorts tvingande är hänsyn till stiftarens borgenärer och till utomstående som ingår rättshandlingar med stiftelsen samt till rimliga krav på rättslig stadga i systemet.

Styrelsen – vid anknuten förvaltning förvaltaren – skall svara för bl.a. att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs, att förmögenheten är placerad på ett godtagbart sätt i den mån det inte följer av stiftelseförordnandet hur den skall vara placerad, att stiftelsen har ett namn och att stiftelsen fullgör sin bokförings- och årsredovisningsskyldighet.

Styrelsen resp. förvaltaren företräder stiftelsen gentemot utomstående.

I fråga om styrelsens sammansättning gäller, om inte annat följer av stiftelseförordnandet, att det är styrelsen själv som utser och entledigar ledamöterna.

Stiftaren eller stiftarna kan inte ensamma bilda styrelse vid själva stiftelsebildningen, och styrelsen för en stiftelse får inte heller senare bestå av enbart stiftaren eller stiftarna.

Stiftelser som utövar näringsverksamhet är bokföringsskyldiga. Samma krav ställs bl.a. på stiftelser som helt eller delvis bildats av staten. Stiftelser som är bokföringsskyldiga skall också upprätta årsredovisning, som skall vara offentligt tillgänglig.

Stiftelser som är årsredovisningsskyldiga skall ha minst en auktoriserad eller godkänd revisor, och i stiftelser med riktigt stora förmögenheter skall minst en revisor vara auktoriserad.

Eftersom endast stiftelsens tillgångar kan tas i anspråk för stiftelsens skulder, finns det i stiftelselagen vissa bestämmelser till skydd för tredje man. Efterlevnaden av sådana bestämmelser sanktioneras med skadeståndsbestämmelser för ledamöter i stiftelsestyrelser respektive förvaltare av stiftelser samt för revisorer.

Ändring av stiftelseförordnanden

Ändring av stiftelseförordnanden kan, som ovan berörts, inte göras utan vidare. Bestämmelser om sådan ändring finns numera i 6 kap. stiftelselagen. De nyheter som stiftelselagen medför är bl.a. att av stiftaren i förordnandet uppställda förbehåll om befogenhet för någon annan än styrelsen eller förvaltaren att ensidigt ändra eller upphäva föreskrifterna i stiftelseförordnandet inte har någon rättsverkan. En annan nyhet är att det utan undantag är stiftelsens styrelse eller förvaltare som ytterst svarar för stiftelsens beslut i frågor om ändring m.m.

För stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun skall bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 1997. För dessa stiftelser gäller således i detta avseende samma ordning som tidigare.

Stiftelselagens bestämmelser om permutation är således inte ännu direkt tillämpliga på de stiftelser som omfattas av propositionen. För sammanhålls skull redogörs här för förutsättningarna för ändring av stiftelseförordnanden enligt stiftelselagen.

Bestämmelserna innebär att föreskrifter i ett stiftelseförordnande får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om sådana ändrade förhållanden inträtt att den aktuella föreskriften på grund därav inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl. Ändring kan enligt 6 kap. 1 § första stycket avse

1. stiftelsens ändamål,
2. hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad,
3. huruvida stiftelsen skall ha egen eller anknuten förvaltning,
4. av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen skall vara sammansatt,
5. styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande,
6. arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren,

7. räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen,
8. revision, eller

9. rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål skall vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt.

Utöver dessa materiella förutsättningar gäller också i formellt hänseende att tillstånd skall ges av behörig myndighet, dvs. Kammarkollegiet. Det är bara stiftelsens styrelse eller förvaltare som för stiftelsens räkning får ansöka om tillstånd till ändringen.

Vad som nu sagts om förutsättningarna för ändring m.m. gäller i den mån inte annat följer av stiftelseförordnandet. Där kan nämligen stiftaren med giltig verkan föreskriva att styrelsen eller förvaltaren får ändra föreskrifterna i förordnandet utan tillstånd av myndighet. En sådan föreskrift i förordnandet får emellertid enligt stiftelselagen inte avse stiftelsens ändamål.

För stiftelseförordnanden som meddelats av enskilda gällde tidigare *permutationslagen* (1972:205). Efter stiftelselagens ikraftträdande har den tillämpning endast i begränsad utsträckning.

Permutationslagen innebär att tillstånd till permutation kan ges om en bestämmelse i stiftelseförordnandet på grund av ändrade förhållanden inte längre kan iakttas eller blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter eller om det annars finns särskilt skäl. I fråga om ändring av stiftelsens ändamål föreskrivs i permutationslagen att det nya ändamålet så nära som möjligt skall motsvara det ursprungliga. Ansökan om permutation kan göras inte bara av stiftelsens företrädare utan även av stiftaren eller personer som ingår i stiftelsens destinatärskrets. Om ansökan gjorts av annan än stiftelsens företrädare, bör denne beredas tillfälle att yttra sig i ärendet, och motsvarande gäller stiftaren själv.

Om inte annat följer av stiftelseförordnandet kan en föreskrift som stiftaren har meddelat i stiftelseförordnandet endast ändras eller upphävas eller åsidosättas för särskilt fall om det i materiellt avseende föreligger tillräckliga förutsättningar för detta och om det i formellt avseende finns tillstånd av myndighet. För att ett förbehåll som avser stiftelsens ändamålsföreskrifter skall vara giltigt anses det vara ett krav att rätten att ändra m.m. gjorts beroende av att en viss händelse inträffar som den beslutsberättigade inte kan råda över. – När det gäller stiftelseförordnanden som meddelats av enskilda regleras såväl de materiella som de formella förutsättningarna för ändring m.m. i permutationslagen. För övriga fall saknas lagbestämmelser men det ankommer på regeringen att pröva frågan om tillstånd.

Beträffande äldre stiftelser, dvs. stiftelser som har bildats innan stiftelselagen trädde i kraft, finns särskilda bestämmelser i *införandelagen*. En bestämmelse i ett förordnande för en sådan stiftelse som innebär att någon får ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta en av stiftaren meddelad föreskrift avseende stiftelsen, skall ha samma giltighet som enligt äldre rätt.

Permutationslagen har, som nyss nämnts, aldrig varit direkt tillämplig på stiftelseförordnanden som bildats av offentliga rättssubjekt. Den nuvarande ordningen för dessa innebär att regeringen lämnar tillstånd till sådan ändring

Om innebörden av denna icke lagbundna prövning kan följande sägas.

I propositionen till permutationslagen (prop. 1972:8) påpekas att, när föreskrifter om förfogandet över eller förvaltningen av viss egendom meddelats i en stiftelseurkund, kan det uppstå behov av att jämka dessa föreskrifter. Detta behov kan hänga samman med samhällsutvecklingen på det område som berörs av förordnandet, förändringar i destinatärskretsens omfattning eller i egendomens värde som lett till att det är omöjligt eller inte meningsfullt eller skulle strida mot syftet med förordnandet att strikt iaktta de ursprungligen meddelade föreskrifterna. I de fall då den grundläggande urkunden inte innehåller några anvisningar om hur ändring i föreskrifterna skall ske, anges det i propositionen att Kungl. Maj:t sedan gammalt ansetts ha befogenhet att genom beslut om s.k. permutation medge sådan ändring.

Utredningen som föregick permutationslagen ansåg att den nya lagstiftningen borde begränsas till frågan om beslutskompetensens fördelning och att lagen alltså inte borde innehålla materiella regler om permutation. Skälet till det var att det vid en reglering i detalj av förutsättningarna för permutation inte gick att ta hänsyn till framtida förändringar i samhället. Detta innebär att man i den praktiska tillämpningen kunde möta permutationsärenden, där de synpunkter som ligger till grund för lagen i och för sig motiverade jämkning men där permutation likväl inte gick att genomföra, därför att lagen inte täckte den aktuella situationen. Sådana ärenden skulle då behöva underställas riksdagen eller också måste lagen ändras. Konstitutionella skäl kunde inte enligt utredningen anses kräva att flyttning av beslutanderätt i permutationsärenden kombinerades med materiella lagregler om permutation. Behövliga anvisningar i materiellt hänseende borde i stället med stöd av bemyndigande i lagen kunna meddelas av Kungl. Maj:t.

Föredragande statsrådet ansåg emellertid, med hänsyn till att permutationsinstitutet onekligen lämnar möjlighet till väsentliga ingripanden i enskildas dispositioner, att permutationsrätten i sina huvuddrag borde regleras i lag. En bestämmelse i lagen om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. kunde härvid tjäna som mönster. Någon detaljerad författningsreglering av förutsättningarna för permutation borde däremot inte komma i fråga. Härtill var ärendena alltför disparata, och vidare var det angeläget att inte genom utförliga bestämmelser låsa rättsutvecklingen.

I propositionen anges vidare att någon allmän lagstiftning om permutation inte fanns. Olika meningar hade yppats om den rättsliga grunden för Kungl. Maj:ts permutationsrätt, men den ståndpunkten hade godtagits att beteckna den som en konstitutionell sedvanerätt med anknytning till området för allmän civillag.

Genom permutationslagen kom således förutsättningarna för permutation att anges i lag såvitt avsåg stiftelser som bildats av enskilda, medan det dithyllsvarande ej lagreglerade tillståndet bestod för stiftelser som bildats av offentliga rättssubjekt.

Beträffande permutation av stiftelseförordnanden som har meddelats av offentliga rättssubjekt anges i den nu aktuella propositionen (prop. 1996/97:22 s. 11) följande.

När det gäller frågan om vilka krav som i övrigt ställs i formellt hänseende är rättsläget oklart. Så mycket är dock klart att frågan om permutation kan tas upp på ansökan. Behöriga att ansöka torde i vart fall styrelsen och stiftaren vara. Beträffande en statligt bildad stiftelse skulle i så fall regeringen ex officio kunna ta upp frågan om permutation. Så har också åtminstone i ett fall skett i praxis (regeringsbeslut den 15 april 1993 om permutation av stiftelseurkund för Stiftelsen Skansen). Om ärendet aktualiseras av annan än stiftelsens styrelse torde det finnas en skyldighet att bereda styrelsen tillfälle att yttra sig i ärendet.

Även utanför permutationslagens tillämpningsområde torde nu ofta gälla att permutationsbeslutet samtidigt innefattar ändring i stiftelseförordnandet. Och detta torde i sin tur föra med sig att styrelsen inte på rättsliga grunder kan motsätta sig att följa permutationsbeslutet. Frågan huruvida styrelsens medverkan är nödvändig för att ett permutationsbeslut skall kunna komma till stånd är dock – liksom när det gäller stiftelseförordnanden som har meddelats av enskild – svårbedömd.

Även när det gäller förutsättningarna för ändring m.m. i *materiellt hänseende* är rättsläget osäkert. Stiftelser bildade av staten eller en kommun med allmänna medel torde i åtskilliga hänseenden vara underkastade andra regler än sådana som bildas av enskilda personer. Frågor kring dessa stiftelser har dessutom en stark anknytning till den offentliga rättens principer (– – –). Bl.a. torde möjligheten att genomföra permutation vara mer vidsträckt än vid stiftelser som har bildats av enskilda personer (– – –).

De återgivna uttalandena i propositionen, som hämtats från den remissbehandlade departementspromemorian, har mött viss kritik under remissbehandlingen, bl.a. från Kammarkollegiet, som inte har ansett rättsläget vara så osäkert som sägs i promemorian. Sålunda var kollegiets erfarenhet, även om undantag kunde finnas, att regeringen när det gäller de offentligt bildade stiftelserna följt samma principer som gäller för ändringar enligt bestämmelserna i permutationslagen, nämligen att ändamålet inte skall ändras om styrelsen eller förvaltaren inte kan visa att ändamålet inte går att tillämpa. När regeringen fattat beslut om ändring av en stiftelses förvaltningsföreskrifter hade inte enbart en lämplighetsprövning skett. Regeringen hade även prövat om föreskriften kunde ha betydelse för ändamålets uppfyllande och, om så varit fallet, krävt lika starka skäl som för ändring av ändamålet. Enligt kollegiets erfarenhet hade regeringen inte beslutat om ändringar i ett stiftelseförordnande om inte stiftelsens styrelse eller förvaltare biträtt ansökan. Kollegiet hade inte heller erfarit att regeringen i sina beslut skulle föreskriva vidare ändringar än vad stiftelsens styrelse eller förvaltare tillstyrkt, utan regeringen hade följt samma linje oberoende av om stiftelsen bildats av en enskild eller ett offentligt organ.

Regeringen konstaterar i propositionen att det är en mycket svår och omfattande uppgift att genom undersökningar av permutationspraxis försöka närmare fastställa gällande rätt i fråga om förutsättningarna för permutation vid stiftelser som bildats av offentliga rättssubjekt. Regeringen anser det inte nödvändigt att i detta lagstiftningsärende göra en omfattande genomgång av praxis. Den bedömer att rättsläget är osäkert på flera punkter och att det därför är nödvändigt att närmare undersöka vilken omfattning bestämmelserna om egendomsskydd har.

Löntagarfonderna inrättades år 1984 (prop. 1983/84:50, bet. 1983/84:FiU20, rskr. 1983/84:122, SFS 1983:1092). Riksdagens beslut innebar att fem nya fondstyrelser, benämnda löntagarfondstyrelser, skulle inrättas inom ramen för Allmänna pensionsfonden. Styrelsernas uppgift var att förvalta en del av den allmänna pensionsfondens medel. Styrelserna skulle i första hand använda medlen för köp av aktier i svenska företag. Möjlighet skapades dock för fondstyrelserna att tillskjuta riskkapital även till ekonomiska föreningar. Fondernas placeringskapacitet skulle bli av storleksordningen 2 miljarder kronor per år.

De fem löntagarfondstyrelserna skulle dela lika på de medel som inflöt dels från vinstdelning (inkl. den tillfälliga vinstskatten), dels från en särskild del av tilläggspensionsavgiften, som fr.o.m. år 1984 höjdes med 0,2 procentenheter.

Vinstdelningen var utformad som en särskild skatt och omfattade aktiebolag, ekonomiska föreningar, sparbanker och ömsesidiga skadeförsäkringsanstalter. Underlaget för vinstdelningsskatten beräknades för varje företag för sig och bestämdes av taxeringsnämnden i samband med den årliga inkomsttaxeringen. Mindre vinster skulle undantas från vinstdelningen. Vinstdelningsskatten skulle utgöra 20 % av underlaget och vara avdragsgill vid nästa års inkomsttaxering.

Löntagarfonderna avvecklades vid utgången av år 1991 (prop. 1991/92:36, bet. 1991/92:FiU9, rskr. 1991/92:91, SFS 1991:1857). Förvaltningen av löntagarfondernas tillgångar överfördes till en avvecklingsstyrelse med uppgift att förbereda en total utskiftning av dessa tillgångar. Under våren 1992 anslöt sig riksdagen också till ett förslag om utskiftning av löntagarfondernas tillgångar m.m. (prop. 1991/92:92, bet. 1991/92:FiU21, rskr. 1991/92:339).

Under den föregående mandatperioden bemyndigade också riksdagen regeringen att med de tidigare löntagarfondsmedlen som kapital inrätta sammanlagt elva stiftelser. Vid utformandet av stiftelseförordnandena eftersträvades en ordning som skulle säkerställa att riksdag och regering inte hade någon fortsatt kontroll över stiftelsekapitalet.

Stiftelserna, som upprättades huvudsakligen under första halvåret 1994, är följande.

Stiftelsen för strategisk forskning och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, ytterligare fem forskningsstiftelser, nämligen för särskild kompetensutveckling, högre utbildning och forskning i Stockholm, projekt med ett internationellt miljöuniversitet, vårdforskning samt internationalisering av forskning och högre utbildning, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen Innovationscentrum.

Stiftelseförordnandena är beträffande flertalet av stiftelserna upplagda efter ett enhetligt mönster. Förordnandena inleds med en bestämmelse som klargör stiftelsens namn och ändamål. Härfter anges i en bestämmelse att stiftelsens förmögenhet utgörs av de medel som staten har överfört till stiftelsen och av medel som kan komma att överlämnas senare.

I bestämmelserna om stiftelsernas organisation anges hur stiftelsens styrelse skall utses. Vid bildandet utses ledamöterna av regeringen. Beträffande flertalet av stiftelserna ankommer det därefter på styrelsen att utse och entlediga ledamöter, utom en ledamot som även fortsättningsvis utses av regeringen. Mandattiden uppgår till fyra år. Beträffande tre av de elva stiftelserna är förordnandena upplagda på ett avvikande sätt. För Stiftelsen framtidens kultur utses styrelsens ledamöter inte bara vid stiftelsens bildande utan även senare av regeringen. Beträffande Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola gäller att majoriteten av ledamöterna utses av en särskild elektorsförsamling.

I proposition 1992/93:171 Forskning i frontlinjen antecknades (s. 4) att det i en uppgörelse om vissa ekonomisk-politiska åtgärder mellan regeringspartierna och Socialdemokraterna hösten 1992 överenskommits att samråd skulle äga rum om löntagarfondsmedlens användning för forskning och att sådant samråd hade genomförts.

I en reservation (s) till utbildningsutskottets betänkande i ärendet (1992/93:UbU16 s. 18) ville reservanterna erinra om att det i överenskommelsen mellan regeringen och Socialdemokraterna den 20 september 1992 nåddes enighet om att den utdelning av medel ur de tidigare löntagarfonderna som planerades av regeringspartierna och Ny demokrati skulle avbrytas och att medlen skulle kvarstanna i pensionssystemet med visst undantag. Överenskommelsen ingick enligt reservationen som en del i en uppgörelse som syftade till att långsiktigt och bestående förstärka de offentliga finanserna i allmänhet och pensionssystemet i synnerhet.

Yrkanden i propositionen och motioner m.m.

Propositionen

I propositionen föreslås att det i stiftelselagen skall införas särskilda bestämmelser om ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnanden för stiftelser som har bildats av staten. Regeringen skall kunna ändra eller upphäva sådana föreskrifter trots att de förutsättningar inte är uppfyllda som stiftelselagen annars ställer upp för ändring av föreskrifter i stiftelseförordnanden. Ändring eller upphävande av föreskrifterna skall således kunna göras utan styrelsens eller förvaltarens ansökan eller samtycke. Några särskilda materiella förutsättningar för ändring eller upphävande föreslås inte. De frågor som omfattas av förslaget är de som anges i 6 kap. 1 § första stycket 2–9 stiftelselagen, dvs. om placering av stiftelsens förmögenhet, om stiftelsens förvaltning, om utseende och sammansättning av styrelsen, om styrelsens beslutförhet, om arvoden, räkenskaper, revision och rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Föreskrifter om stiftelsens ändamål omfattas inte av förslaget.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

I partimotioner från Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna, i två enskilda folkpartimotioner samt i motioner från Miljöpartiet de gröna och Kristdemokraterna yrkas avslag på förslaget.

I en kommittémotion från Centerpartiet föreslås att bestämmelsen med avslag på propositionen ges en annan utformning.

I motionen från Miljöpartiet de gröna begärs att regeringen skall återkomma med ett nytt förslag.

I c- och kd-motionerna begärs tillkännagivanden till regeringen om andra åtgärder för att påverka sammansättningen av styrelserna i forskningsstiftelserna.

I motion L4 av Carl Bildt m.fl. (m) anføres att förslagets effekter i praktiken innebär en sådan förmögenhetsöverföring av stiftelsemedlen att egendoms-skyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen inte upprätthålls och att förslaget därför måste anses vara oförenligt med svensk grundlag och Europakonventionen. Motionärerna påpekar särskilt att regeringen i budgetpropositionen ansett dels att en stor del av en besparing inom områdena Skolutveckling och Forskning inom skolväsendet skall kunna kompenseras genom medel från de s.k. löntagarfondsstiftelserna, dels att genom förslaget möjligheterna ökas till samordning mellan stiftelsernas insatser och andra statliga insatser, främst inom forskningens område. Vissa ändamål inom högskolesektorn som ligger inom stiftelsernas verksamhetsområden borde enligt regeringen kunna förut-ses finansieras av stiftelserna och inte med budgetmedel, och de resurser som frigörs skulle bl.a. kunna förstärka de permanenta forskningsresurserna för de mindre och medelstora högskolorna. Motionärerna återoppar vidare den av Europadomstolen tillämpade proportionalitetsprincipen och anser att det tvångsvisa förfogande som regeringen eftersträvar inte stämmer överens med denna princip. Motionärerna anför slutligen att förslaget bryter mot grund-läggande stiftelserättsliga principer. De yrkar således avslag på proposition-en.

I motion L2 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) hänvisas till Lagrådets yttrande. Motionärerna anser att det förhållandet att Lagrådet inte vill motsätta sig att lagförslaget genomförs inte innebär att Lagrådet inte hyser betänkligheter över förslaget. Enligt motionärernas uppfattning är Lagrådets invändning, att skillnader kommer att finnas mellan olika typer av stiftelser på grund av att statliga stiftelser kommer att vara mindre självständiga, tillräckligt stark för att avslå regeringens förslag. Motionärerna kritiserar särskilt att förslaget ger möjlighet för regeringen att utse en majoritet av styrelseledamöterna och att ändra placeringen av stiftelsens förmögenhet och förvaltningen. Särskilt mot bakgrund av att regeringen inte ens försöker dölja att lagändringen endast tillkommer för att den skall få makt över forskningsstiftelsernas pengar är risken för kringgående av stiftelsernas ändamålsbestämmelse enligt motion-ärerna uppenbar. De yrkar således avslag på propositionen. – I motionerna L1 av Erling Bager m.fl. (fp) och L211 av Carl-Johan Wilson (fp), vari också yrkas avslag på propositionen, betonas den nuvarande ordningens betydelse för Chalmers och Högskolan i Jönköping.

I motion L5 av Inger Davidson m.fl. (kd) framhålls att det är ett principbrott i synen på stiftelseformen att ge regeringen möjlighet att utan styrelsens eller förvaltarens samtycke förändra föreskrifter i stiftelseförförordnandet i vissa frågor, och motionärerna anser det orimligt. Motionärerna yrkar således avslag på propositionen (yrkande 1).

I motion L6 av Andreas Carlgren m.fl. (c) anförs att förändringar i stiftelselagen av det slag som regeringen föreslår är olämpliga med hänsyn till vikten av tilltro till stiftelseinstitutet. Motionärerna accepterar inte regeringens förslag som de anser vara för långtgående. De anser dock att styrelsernas sammansättning bör kunna bestämmas på annat sätt än genom att styrelserna förnyar sig själva, och de föreslår en förändring i stiftelselagen som ger regeringen rätt att utse en minoritet – högst en tredjedel – av ledamöterna (yrkande 2).

Uttalanden i forsknings- och budgetpropositionerna

I proposition 1996/97:5 Forskning och samhälle finns ett särskilt avsnitt Stiftelser inrättade med löntagarfondsmedel.

I forskningspropositionen anmärks att, vid beslutet att inrätta stiftelserna, riksdagen bemyndigade den dåvarande regeringen att bilda högskolestiftelserna i enlighet med vissa riktlinjer, och att även i fråga om vissa av de övriga stiftelserna uttalanden gjordes om styrelsesammansättningen. Mot den angivna bakgrunden föreslår regeringen i forskningspropositionen att vid de ändringar av stiftelseförförordnandena för de stiftelser som inrättades med löntagarfondsmedel som regeringen anser bör komma till stånd, riktlinjen skall vara att regeringen skall utse och entlediga ledamöterna i stiftelsernas styrelser. I fråga om högskolestiftelserna anser regeringen dock att lärare och studenter skall ha rätt att vara representerade.

Regeringen uttalar i forskningspropositionen vidare.

— — — Att regeringen utser ledamöterna främjar också den samordning mellan stiftelsernas insatser och andra statliga insatser på främst forskningens område vilken är av synnerlig vikt för att de samlade statliga insatserna skall ge så stort utbyte som möjligt.

Enligt regeringens bedömning främjas den nämnda samordningen i sådan utsträckning att resurser kan frigöras inom ramen för statens budget för angelägna nysatsningar eller för förstärkning av budgeten. I budgetpropositionen för år 1997 redogör regeringen närmare för sina överväganden i detta avseende.

I årets budgetproposition (prop. 1996/97:1) berör regeringen inom utgiftsområde 16 frågan om de s.k. löntagarfondsstiftelserna. Regeringen anger inom anslaget för Skolutveckling (anslag A 2) att av statsfinansiella skäl en besparing bör göras under anslaget om 20 miljoner kronor och att en stor del av besparingen på sikt bedöms kunna kompenseras genom medel från de s.k. löntagarfondsstiftelserna. Även under anslaget Forskning inom skolväsendet (anslag A 3) anger regeringen att av statsfinansiella skäl en besparing om 20 miljoner kronor måste tas ut på Skolverkets forskningsanslag och att rege-

ringen bedömer att en stor del av besparingen skall kunna kompenseras genom medel från de s.k. löntagarfondsstiftelserna.

Även i avsnittet Forskning vid mindre och medelstora högskolor (avsnitt 5.5.3) hänvisas till löntagarfondsstiftelserna och regeringens förslag beträffande dem i forskningspropositionen och i den nu behandlade propositionen om ändring i stiftelselagen. Enligt regeringens bedömning bör en möjlighet för regeringen att utse ledamöterna i stiftelsernas styrelser öka möjligheterna till samordning mellan stiftelsernas insatser och andra statliga insatser främst inom forskningens område, och detta bör i sin tur innebära att resurser kan frigöras inom ramen för statens budget för vissa nysatsningar. Sålunda bör vissa ändamål inom högskolesektorn som ligger inom stiftelsernas verksamhetsområden, t.ex. särskilda insatser inom forskarutbildning och internationalisering, kunna förutses finansieras av stiftelserna och inte med budgetmedel; de resurser som frigörs skulle bl.a. kunna förstärka de permanenta forskningsresurserna för de mindre och medelstora högskolorna.

Skyddet för äganderätten

Bestämmelser i regeringsformen och i Europakonventionen

Varje medborgares egendom är enligt 2 kap. 18 § regeringsformen tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som i dessa fall tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med tillägg gäller fr.o.m. år 1995 som lag i Sverige (SFS 1994:1219). Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Detta föreskrivs nu i 2 kap. 23 § regeringsformen, men naturligtvis har redan tidigare gällt ett generellt krav att den svenska lagstiftaren inte skall stifta lag som strider mot någon av våra folkrättsliga förpliktelser mot andra stater.

Artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll har i svensk översättning följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Uttrycket ”respekt för sin egendom” motsvarar de engelska och franska originalens uttryck ”peaceful enjoyment of his possessions” resp. ”respect de ses biens”.

I prop. 1993/94:117 uttalades att det – för ett utnyttjande av de möjligheter till inskränkningar som nödvändigt måste finnas i den enskildes rätt till sin egendom – skall krävas att inskränkningarna skall tillgodose angelägna allmänna intressen. Med angelägna allmänna intressen avses främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m. Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får dock göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

I författningskommentaren till ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen anges beträffande angelägna allmänna intressen följande (prop. s. 48).

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket framgår av sista meningen av första stycket. Detta kriterium skall vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget skall få ske. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

De ingrepp som kan komma i fråga i annans egendom har i paragrafen angivits som avstående genom expropriation eller annat sådant förfogande. Detta uttryck är identiskt med det som återfinns i den nu gällande lydelsen av 2 kap. 18 § RF. Någon ändring av tillämpningsområdet i förhållande till vad som nu gäller är inte avsedd. Med uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande avses således olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. — —

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen framhöll utskottet (se bet. 1993/94:KU24 s. 29) att det slutliga ställningstagandet till vad som är allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Uttrycket ”annat sådant förfogande” fanns redan i bestämmelsens tidigare lydelse. Innebörden av uttrycket har varit omstridd och enligt härskande mening omfattar regeln endast överföringar av egendom av olika slag, inte inskränkningar i rätten att råda över egendom (se artikel av Bertil Bengtsson i Aktuell debatt, Svensk Juristtidning 1994). Stor enighet råder (Joakim Nergelius i Konstitutionellt rättighetsskydd, 1996) om att ”annat sådant förfogande” innefattar andra tvångsavhändelser (än expropriation) av äganderätt eller motsvarande rätt med ekonomiskt värde, t.ex. nyttjanderätt. Även immateriella rättigheter omfattas av skyddet.

Europakonventionen – proportionalitetsprincipen

Konventionen behandlar uttryckligen bara förutsättningarna för ingrepp mot den enskildes egendom. Frågan om den enskilde kompenseras för ingreppet har dock väsentlig betydelse för bedömningen av om ett ingrepp är proportionerligt till det intresse som motiverar ingreppet.

En del rättspraxis föreligger beträffande denna avvägning. Europadomstolens ståndpunkt har karakteriserats så att man anlagt ett för den enskilde synnerligen strängt synsätt och funnit även mycket tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset.

I sin dom den 23 september 1982 i fallet *Sporrong och Lönnroth* gjorde domstolen analysen att artikeln ”innehåller tre separata normer”. Den första, som har kommit till uttryck i första meningen i första stycket, är av allmän natur och ger uttryck för principen om respekt för äganderätten. Den andra regeln, som återfinns i den andra meningen i första stycket, gäller egendomsberövande, och detta görs till föremål för vissa villkor. Den tredje regeln, som anges i andra stycket, erkänner att de fördragsslutande staterna har rätt att bland annat kontrollera användningen av egendom i enlighet med det allmänna intresset. Domstolen uttalade också att den måste ta ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. De tre reglerna är emellertid inte ”separata” i den meningen att de inte har något samband med varandra. De andra och tredje reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och måste därför tolkas i ljuset av den allmänna principen som är angiven i den första regeln.

När det gäller kravet på att egendomsberövande skall ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen – regering, parlament osv. – som har att göra denna bedömning. De åtnjuter därvid en stor rörelsefrihet, och det är bara i uppenbara fall av missbruk eller felbedömning som de europeiska organen kan ingripa med stöd av artikel 1 (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 1993). Den europeiska domstolen har i fallet *James m.fl.* uttryckt saken på följande sätt.

På grund av sin direkta kunskap om sitt samhälle och dess behov är de nationella myndigheterna i princip mera lämpade än den internationelle domaren att värdera vad som är ”i det allmännas intresse”. I det skyddssystem som har tillskapats av konventionen ankommer det därför på de nationella myndigheterna att göra den första bedömningen både av förekomsten av ett problem av allmänt intresse som kräver åtgärder innefattande berövande av egendom och av det handlande som krävs för att komma till rätta med pro-

blemet ... Här, liksom på andra områden som omfattas av konventionens garantier, åtnjuter de nationella myndigheterna således en viss rörelsefrihet ("margin of appreciation").

Dessutom är begreppet "det allmännas intresse" extensivt till sin natur. Framför allt måste, som kommissionen påpekade, beslutet att utfärda lagar om expropriation av egendom i allmänhet inbegripa hänsynstagande till politiska, ekonomiska och sociala frågor beträffande vilka åsikterna i ett demokratiskt samhälle rimligen kan vara mycket olika. Domstolen, som finner det naturligt att den rörelsefrihet som lagstiftaren åtnjuter vid genomförandet av social och ekonomisk politik bör vara vidsträckt, skall respektera lagstiftarens bedömning om vad som är "i det allmännas intresse" såvida inte denna bedömning uppenbarligen är utan rimlig grund. Med andra ord, fastän domstolen inte kan ersätta de nationella myndigheternas bedömning med sin egen bedömning, måste den pröva de kritiserade åtgärderna med stöd av artikel 1 i första protokollet och därvid studera de faktiska förhållanden som utgjorde bakgrunden till de nationella myndigheternas handlande.

Kravet på laglighet ("under de förutsättningar som anges i lag") innebär inte bara att det skall finnas ett stöd för egendomsberövandet i nationell lag. Det ställs också vissa krav på den nationella lagen: den skall vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart, och den skall ha ett sådant innehåll att den tillfredsställer rimliga rättssäkerhetskrav (Danelius, a.a.).

Regeringens bedömning av frågan om äganderättsskyddet

Regeringen anför i sin redovisning av skälen till sitt förslag i fråga om möjligheten att ge de föreslagna bestämmelserna giltighet för stiftelser som har tillkommit före år 1997 bl.a följande (prop. s. 50).

En grundläggande utgångspunkt vid bedömningen av lagförslaget grundlagsenlighet måste enligt regeringens mening vara att det inte gör det möjligt att överföra äganderätten till stiftelsernas tillgångar till staten eller någon annan. Det blir alltså inte fråga om att "avstå" egendom på sätt som anges i 2 kap. 18 § första stycket. Den nyligen tillkomna grundlagsregeln måste här tolkas efter sin ordalydelse. Regeringen delar också promemorians uppfattning att skillnaden vid en jämförelse med tvångsöverföring av egendom är påtaglig och skillnaden blir än mer påtaglig när förslaget inte omfattar ändringar av stiftelsens ändamål. Skillnaden visar sig inte minst genom att det är svårt att tänka sig något fall där en stiftelse skulle kunna lida en ekonomisk förlust genom ett permutationsbeslut enligt den föreslagna regeln.

Regeringen delar inte heller den uppfattning som stiftelserna framfört i remissvar att förslaget ger regeringen rätt att utan egentlig begränsning bestämma över och kontrollera användningen av stiftelseförmögenheten på det sätt den finner för gott. Av betydelse vid den bedömningen är enligt regeringen de begränsningar som ligger inbyggda i själva lagförslaget, särskilt med de modifieringar i förhållande till promemrieförslaget som regeringen föreslår. Vidare hänvisar regeringen till att stiftelselagens tvingande bestämmelser samt vissa stiftelserättsliga grundsatser i inte obetydlig utsträckning begränsar regeringens handlingsfrihet. Regeringen anser inte att det förhållandet att förslaget bl.a. kommer att öka statens möjligheter att åstadkomma

en bättre samordnad forskningsfinansiering gör det befogat att tala om en ”vinning” för staten och att den inte heller kan påverka bedömningen av förslaget grundlagsenlighet.

Regeringen anser att frågan om ett lagförslag som det förevarande är grundlagsenligt bör avgöras utifrån en helhetsbedömning, där en grundläggande utgångspunkt visserligen är att stiftelsen behåller äganderätten till egendomen, men där även andra omständigheter skall kunna vägas in vid bedömningen av hur vittgående ingreppet är. En sådan omständighet är enligt regeringen att förslaget handlar om förhållandet mellan stiftaren och stiftelsen, och det är enligt regeringens mening fullt möjligt att en prövning av grundlagsenligheten av en motsvarande reglering beträffande stiftelser som enskilda har bildat skulle få motsatt utgång.

Regeringen hänvisar till att Lagrådet ansett att övervägande skäl talade för att det remitterade förslaget inte kom i konflikt med regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd. De eventuella tveksamheter som kan ha funnits kring frågan om förslaget tillåtlighet enligt regeringsformen har enligt regeringens mening undanröjts genom att förslaget i propositionen inskränkts så att det inte omfattar ändringar av föreskrifter om stiftelsens ändamål.

Regeringens slutsats är således att beslut som kan fattas med stöd av de föreslagna bestämmelserna inte utgör expropriativa förfoganden och att förslaget är förenligt med regeringsformens bestämmelser om egendomsskyddet.

När det gäller att bedöma om förslaget innefattar ett egendomsberövande enligt Europakonventionen anser regeringen att i allt väsentligt samma omständigheter gör sig gällande som vid prövningen av om förslaget innebär ett expropriativt förfogande enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Enligt regeringens mening bör bedömningen bli densamma, nämligen att förslaget inte innebär ett egendomsberövande, och skillnaden vid en jämförelse med ett egendomsberövande blir enligt regeringen än mer påtaglig när förslaget inte omfattar ändringar av stiftelsens ändamål.

Regeringen anför att den inledande bestämmelsen i artikel 1 om respekt för egendom, som saknar motsvarighet i den svenska grundlagsregeln, enligt Europadomstolens tolkning har en viss självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikeln. I fall där det inte är fråga om ett egendomsberövande och inte heller om en åtgärd för att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse kan alltså ett visst ingrepp i äganderätten ändå strida mot den allmänna bestämmelsen i första meningen av artikel 1. Europadomstolen har tillämpat den nyss nämnda bestämmelsen bl.a. där en stat inte har upprätthållit en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset. I de fall där Europadomstolen funnit att en stat brutit mot bestämmelsen har omständigheterna enligt regeringen varit väsentligt annorlunda än de som skulle uppstå genom den föreslagna lagändringen.

Regeringen anser att det med stor säkerhet är så att Europadomstolen vid en intresseavvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse skulle finna att förslaget inte innebär att Sverige inte upprätthållit en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset.

Regeringen anser sammanfattningsvis att inte heller Europakonventionen hindrar att de föreslagna bestämmelserna skall kunna gälla även för äldre statliga stiftelser.

Lagrådets bedömning av frågan om äganderättsskyddet

Lagrådet kom vid sin granskning av regeringens lagrådsremiss fram till att när det gällde förslaget grundlagsenlighet övervägande skäl talade för att det inte förelåg någon konflikt gentemot 2 kap. 18 § regeringsformen men att saken måste bedömas som tveksam, och vad beträffade Europakonventionen fann Lagrådet att den inte utgjorde något hinder mot att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning.

I sitt yttrande med anledning av lagutskottets remiss av förslaget i propositionen konstaterar Lagrådet att dess tidigare kritiska synpunkter i stor utsträckning tillgodosatts i propositionen. Lagrådet kommenterar dock inte särskilt hur det nya förslaget förhåller sig till äganderättsskyddet i regeringsformen och i Europakonventionen.

Utskottets bedömning

Beträffande stiftelser som bildas av staten efter det att en bestämmelse av det föreslagna innehållet trätt i kraft anför i propositionen att de tillkommer under de förutsättningar som då anges och får därmed redan från början en mer begränsad eller villkorad rätt att bestämma över stiftelseegendomen än vad andra stiftelser normalt har. Regeringen anser därför att varken regeringsformens eller Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd hindrar den föreslagna ändringen såvitt avser sådana senare bildade stiftelser.

Utskottet delar denna bedömning och behandlar fortsättningsvis endast egendomsskyddets betydelse för äldre stiftelser.

Bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen tillämpas för stiftelser som bildats av staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun först fr.o.m. den 1 januari 1997. För dessa stiftelser gäller därför den tidigare ordningen. Permutationslagen har aldrig varit direkt tillämplig på stiftelser som bildats av offentliga rättssubjekt. Stiftelselagens bestämmelser om permutation är inte tillämpliga på de stiftelser som omfattas av regeringens proposition. Regeringen lämnar således tillstånd för permutation efter en icke lagbunden prövning. En sådan prövning kan göras då den inte avser upplösning av en stiftelse eller ändrat ändamål för stiftelsen. Stiftelsens styrelse eller stiftaren kan ansöka om sådan permutation.

Regeringens redogörelse och vissa tillgängliga praxisöversikter ger dock inte stöd för att förslaget inte skulle innebära någon förändring i förhållande till gällande ordning. Förslaget måste således prövas mot bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen. Även regeringen har gjort denna bedömning (prop. s. 46).

Regeringen har framhållit som en grundläggande utgångspunkt vid bedömningen av lagförslaget grundlagsenlighet att förslaget inte gör det möjligt att överföra äganderätten till stiftelsernas tillgångar till staten eller någon annan, dvs. det blir inte fråga om att "avstå" egendom på sätt som anges i

2 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Regeringen framhåller att den nyligen tillkomna grundlagsregeln här måste tolkas efter sin ordalydelse. Utskottet delar regeringens bedömning i denna del. Förslaget innebär inte ett egendomsberövande, särskilt som det inte omfattar möjlighet att ändra stiftelsens ändamål. Beträffande regeringens möjlighet att bestämma över och kontrollera användningen av en stiftelses förmögenhet enligt förslaget anser utskottet, liksom regeringen, att regeringens handlingsfrihet begränsas av stiftelselagens tvingande bestämmelser och vissa stiftelserättsliga grundsatser.

Vad gäller äganderätten ger också Europakonventionen utrymme för begränsningar av ägarens rättigheter genom kontroll av användning av egendom i enlighet med det allmänna intresset. När det gäller att bedöma om förslaget innefattar ett egendomsberövande enligt Europakonventionen anser regeringen att i allt väsentligt samma omständigheter gör sig gällande som vid prövning av om förslaget innebär ett expropriativt förfogande enligt 2 kap. 18 § regeringsformen.

Utskottet delar vidare regeringens uppfattning att frågan om ett lagförslag som det förevarande är grundlagsenligt bör avgöras utifrån en helhetsbedömning, där även andra omständigheter än den grundläggande utgångspunkten att stiftelsen behåller äganderätten till sin egendom bör vägas in. Regeringen framhåller att grundlagsenligheten av en motsvarande reglering beträffande stiftelser som enskilda bildat skulle kunna få motsatt utgång. Att förslaget handlar om förhållandet mellan stiftaren och stiftelsen är även enligt utskottets mening en sådan omständighet som bör vägas in i helhetsbedömningen.

Lagrådet ansåg att övervägande skäl talade för att det av regeringen remitterade förslaget inte kom i konflikt med regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd. Lagrådet har därefter granskat lagförslaget sådant det nu föreligger och inte funnit anledning att anmärka på hur det förhåller sig till regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser utan förklarat att dess tidigare kritiska synpunkter i stor utsträckning tillgodosetts i propositionen.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att regeringens förslag inte står i strid med regeringsformens eller Europakonventionens bestämmelser om skyddet för äganderätten.

Stockholm den 29 oktober 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Nikos Papadopoulos (s), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils Fredrik Aurelius (m), Elisebeht Markström (s) och Sivert Carlsson (c).

Birgit Friggebo (fp), Anders Björck (m), Birger Hagård (m), Jerry Martinger (m), Håkan Holmberg (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Sivert Carlsson (c) anser att utskottets yttrande under rubriken Utskottets bedömning bort ha följande lydelse:

Beträffande stiftelser som bildas av staten efter det att en bestämmelse av det föreslagna innehållet trätt i kraft anføres i propositionen att de tillkommer under de förutsättningar som då anges och får därmed redan från början en mer begränsad eller villkorad rätt att bestämma över stiftelseegendomen än vad andra stiftelser normalt har. Regeringen anser därför att varken regeringsformens eller Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd hindrar den föreslagna ändringen såvitt avser sådana senare bildade stiftelser.

Utskottet delar denna uppfattning och överlämnar åt lagutskottet att bedöma lämpligheten av förslaget i denna del från rent stiftelserättsliga utgångspunkter.

Fortsättningsvis behandlas således endast egendomsskyddets betydelse för äldre stiftelser.

Det förslag som regeringen lägger fram i propositionen bygger i allt väsentligt på det förslag som tidigare presenterats i en promemoria och som också återfanns i regeringens lagrådsremiss. Det förslaget mötte stark kritik bland remissinstanserna. Lagrådet ansåg att övervägande skäl talade för att det inte förelåg någon konflikt gentemot 2 kap. 18 § regeringsformen men att saken måste bedömas som tveksam. Redan detta kunde enligt Lagrådet åberopas som ett skäl mot att förslaget genomfördes.

Beträffande förslaget i propositionen har Lagrådet anfört att det inte vill motsätta sig att det genomförs. Lagrådet har vid denna bedömning inte närmare gått in på hur det nya förslaget förhåller sig till regeringsformen och Europakonventionen.

Även om förslaget i propositionen inte omfattar en förändring av en stiftelses ändamål, måste det enligt utskottets uppfattning ge mycket stora möjligheter för regeringen att gå in i enskilda av staten bildade stiftelser och styra användningen av deras tillgångar samt därigenom i praktiken ändra deras ändamål. Av förslag och uttalanden i forsknings- och budgetpropositionerna framgår också att det är regeringens avsikt såvitt avser de forskningsstiftelser som inrättats med s.k. löntagarfondsmedel.

Den föreslagna möjligheten för regeringen att ändra föreskrifter i ett stiftelseförordnande avser bestämmelser om placering av stiftelsens förmögenhet, om dess förvaltning, om utseende och sammansättning av styrelsen, om styrelsens beslutförhet, om arvoden, räkenskaper, revision och rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare. Enligt utskottets uppfattning innebär detta att effekterna av förslaget i praktiken kan innebära en sådan förmögenhetsöverföring att egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen och i Europakonventionen inte upprätthålls. Inte heller kan enligt utskottets mening ett brott mot principen om stiftelser som varaktigt bestående, självständiga förmögenheter som

stiftaren har avskiljt från sin egendom, i fråga om skyddet för äganderätten, ses radikalt olika beroende på om stiftelsen bildats av staten eller av annan.

Förslaget kan bedömas innebära att de samlade resurserna till forskningen minskas. Rimligheten av att beteckna detta som ett allmänt intresse kan med fog ifrågasättas.

Utskottet anser således att regeringens förslag strider mot grundläggande principer till skydd för äganderätten. Lagutskottet föreslås redan av nu angivna skäl avstyrka propositionen.