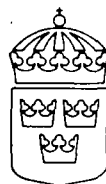


Lagutskottets betänkande

1987/88:8

om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser



LU
1987/88:8

Sammanfattning

I betänkandet behandlas en motion i vilken framförs önskemål om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser.

Utskottet avstyrker bifall till motionen med hänvisning till pågående utredningsarbete.

Motionen

Motion 1986/87:L204 av Bengt Silfverstrand m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en heltäckande civilrättslig reglering av stiftelseinstituttet tillskapas.

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 härför är den grupp av samhällsägda företag som har stiftelsen Samhall som moderföretag.

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 som tillgodoser 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 mycket stora 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 en 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.

Motionsmotivering

I *motion L204* framhålls inledningsvis att det finns ett mycket stort antal stiftelser i Sverige som tillsammans förvaltar stora värden. Stiftelserna är ofta undantagna 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.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om översyn av lagstiftningen om stiftelser har behandlats av riksdagen vid 1983/84, 1984/85 och 1985/86 års riksmöten med anledning av motioner (LU 1983/84:14, 1984/85:19 och 1985/86:21). Motionerna har avslagits av riksdagen på hemställan av utskottet. I betänkandet LU 1985/86:21 framhöll utskottet att det var angeläget att en tidsenlig lagstiftning på området kom till stånd. Utskottet hänvisade till det arbete som pågick inom justitiedepartementet som, enligt vad utskottet hade inhämtat, då var inriktat på att en departementspromemoria rörande stiftelselagstiftningen skulle framläggas före halvårsskiftet 1986 och underströk vikten av att denna tidsplan följdes. Något särskilt tillkännagivande i saken från riksdagens sida ansåg utskottet inte då vara erforderligt.

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.

Härefter har stiftelselagstiftningen varit föremål för översyn inom justitiedepartementet. Detta arbete har resulterat i en helt nyligen framlagd departementspromemoria (Ds Ju 1987:14) Stiftelser. I promemorian läggs fram förslag till en lag om stiftelser.

De civilrättsliga reglerna i förslaget innehåller en grundläggande definition av begreppet stiftelse, vilken bygger på stiftelsebegreppet i den tidigare nämnda tillsynslagen. Vidare föreslås bestämmelser om förvaltningen av en stiftelse, vilka innebär bl. a. att det huvudsakliga ansvaret för förvaltningen åvilar stiftelsens styrelse eller förvaltare.

I promemorian tas inte ställning till frågan om en stiftelse skall kunna utöva näringsverksamhet. För att ge en bild av hur regelsystemet skulle te sig, om stiftelser anses böra ha en sådan rätt, innehåller promemorian emellertid förslag till regler för stiftelse som utövar sådan verksamhet. Enligt dessa regler skall en stiftelse som utövar näringsverksamhet vara bokföringsskyldig, skyldig att upprätta offentlig årsredovisning och skyldig att ha en kvalificerad revisor. För andra stiftelser skall i huvudsak gälla samma regler, om stiftelsen har tillgångar överstigande 300 000 kr. eller är moderstiftelse i en koncern.

Promemorians lagförslag innehåller också bestämmelser om ändring av föreskrifterna i ett stiftelseförordnande. Bestämmelserna innebär att det nu gällande kravet på tillstånd i vissa fall ersätts av en anmälan till tillsynsmyndigheten.

De föreslagna reglerna om den offentliga tillsynen över stiftelser innebär den nyheten att i princip alla stiftelser skall vara registrerade hos länsstyrelsen och stå under dess tillsyn. Endast stiftelser som utövar näringsverksamhet, är moderstiftelse eller som har tillgångar överstigande 300 000 kr. skall emellertid stå under en mera kontinuerlig tillsyn.

Remissbehandlingen av promemorian beräknas vara avslutad under våren 1988.

I betänkandet behandlar utskottet en motion om lagstiftningsåtgärder beträffande stiftelser.

Några särskilda lagregler av civilrättslig natur om stiftelser finns inte. Däremot finns en viss offentlig kontroll över stiftelser enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Enligt denna lag 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 L204 framhålls att det finns ett mycket stort antal stiftelser i Sverige som tillsammans förvaltar stora värden. Vidare framhålls att stiftelserna ofta är undantagna från offentlig insyn. 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.

Som närmare framgår av redogörelsen ovan (s. 4) har inom justitiedepartementet nyligen upprättats en departementspromemoria (Ds Ju 1987:14) Stiftelser vari bl. a. föreslås en omfattande civilrättslig reglering av stiftelser samt bestämmelser som stärker och effektiviserar samhällets kontroll över stiftelseväsendet. Remissbehandlingen av promemorians förslag avses bli avslutad under våren 1988.

Mot bakgrund av vad riksdagen tidigare uttalat om behovet av lagstiftning beträffande stiftelser (se senast LU 1985/86:21) utgår utskottet från att en proposition på grundval av förslaget i promemorian och de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen snarast möjligt kommer att föreläggas riksdagen. Med hänsyn härtill är något särskilt uttalande från riksdagens sida i enlighet med motionärens önskemål inte erforderligt. Motionen avstyrks därför av utskottet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:L204.

Stockholm den 27 oktober 1987

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), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s) och Ewa Hedkvist Petersen (s).

