

Lagutskottets betänkande

1984/85:19

om översyn av lagen om tillsyn av stiftelser

Sammanfattning

I betänkandet behandlas två motionsyrkanden (m resp. c och fp) angående lagstiftningen om stiftelser.

Motionerna avstyrks av utskottet med hänvisning till att frågan om en lagstiftning beträffande stiftelser för närvarande övervägs inom justitiedepartementet.

Motionerna

I motion 1984/85:588 av Anders Svärd (c) och Lars Ernestam (fp) yrkas att riksdagen beslutar att ändra lagen om tillsyn av stiftelser så att borgerliga och kyrkliga kommuner undantas från den årliga redovisningsskyldigheten.

Motionärerna framhåller att lagen även omfattar stiftelser som förvaltas av borgerliga och kyrkliga kommuner. Enligt motionärerna är en sådan ordning onödig inte minst med hänsyn till att det genom den kommunala revisionen finns garantier för att stiftelsernas tillgångar inte används på fel sätt.

I motion 1984/85:2848 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m), vilken väckts med anledning av proposition 1984/85:113 om fortsatt giltighet av lagen om styrelserepresentation för samhället i vissa stiftelser, yrkas såvitt nu är i fråga (yrkande 1) att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny stiftelselagstiftning i enlighet med vad som i motionen anförts.

Motionsyrkandet har av näringsutskottet överlämnats till lagutskottet. Yrkande 2 i motionen behandlas jämte propositionen av näringsutskottet i betänkandet NU 1984/85:21.

Till stöd för yrkandet anför motionärerna att den offentliga tillsynen av stiftelserna behöver förbättras. Syftet med tillsynen bör vara att skapa garantier för att stiftelsens tillgångar förvaltas på ett sätt som bäst gagnar stiftelsens intressen samt att stiftelsens avkastning används i enlighet med stiftelseurkundens bestämmelser. En möjlighet som bör prövas är enligt motionärerna att offentliga revisorer får granska stiftelsernas verksamhet i enlighet med instruktioner som utfärdas av en myndighet.

Gällande ordning

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 tomtor 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. Inom försvars- och utbildningsområdena samt på det fackliga området förekommer liksom 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 idcella 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 stiftelses 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.

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 stiftelseinstituttet 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 har återkommit vid 1984/85 års riksmöte då Per-Olof Strindberg ställt en fråga till justitieministern om när ett lagförslag kan förväntas angående stiftelser och på vad sätt parlamentariskt inslag i utredningsarbetet har tillgodosetts. Justitieministern har besvarat frågan den 11 mars 1985 och därvid anfört att arbete pågår med stiftelselagstiftningen inom justitiedepartementet. Han har vidare framhållit att det ännu är för tidigt att närmare ange när ett lagförslag i ärendet kan ligga på riksdagens bord. Arbetet har emellertid nu fortskridit så långt att han räknar med att en departementspromemoria skall kunna sändas ut på remiss under innevarande år. När denna remissbehandling är avslutad ämnar justitieministern ta upp frågan om en lämplig form för ett parlamentariskt inslag i det fortsatta beredningsarbetet.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid 1983/84 års riksmöte behandlade utskottet dels en motion om påskyndande av lagstiftningsarbetet beträffande stiftelsen, dels en motion med samma yrkande som i den nu aktuella motionen 588. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1983/84:14) framhöll utskottet att det är angeläget att man får till stånd en tidsenlig lagstiftning om stiftelser. Med hänsyn till frågans vikt utgick utskottet från att arbetet inom justitiedepartementet bedrevs så skyndsamt som möjligt. När det gällde frågan om undantag från redovisningsskyldigheten erinrade utskottet om att enligt tillsynslagen en stiftare kan undanta stiftelsen från anmälningsskyldighet till länsstyrelsen och därmed också från tillsyn. Vidare har länsstyrelsen möjlighet att befria en stiftelse från tillsyn. Utskottet hänvisade till att det pågående arbetet inom justitiedepartementet avser bl. a. frågan om tillsynen över stiftelseväsendet. Enligt utskottets mening borde regeringens ställningstagande till resultatet av arbetet inte föregripas. Utskottet avstyrkte bifall till båda motionerna.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet två motionsyrkanden om lagstiftning beträffande stiftelser. Enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser gäller att stiftelser med vissa undantag skall anmälas till länsstyrelsen samt att anmälningsskyldiga stiftelser är underkastade länsstyrelsens tillsyn om de främjar ett allmännyttigt ändamål. Stiftelser som skall stå under tillsyn är skyldiga att varje år till länsstyrelsen sända in ekonomisk redovisning.

I motion 1984/85:2848 (m) yrkas såvitt nu är i fråga (yrkande 1) att förslag till en ny lagstiftning om stiftelser skall läggas fram av regeringen. Den nya lagstiftningen bör enligt motionärerna syfta till en förbättring av den

offentliga tillsynen över stiftelserna.

I linje med vad utskottet tidigare uttalat då frågan om lagstiftning beträffande stiftelser varit aktuell (LU 1983/84:14) kan utskottet helt ansluta sig till motionärernas uppfattning att det är angeläget att en tidsenlig lagstiftning på området kommer till stånd. Som framgår av redogörelsen ovan pågår det för närvarande inom justitiedepartementet arbete med en lagstiftning om stiftelser. Med hänsyn till frågans betydelse vill utskottet än en gång understryka vikten av att detta arbete bedrivs skyndsamt. Något särskilt tillkännagivande i saken från riksdagens sida torde dock för närvarande inte vara erforderligt. Motion 2848 yrkande 1 bör därför inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

I motion 1984/85:588 yrkas att riksdagen beslutar att ändra lagen om tillsyn över stiftelser så att borgerliga och kyrkliga kommuner undantas från den årliga redovisningsskyldigheten.

Enligt motionärerna är det inte nödvändigt att sådana stiftelser är redovisningsskyldiga med hänsyn till att det genom den kommunala revisionen finns garantier för att stiftelsernas tillgångar inte används på fel sätt.

Utskottet erinrar om att enligt tillsynslagen en stiftare kan undanta stiftelsen från anmälningsskyldighet till länsstyrelsen och därmed också från tillsyn. Vidare har länsstyrelsen möjlighet att befria en stiftelse från tillsyn. Gällande ordning ger således möjlighet till undantag i det enskilda fallet från redovisningsskyldigheten.

Som utskottet påpekade då en motion med samma yrkande behandlades förra året (LU 1983/84:14) kommer frågan om tillsynen av stiftelser att behandlas vid det pågående lagstiftningsarbetet inom justitiedepartementet. I enlighet med vad utskottet då framhöll bör regeringens ställningstagande till resultatet av arbetet inte föregripas. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 588.

Utskottet hemställer

1. beträffande *översyn av lagstiftningen om stiftelser*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2848 yrkande 1,
2. beträffande *tillsyn över kommunala stiftelser*
att riksdagen avslår motion 1984/85:588.

Stockholm den 28 mars 1985

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Allan Ekström (m), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Nic Grönvall (m), Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Inga-Britt Johansson (s) och Berit Löfstedt (s).

