

Nr 32

Lagutskottets betänkande i anledning av motioner om översyn av lagstiftningen om stiftelser.

I motionen 1973: 623 av herr Westberg i Ljusdal m. fl. (fp) yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär tillsättandet av en utredning för en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser i syfte att åstadkomma en fullständigare lagreglering av stiftelseinstitut samt offentlig redovisning av stiftelses ekonomiska ställning.

I motionen 1973: 1089 yrkas av herr Gustafson i Göteborg m. fl. (fp) att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en översyn av lagstiftningen om stiftelser, varvid bl. a. ändrade bestämmelser rörande sammansättningen av stiftelsestyrelserna och ökad tillsyn bör övervägas.

Utskottet har över motionen 1973: 1089 inhämtat yttrande från näringsutskottet. Ytrandet fogas till betänkandet som *bilaga 1*.

Motionerna*Motionen 1973: 623*

I motionen anförs att stiftelser som bidragsgivare till forskning, undervisning, sjukvård och annan humanitär verksamhet av allmänt samhällsintresse fyller en viktig funktion i vårt land. Som exempel på några större och välkända sådana stiftelser nämner motionärerna Nobelstiftelsen och Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Bland denna typ av stiftelser finns även Wenner-Grenska Samfundet som under senare tid blivit känt på grund av pågående utredningar och rättegångar angående Samfundets medel. Vid sidan av dessa s. k. allmännyttiga stiftelser finns stiftelser som skall verka för eller ge förmåner till en begränsad krets, t. ex. en viss familj, ett eller en grupp av företag. Som exempel på denna heterogena grupp av stiftelser nämner motionärerna familjestiftelser avsedda att inom viss familj hålla samman förmögenhet efter en avliden, bostadsstiftelser och tidningsstiftelser. Vissa stiftelser har samma karaktär som ideella föreningar. En annan grupp av stiftelser utgör personal- och pensionsstiftelserna, som enligt motionärerna i vissa fall förvaltar väsentliga förmögenheter i form av aktier i börsnoterade företag. I något fall har stiftelseformen utnyttjats för att undvika insyn i viss affärsverksamhet.

Motionärerna framhåller att stiftelseinstitutet sålunda används för

många olika ändamål. Hur många stiftelser som förekommer i Sverige kan man inte ange, eftersom statistik saknas. Motionärerna påpekar vidare att någon samlad lagstiftning för stiftelser inte finns.

Många skäl kan enligt motionärerna anföras för behovet av en allmän stiftelselag. Det är bl. a. från samhällets synpunkt viktigt att betryggande juridiska former skapas för de privata förmögenheter som kan ställas till förfogande för allmännyttiga ändamål. Samtidigt måste emellertid samhället bevaka att de skattefördelar som privatpersoner kan uppnå genom skapande av stiftelser ej kommer till obehörigt utnyttjande. Givetvis bör inte stiftelseinstitutet kunna användas för att undgå insyn i affärsverksamhet. Det är, hävdar motionärerna, angeläget att de negativa faktorer som kan iakttagas i samband med omständigheterna i Wenner-Grenska Samfundet beaktas i kommande lagstiftning om stiftelser med reglering bl. a. om stadgar, styrelse, förvaltning, årsredovisning och revision.

Motionen 1973: 1089

I motionen anföras inledningsvis att det från samhällets synpunkt finns anledning att på olika sätt söka uppmuntra personer med egna förmögenheter att donera till stiftelser för allmännyttiga ändamål. Härigenom kan man på frivillig väg överföra betydande medel till exempelvis forskningen eller den sociala hjälpverksamheten. Motionärerna påvisar där efter de allmännyttiga stiftelsernas stora betydelse. Man påpekar också att de spelar en stor roll för ägarkoncentrationen inom näringslivet. Genom dem kan vissa familjegrupper utöva ett betydande inflytande, ett inflytande som inom vissa branscher är dominerande. Motionärerna menar att det inte kan — som en arbetsgrupp inom folkpartiet 1969 framhöll i skriften "Konkurrens och balans" — vara skäligen att enskilda personer skall kunna befästa och föra vidare makt över enskilda företag med hjälp av pengar som skänkts till allmännyttiga ändamål.

Motionärerna förordar att man för att lösa problemen kring de allmännyttiga stiftelsernas inflytande inom näringslivet omstrukturerar stiftelsestyrelserna så att stiftelsebildarnas inflytande begränsas.

I detta syfte bör man enligt motionärerna överväga att låta dem utse endast en mindre del — förslagsvis en tredjedel — av stiftelsens styrelse. Motionärerna hänvisar till att folkpartiet i motionen 1972: 1844 därjämte förordade att statsmakterna med hänsyn till de allmännyttiga stiftelsernas privilegierade ställning i beskattningshänscende försöksvis borde utse en representant i några av de större stiftelserna. Den övriga delen av styrelsen kan utses exempelvis av riksomfattande organisationer och institutioner verksamma inom de områden som stiftelsen har till uppgift att främja. Därjämte bör den tillförsäkras ekonomisk expertis, utsedd av den regionala handelskammaren.

Motionärerna framhåller att det är omöjligt att i motionen ge annat

än vissa riktlinjer för hur stiftelsestyrelserna bör utses. Deras tanke är emellertid att det i stiftelsernas stadgar skall anges hur respektive styrelse skall utses samt att de principer som i motionen föreslås för stiftelsernas sammansättning skall ligga till grund för länsstyrelsens bedömning och eventuella godkännande av ifrågavarande stadgar.

Utöver en omstrukturerings av styrelserna för de allmännyttiga stiftelserna bör enligt motionärerna också en skärpning av tillsynen över stiftelserna övervägas. Den skada som till följd av bristande kontroll och tillsyn kan uppstå har på ett tragiskt sätt exemplifierats av händelserna kring Wenner-Grenska Samfundet. Fallet illustrerar otvetydigt behovet av insyn och kontroll från samhällets sida. Om samfundet redan från början stått under länsstyrelsens tillsyn är det enligt motionärernas uppfattning möjligt för att inte säga sannolikt att den situation som nu uppstått hade kunnat undvikas. Mot denna bakgrund anser motionärerna det därför — i likhet med samarbetsutredningen — vara högst angeläget att bestämmelserna skärps rörande stiftelsernas redovisning så att de stiftelser som hittills fallit utanför 1929 års tillsynslag skall åläggas att hädanefter inkomma med samma slags redovisning som övriga stiftelser.

Avslutningsvis vill motionärerna framhålla att deras förslag endast gäller sådana skattefria stiftelser som har en icke oväsentlig del av sina tillgångar placerade i aktier samt är av sådan storlek att de kan utgöra instrument för utövande av privat inflytande inom näringslivet.

Nuvarande ordning

Allmänt

Svensk rätt saknar beträffande stiftelser en detaljerad civilrättslig lagreglering av sådant slag som för andra juridiska personer givits i exempelvis 1944 års aktiebolagslag och 1951 års lag om ekonomiska föreningar. Emellertid finns åtskillig lagstiftning som i olika avseenden reglerar stiftelsers förhållanden. Väsentliga allmänna stadganden innehålls i *lagen (1929: 116) om tillsyn över stiftelser*, som tillkommit för att anordna offentlig kontroll och tillsyn av vissa s. k. allmännyttiga stiftelser. Till *lagen* ansluter sig en tillämpningskungörelse. Härjämte finns viss specialreglering. Hit hör *lagen (1967: 531) om trygghet av pensionsutfästelse m. m.* Vissa föreskrifter rörande pensionsstiftelser ges också i 191 § *lagen (1955: 183) om bankrörelse* och i 97 § *lagen (1955: 416) om sparbanker*. Regler om permutation, dvs. rätt för myndighet att ändra sådana för stiftelser m. fl. givna villkor som blivit föråldrade, orimliga eller dylikt, finns intagna i *permutationslagen (1972: 705)*. Vidare är att märka *lagen (1972: 827) om offentliga styrelseledamöter i vissa aktiebolag och stiftelser*. Slutligen finns det vissa bestämmelser om stiftelser i skattelagstiftningen.

Med stöd av 1929 års tillsynslag, rättspraxis samt juridisk doktrin kan följande allmänna grundsatser anges i fråga om stiftelser. För att en stiftelse skall föreligga krävs att medel ställts under särskild förvaltning för att tjäna visst ändamål. Erkännande av myndighet, registrering e. d. fordras däremot inte för att stiftelsen skall få rättskapacitet. Inte heller krävs det att stiftelsen skall ha viss organisation. Regelmässigt ger dock den som inrättar en stiftelse mer eller mindre utförliga föreskrifter i själva stiftelseförförordnandet eller i särskilda stadgar om hur ändamålet med stiftelsen skall tillgodoses, stiftelsens förvaltning, revision m. m. Stiftelsens förvaltning brukar regelmässigt uppdras åt en styrelse. I och med att en styrelse utsetts, som åtagit sig att handha stiftelsens angelägenheter och verka för dess ändamål på föreskrivet sätt, anses kravet på särskild förvaltning uppfyllt. Stiftelsen blir därigenom en självständig juridisk person. På styrelsen ankommer ofta att utarbeta stadgar för stiftelsen.

Rörande arten av nu förekommande stiftelser kan först nämnas den stora grupp av stiftelser, tidigare kallade "fromma stiftelser", som anslagits företrädesvis av enskilda för allmännyttiga ändamål såsom understöd av fattiga, barnavård och sjukvård, undervisning och vetenskaplig forskning m. m. I denna grupp finnes ett mycket stort antal stiftelser, vilkas förmögenhet icke uppgår till särskilt betydande belopp och som förvaltas av kyrkoråd, kommunala styrelser, läroanstalter eller liknande. Till gruppen hör också ett mindre antal stiftelser med avsevärda tillgångar, "de stora donationsstiftelserna". Åtskilliga av hithörande stiftelser kan jämlikt stadgande i stiftelseurkund vara undantagna från tillsyn enligt tillsynslagen. I samband med utvecklingen av den kommunala bostadsförsörjningen har på senare tid uppstått ett stort antal stiftelser med ändamål att inom vederbörande kommun förvärva fastigheter eller tomträtter för att uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärlägenheter och gemensamhetsanläggningar. Vanligen är intresset i sådana stiftelser rent kommunalt, men stundom förekommer samarbete mellan kommun och organisation (HSB) eller företag. För dylika "kommunala" bostadsstiftelser har bostadsstyrelsen utarbetat formulär till normalstadgar, vilkas innehåll delvis bestämts med hänsyn till att stiftelsen skall bli berättigad till bostadslån. I detta formulär föreskrivs undantag från tillsynslagen men stadgas bl. a. inspektionsrätt för bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden samt kommunens styrelse eller beslutande organ. Även inom den statliga förvaltningen förekommer stiftelser för olika ändamål. Slutligen kan nämnas, förutom ovan berörda pensions- och personalstiftelser, den grupp av stiftelser, som på skilda sätt är bundna till företag inom det enskilda näringslivet och vars förmögenhet stundom uppgår till betydande belopp.

1929 års lag om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen) m. m.

Lagens huvudstadganden föreskriver dels skyldighet att anmäla stiftelse hos länsstyrelsen (anmälningsplikt) och dels övervakning av stiftelsen genom länsstyrelsen (tillsyn). Det grundläggande stadgandet innehålls i 1 §: "Har någon anslagit egendom att såsom självständig förmögenhet fortfarande tjäna ett bestämt ändamål, skall den sålunda grundade stiftelsen anmälas hos KB i det län, där stiftelsens förvaltning huvudsakligen skall utövas. Beträffande pensionsstiftelse och personalstiftelse skall dock anmälan ske hos KB i det län, där arbetsgivaren har sitt hemvist." Vidsträckta undantag från anmälningsplikten är gjorda i 2 §. Anmälningsplikt — och till följd därav icke heller tillsyn enligt denna lag — förekommer sålunda icke beträffande följande: 1) stiftelse, vars styrelse utgöres av statsmyndighet eller vars räkenskaper är föremål för granskning i riksrevisionsverket, 2) stiftelse, som förvaltas av riddarhusdirektionen eller av akademi eller annan inrättning, för vilken Konungen fastställt stadgar, 3) stiftelse, som har av Konungen fastställda stadgar och enligt dem står under särskilt anordnad tillsyn, 4) stiftelse, anförtrödd åt ideell förening eller annat samfund, 5) stipendie-stiftelse vid enskild undervisningsanstalt, 6) stiftelse till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, 7) stiftelse, vars förmögenhet ej överstiger 20 000 kr., samt 8) stiftelse, som genom Konungens förordnande eller stiftarens föreskrift är undantagen från tillsyn enligt denna lag. Från tillsyn kan vidare länsstyrelsen undanta stiftelse, som redan är underkastad nöjaktig tillsyn eller för vilken tillsyn enligt lagen eljest på grund av särskilda omständigheter finnes icke vara behöfvlig. Även stiftelse, vars förmögenhet nedgått under 20 000 kr., kan undantas, om det ej är fråga om pensions- eller personalstiftelse (8 §). I 5 § stadgas rätt för stiftelsen att få länsstyrelsens fastställelse å stiftelsens stadgar för det fall att stiftelsen finnes främja ett allmännyttigt ändamål. I praxis har sådan stadfästelse vägrats då stiftelsens förmögenhet ej uppgått till det förut i samband med undantagen från anmälningsplikten nämnda beloppet. I paragrafen anges vidare vilka uppgifter stiftelsestadgarna skall innehålla, nämligen stiftelsens benämning och ändamål, styrelsens säte, hur stiftelsens angelägenheter och revision skall anordnas samt hur styrelse skall vara sammansatt och utses. Regler om solidarisk skadeståndsskyldighet för styrelseledamöter i vissa fall ges i 6 §. I 7 § ges möjlighet för domstol att förordna om annan förvaltning av stiftelse i fall av missvård av stiftelsens angelägenheter. Lagen innehåller ock straffbestämmelse för styrelseledamot som försummar anmälningsplikt. I 8—18 §§ ges närmare bestämmelser för anordnandet av den tillsyn som länsstyrelsen skall utöva. Det är att märka att icke varje anmäld stiftelse omfattas av tillsynen utan allenast sådan som länsstyrelsen funnit "främja ett allmännyttigt ändamål". Länsstyrelsen

skall övervaka att stiftelsens förvaltning sköts i överensstämmelse med tillsynslagen och de för stiftelsen gällande föreskrifterna samt tillhandagå stiftelsen med råd och upplysningar. Länsstyrelsen skall tillse att det finns en styrelse för stiftelsen och kan, vid ledighet i styrelsen, uppdra åt lämplig person att tjänstgöra som styrelseledamot till dess sådan i behörig ordning utses. Vid länsstyrelsens granskning skall främst tillses att stiftelsens medel icke dras från ändamål vartill de är bestämda och att förmögenheten är placerad på nöjaktigt sätt. Länsstyrelsen äger infordra de ytterligare handlingar och upplysningar från styrelsen som finns erforderliga. Länsstyrelsen kan också företa inspektion hos stiftelsen, varvid dess räkenskaper, kassa, värdehandlingar, säkerhetshandlingar och protokoll skall hållas tillgängliga. Länsstyrelsen kan förbjuda verkställighet av styrelsebeslut som står i strid mot lag eller stiftelsens föreskrifter. Om verkställighet skett kan styrelsen föreläggas att vidtaga rättelse av beslutet.

Övrigt

Utöver vad tillsynslagen sålunda stadgar får innehållet i gällande rätt beträffande allmänna associationsrättsliga frågor rörande stiftelser sökas bl. a. i ett antal rättsfall och i doktrinen. I sådant hänseende kan hänvisas till Henrik Hesslers arbete *Om stiftelser*. Bland de ämnen som icke är reglerade genom lagstiftning kan särskilt nämnas frågor om firmateckning och behörighet att företräda stiftelsen, om jäv för styrelseledamot och om omröstning i styrelse, om förande av räkenskaper och om revision, om ändring i stiftelsens stadgar eller organisation och ändring av det ändamål vartill stiftelsen anslagits samt om likvidation och upplösning av stiftelse eller sammanslagning av stiftelser.

För de former av stiftelser som avses med 1967 års lag om tryggande av pensionsutfästelse m. m. ges i 1967 års lag detaljerade föreskrifter om bl. a. val av ledamöter och suppleanter i stiftelsens styrelse (till lika antal av arbetsgivaren och arbetstagarna), utscende av styrelseordförande och revisor (i vissa fall genom länsstyrelsen som tillsynsmyndighet), beslutsförfhet och omröstning i styrelse, arvode åt styrelseledamot och revisor samt likvidation m. m. Beträffande tillsynsmyndighetens (länsstyrelsen) befogenheter och åligganden rörande nu nämnda stiftelser gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i tillsynslagen. — I fråga om de i *lagen om bankrörelse* (191 §) och *lagen om sparbanker* (97 §) nämnda pensions- och personalstiftelserna stadgas i de angivna lagrummen bl. a. att tillsynsmyndigheten (bankinspektionen) har att tillse att stiftelsens tillgångar är placerade på sätt som med beaktande av stiftelsens ändamål och med hänsyn jämväl till vad i respektive lag är föreskrivet beträffande placering av bankbolags/sparbanks medel bereder skäligen säkerhet.

Fråga om permutation provas enligt 2 § permutationslagen av fidei-

kommissnämnden såvitt rör fideikommissförordnanden och i övrigt av kammarkollegiet. I vissa fall skall dock ärendet (3 §) överlämnas till Kungl. Maj:t för avgörande (LU 1972: 11).

Enligt lagen om offentliga styrelseledamöter i vissa aktiebolag och styrelser får Kungl. Maj:t förordna offentlig styrelseledamot i styrelse för sådan allmännyttig stiftelse, som har tillgångar överstigande fem miljoner kronor (1 §). Sådan styrelseledamot skall verka för att samhällets intressen bevakas i stiftelsens verksamhet (2 §). Lagen gäller för en försöksperiod av tre år.

Ur förarbetena till tillsynslagen m. m.

Sedan förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma betryggande bestämmelser angående vården av och tillsynen över stiftelser vid ett flertal tillfällen under 1800-talet väckts, utarbetades år 1898 ett förslag till lag i ämnet. I yttrande häröver anmärkte högsta domstolen bl. a. att den föreslagna tillsynslagen skulle komma att sakna erforderligt underlag i allmänna privaträttsliga stadganden. Med hänsyn härtill och i anledning av en framställning från 1899 års riksdag om lagstiftning rörande ideella föreningar och stiftelser tillsattes 1901 en kommitté. Denna avgav 1903 ett betänkande med bl. a. förslag till lag om offentligen erkända stiftelser, vilket innehöll både bestämmelser om stiftelsers privaträttsliga natur och regler för kontroll från det allmännas sida. Förslaget ledde ej till lagstiftning. En motion i ämnet till 1909 års riksdag föranledde ingen åtgärd. På framställning av 1913 års riksdag tillkallades år 1915 en sakkunnig att inom justitiedepartementet biträda vid fortsatt behandling av frågan om lagstiftning rörande stiftelser. I riksdagens framställning 1913 anfördes bl. a., att det syntes böra ånyo undersökas huruvida icke, därest svårighet skulle möta att samtidigt ordna stiftelsernas privaträttsliga ställning på ett allmängiltigt sätt, det mest trängande behovet, nämligen av en mera tillfredsställande kontroll och tillsyn över stiftelsernas förvaltning och användning, skulle även därförutan kunna, åtminstone tills vidare, tillgodoses. Den sakkunnige framlade 1922 ett förslag till lag om offentligen erkända stiftelser. Efter ytterligare motioner vid riksdagarna 1923, 1926 och 1927 utarbetades inom justitiedepartementet ett nytt lagförslag, varöver lagrådets yttrande inhämtades 1928. Proposition i ämnet avläts år 1929 (nr 83), därvid departementschefen bl. a. yttrade att det till lagrådet remitterade förslaget skilde sig från tidigare förslag därigenom att det avsåg att i första hand åvägabrinda en bättre ordnad kontroll över stiftelser samt *upptog civilrättsliga bestämmelser allenast i den mån de ansågs utgöra en nödvändig förutsättning för de föreslagna kontrollbestämmelserna* (kurs. här). Han fortsatte: "Mot en dylik omläggning av planen för en lagstiftning i ämnet har lagrådet ej haft något att erinra. Lagrådet har emellertid ansett försiktigheten mana, att programmet beskures kraftigare än i remissförslaget

skett. För min del vill jag biträda denna lagrådets uppfattning, och jag tror, att en tillfredsställande kontroll skall kunna anordnas utan ett närmare ingående på de invecklade frågorna om stiftelses uppkomst, rättskapacitet och förvaltning." Förslaget i propositionen, som undergick endast smärre förändringar under riksdagsbehandlingen, kom därför att innehålla allenast sådana civilrättsliga bestämmelser, för vilka redovisats ovan under avsnittet "Nuvarande ordning".

Tillsynslagen har därefter inte varit föremål för någon väsentlig omarbetning utan endast smärre ändringar har företagits. Senaste ändringen gjordes 1971 (prop. 1971: 144, LU 1971: 24) då den föreskrivna gränsen för anmälningsplikt höjdes från 10 000 till 20 000 kronor.

I sistnämnda lagstiftningsärende anförde föredragande statsrådet följande.

Genom tillsynslagen har skapats ett system för offentlig kontroll och tillsyn över stiftelser som främjar allmännyttiga ändamål. Sådana stiftelser kan vara av vitt skilda slag och av mycket växlande storlek. De minsta stiftelserna har emellertid alltsedan lagens tillkomst varit undantagna från tillsynen. Detta synes mig vara en ändamålsenlig ordning. Den minskar det administrativa besväret med tillsynen och gör det möjligt att koncentrera myndigheternas resurser till kontrollen av de stiftelser som har störst betydelse från allmän synpunkt. Undantaget omfattade ursprungligen de stiftelser vilkas förmögenhet inte översteg 5 000 kr. Genom en lagändring år 1958 höjdes detta belopp till 10 000 kr. och nu har fråga väckts om ytterligare höjning.

Som departementschefen framhöll i 1958 års lagstiftningsärende har värdegränsen tillkommit efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av att stiftelser med allmännyttigt ändamål står under tillsyn och å andra sidan den omgång och det besvär som en sådan kontroll medför för enskilda och myndigheter. Förändringar i penningvärdet får automatiskt till följd att denna avvägning rubbas. Det kunde därför ligga nära till hands att indexreglera värdegränsen, exempelvis genom anknytning till basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring. En rörlig värdegräns skulle emellertid otvivelaktigt skapa problem både för stiftelsernas styrelser och för tillsynsmyndigheterna. Jag har därför stannat för att inte förorda någon sådan lösning. Däremot anser jag att tiden nu är mogen för en ytterligare höjning av värdegränsen. Penningvärdets utveckling motiverar emellertid inte en så kraftig höjning som Landstingsförbundet har föreslagit. En höjning till 20 000 kr. överensstämmer bättre med de avvägningar som har gjorts i tidigare sammanhang, och jag förordar därför att värdegränsen bestäms till detta belopp. De undersökningar som har gjorts under ärendets beredning tyder på att inemot 40 procent av de stiftelser som f. n. står under tillsyn befinner sig under denna gräns.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor som rör stiftelseinstitutet har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens behandling. För tiden före år 1970 hänvisar utskottet till den redogörelse som finns intagen i första lagutskottets utlåtande 1970: 57 s. 9—16.

Vid 1970 års riksdag väcktes flera motioner vari — från delvis skilda utgångspunkter — yrkades översyn av lagstiftningen. Motionerna remissbehandlades. Samtliga remissinstanser ställde sig i princip positiva till yrkandena om översyn av tillsynslagen.

I sitt utlåtande (1LU 1970: 57) hänvisade första lagutskottet till att koncentrationsutredningen i sina dittills avlämnade betänkanden redovisade undersökningar av vissa större stiftelser inom det privata näringslivet och att samarbetsutredningen hade, delvis på grundval av detta arbete, i sina betänkanden (SOU 1970: 41 och 42) Företag och samhälle framlagt förslag till lagstiftning för ökad offentlig insyn och kontroll i bl. a. större stiftelser. Utskottet anförde vidare att samarbetsutredningen också berörde frågan om en genomgripande översyn av den lagstiftning som reglerar stiftelseinstitutet och förordade att en sådan kom till stånd inom en nära framtid. Utskottet nämnde också att förslag inom kort skulle läggas fram angående decentralisering av permutationsärenden. Eftersom frågan om en översyn av lagstiftningen rörande stiftelser sålunda redan var föremål för uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli, var det enligt utskottets mening inte påkallat med något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionerna. Vid detta ställningstagande beaktade utskottet att genomförandet av de reformer som kunde bli resultatet av samarbetsutredningens förslag kunde fördröjas om en utredning med vittgående uppdrag då tillsattes. Utskottet hemställde med hänsyn till det sagda att motionerna inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

I en till betänkandet fogad reservation hemställde åtta ledamöter att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t anhänga om en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Frågor angående insyn i kommunala bolag och stiftelser togs upp i tre motioner vid 1971 års riksdag. Konstitutionsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1971: 41) att utredningen om den kommunala demokratin hade enligt direktiven bl. a. till uppgift att göra en fullständig redovisning av åtgärder som lämpligen borde komma i fråga beträffande insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. Enligt utskottet kunde det förutsättas att de frågor som aktualiserats i motionsyrkandena i ämnet skulle komma att bli föremål för utredningens övervägande utan att något särskilt initiativ från riksdagens sida behövde tas. Då delfrågan om kommunala bolag nära sammanhängde med övriga frågor om kommunal demokrati som utredningen överväger, borde den inte särbehandlas. Utskottet hemställde därför att motionerna skulle avslås.

I ett *interpellationssvar* till herr Westberg i Ljusdal den 9 mars 1972 (prot. 1972: 37 s. 125) — i anledning av dennes fråga huruvida justitie-ministern ansåg tiden vara inne för en översyn av lagstiftningen om stif-

telser — hänvisade statsrådet Lidbom till att riksdagen efter år 1970 beslutat om ändring av tillsynslagen, såvitt avsåg höjning av den lägre värdegräns vid vilken stiftelse inte skall stå under tillsyn, samt att inom kort proposition med förslag till lagreglering av permutationsinstitutet skulle läggas fram. Statsrådet omtalade även att samarbetsutredningens betänkande bereddes inom industridepartementet i samråd med justitiedepartementet samt att avsikten var att proposition på grundval av betänkandet skulle läggas fram för riksdagen hösten 1972. Huruvida det därefter kunde bli aktuellt att ta upp frågan om en större och mera allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser hade statsrådet svårt att säga vid dåvarande tidpunkt. Han ställde sig dock inte avvisande till att man, när utrymme kunde beredas på arbetsprogrammet — och det kunde troligen inte ske förrän tidigast om något år — tog upp frågan igen.

I samband med *propositionen 1972: 116* med förslag bl. a. till lag om offentliga styrelseledamöter i vissa aktiebolag och stiftelser behandlades två motioner vari framställdes krav på ökad offentlig insyn i och kontroll av stiftelser. Näringsutskottet avstyrkte i sitt betänkande (NU 1972: 62) motionerna. Beträffande näringsutskottets motivering hänvisas till den redogörelse härför som intagits i näringsutskottets som *bilaga 1* till detta betänkande fogade yttrande.

Vissa utredningar

Som ovan framgått har på senare tid olika statliga utredningar kommit att syssla med skilda spörsmål beträffande stiftelseinstitutet.

Kommunalrättskommittén

I sitt betänkande (SOU 1965: 40) Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet berörde kommunalrättskommittén åtskilliga problem i samband med bedrivande av kommunal verksamhet i stiftelseform. Kommittén framlade även ett förslag till lag om särskilda kommunalföretag bl. a. för att kunna nå en lämplig avvägning mellan inslag av offentligrättslig och av privatsrättslig prägel, särskilt från insyns-, kontroll- och ledningssynpunkter. Förslaget har i denna del icke lett till lagstiftning.

Kommittén lämnade vissa statistiska uppgifter m. m. angående kommunala stiftelser jämte redogörelse för stiftelsernas utformning. I betänkandet angavs sålunda att stiftelseinstitutet kommit till användning i kommunal verksamhet för kommunikationsföretag, för bad- och idrottsanläggningar, för hotell, restauranger, teatrar och nöjesfält, för socialvård och för industri- och hantverkslokaler m. m., för all nu nämnd verksamhet dock endast i ett blygsamt antal fall. Däremot redovisades ett stort antal stiftelser som bostadsföretag (347 stycken), på vilket område stiftelseformen dominerade över bolagen.

Koncentrationsutredningen

Koncentrationsutredningen (Fi 1962: 37) framlade år 1968 bl. a. två betänkanden av intresse här (SOU 1968: 3) Kreditmarknadens struktur och funktionssätt samt (SOU 1968: 7) Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. I det förstnämnda betänkandet finns bl. a. en redogörelse för Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och vissa till banker knutna stiftelser. Det andra betänkandet innehåller en omfattande statistisk kartläggning av inflytandet inom det privata näringslivet och åtskilliga uppgifter om skilda stiftelser lämnas. Utredningens arbete pågår alltjämt.

Samarbetsutredningen

År 1970 avgav utredningen betänkandet (SOU 1970: 41 och 42) Företag och samhälle, Del 1 och 2 med förslag till lagstiftning för ökad offentlig insyn och kontroll i bl. a. stiftelser. Betänkandet bygger delvis på koncentrationsutredningens båda betänkanden. Samarbetsutredningens betänkande ligger i sin tur till grund för den i det föregående redovisade propositionen 1972: 116.

Samarbetsutredningen anförde såvitt nu är av intresse följande.

En allmännyttig stiftelse som inte faller under bestämmelserna i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser är — även om den har aldrig så stor samhällsekonomisk betydelse — helt fri från skyldigheter i fråga om offentlig redovisning. (I praxis förekommer dock att stiftelse utan att skyldighet därtill föreligger avger viss offentlig redovisning. Se t. ex. minnesskrift för Knut och Alice Wallenbergs stiftelse till stiftelsens 50-årsjubileum 1967.) Det kan inte heller sägas att de bestämmelser om årsredovisning som 1929 års lag innehåller särskilt väl motsvarar nutida krav på insyn, i vart fall inte såvitt gäller större stiftelser. Enligt utredningens mening kan det från samhällets synpunkt numera knappast godtas att kraven på redovisning för sådana stiftelser — stiftelser som ibland har åtskilliga miljoner kronor i tillgångar — är så mycket lägre än motsvarande krav på även helt obetydliga aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Sådana lagregler bör tillskapas för årsredovisningen i stiftelser att samhället och allmänheten garanteras information om stiftelsernas förhållanden. Detta krav synes så mycket mer berättigat som de anspråk på sekretess som produktionsföretag och liknande med fog kan uppställa i vissa frågor, och som beträffande sådana företag begränsar utrymmet för offentlig redovisning, torde ha mycket ringa relevans i stiftelser.

Även om samarbetsutredningen haft anledning att till behandling ta upp endast begränsade delar av stiftelseinstitutet, har utredningen kommit till uppfattningen att tiden nu bör vara mogen att vidta en genomgripande översyn av den lagstiftning som reglerar detta institut. Utredningen förordar att en sådan översyn kommer till stånd inom en nära framtid.

Utredningen rörande den kommunala demokratin

Utredningen tillkallades enligt bemyndigande den 20 mars 1970 (C 1970: 29). I direktiven för utredningen tas särskilt upp bl. a. formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra rättssubjekt. I denna del anförs följande.

En kartläggning av hithörande problem har gjorts av kommunalrättskommittén i betänkandet (SOU 1965: 40) Kommunala bolag och i remissyttrandena över detta. Denna kartläggning bör tjäna som utgångspunkt för nya överväganden i belysning av erfarenheter som vunnits sedan betänkandet avgavs. Åtgärder som nu har berörts torde i allmänhet kunna vidtas utan lagändringar. De sakkunniga bör emellertid oavsett förslagets karaktär göra en fullständig redovisning av åtgärder som enligt de sakkunnigas uppfattning lämpligen bör komma i fråga. En sådan redovisning bör kunna bli värdefull för den allmänna debatten och för överväganden i kommunerna i frågor om stärkandet av den kommunala demokratin i den egna kommunen.

Företagsskatteberedningen

Den nu verksamma företagsskatteberedningen (Fi 1970: 77) har enligt sina direktiv att pröva vissa frågor rörande de skattefria stiftelsernas ställning. Det framhålls i direktiven att möjligheten att bilda skattefria stiftelser i många fall kan medföra ett avsevärt skattebortfall för det allmänna, som framstår som otillfredsställande i sådana fall då företag helt eller delvis ägs av stiftelser.

Det har i olika sammanhang observerats att åtskilliga sådana stiftelser vid sidan av sitt allmännyttiga ändamål fyller den faktiska funktionen att vara ett medel för att bevara ekonomiskt inflytande åt personer som står nära den som föranstaltat om stiftelsens inrättande. Vid sin prövning av denna fråga bör utredningen därför överväga om den ändamålsbestämning som f. n. gäller som villkor för skattefrihet är lämplig. Det kan ifrågasättas om inte villkoren bör göras snävare mot bakgrunden av den utveckling samhällets verksamhet numera fått på hithörande område. Vidare bör såsom ett nytt villkor för skattefrihet krävas att stiftelserna ställs under offentlig tillsyn i någon form.

Utskottet

I detta betänkande behandlas två motioner i vilka — från delvis skilda utgångspunkter — framställs yrkanden som avser översyn av lagstiftningen om stiftelser.

Beträffande stiftelser saknar svensk rätt motsvarighet till den detaljerade civilrättsliga lagreglering som finns i exempelvis aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Vissa stadganden av allmän räckvidd finns i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen), som

tillkommit i syfte att anordna offentlig kontroll och tillsyn av vissa s. k. allmännyttiga stiftelser. Ett mycket stort antal stiftelser av varierande art står emellertid utanför lagens bestämmelser om tillsyn. Härjämte finns viss specialreglering, såsom lagstiftning om personal- och pensionsstiftelser, om permutation och om offentliga styrelseledamöter i vissa större stiftelser. Vidare kan erinras om att det i skattelagstiftningen finns vissa bestämmelser som särskilt avser stiftelser.

I motionen 1973: 623 framhålls att stiftelseinstitutet används för många olika ändamål och att det därför är en brist att någon samlad lagstiftning för stiftelser inte finns. Enligt motionärernas mening är det bl. a. från samhällets synpunkt viktigt att betryggande juridiska former skapas för de privata förmögenheter som kan ställas till förfogande för allmännyttiga ändamål. Samtidigt måste samhället bevaka att de skattefördelar som privatpersoner kan uppnå genom skapande av stiftelser ej obehörigt utnyttjas. Med stöd av det anförda yrkar motionärerna att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser i syfte att åstadkomma en fullständigare lagreglering av stiftelseinstitutet samt offentlig redovisning av stiftelses ekonomiska ställning.

Även i motionen 1973: 1089 begärs en översyn av lagstiftningen om stiftelser. Motionärerna syftar därvid framför allt till införandet av vissa bestämmelser rörande sammansättningen av stiftelsestyrelserna och till en ökad tillsyn över stiftelserna. Som skäl för yrkandena anføres bl. a. att man måste söka komma till rätta med problemen kring ägarkoncentrationen inom näringslivet och den roll som de allmännyttiga stiftelserna härvid spelar. Motionärerna förordar den lösningen att stiftelsebildarnas inflytande på styrelsernas sammansättning begränsas genom att de får rätt att utse endast en mindre del av styrelsen, förslagsvis en tredjedel. Vidare anser motionärerna att en skärpning av tillsynen över stiftelserna bör övervägas. De pekar härvid på händelserna kring Wenner-Grenska Samfundet och menar att dessa otvetydigt visar på behovet av insyn och kontroll från samhällets sida.

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen (s. 7) kom 1929 års tillsynslag att innehålla civilrättsliga stadganden endast i den omfattning som bedömdes nödvändig för att tillgodose det då aktuella behovet av offentlig kontroll och tillsyn av allmännyttiga stiftelser. Av framtida överväganden fick bero om en längre gående lagstiftning borde komma till stånd.

Under senare årtionden har stiftelseinstitutet kommit att nyttjas i en omfattning och för syften som knappast hade förutsatts vid tillsynslagens tillkomst. Frågan om ändringar i och utbyggnad av lagstiftningen har på grund härav vid åtskilliga tillfällen varit föremål för behandling i riksdagen och i olika utredningar. Vid 1970 års riksdag väcktes flera motioner som — från delvis skilda utgångspunkter — hemställde om en

översyn av ifrågavarande lagstiftning. Såsom redovisats ovan (s. 8) avstyrkte första lagutskottets majoritet i sitt av riksdagen godkända utlåtande bifall till motionerna. Som skäl härför åberopades att frågan om en översyn av lagstiftningen rörande stiftelser redan var föremål för uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. Första lagutskottet beaktade också att ett genomförande av de reformer som kunde bli resultatet av samarbetsutredningens förslag kunde fördröjas om en utredning med vittgående uppdrag då tillsattes.

Efter år 1970 har det skett vissa ändringar i lagstiftningen beträffande stiftelser. År 1971 höjdes sålunda den i tillsynslagen föreskrivna gränsen för anmälningsplikten från 10 000 till 20 000 kronor. Av de undersökningar som hade gjorts under detta ärendes behandling inom Kungl. Maj:ts kansli framgår att inemot 40 procent av de stiftelser som då stod under tillsyn befann sig under sistnämnda gräns. Behovet av regler om permutation, dvs. rätt för myndighet att ändra sådana för stiftelser givna villkor som blivit föråldrade, orimliga eller dylikt, har tillgodosetts genom den år 1972 antagna permutationslagen. Sistnämnda år tillkom på grundval av samarbetsutredningens förslag lagen om offentliga styrelseledamöter i vissa aktiebolag och stiftelser. Lagen ger Kungl. Maj:t rätt att under en försöksperiod av tre år förordna offentlig styrelseledamot i stiftelser som har tillgångar överstigande fem miljoner kronor.

Vissa frågor som berör stiftelser är föremål för prövning av pågående utredningar. Sålunda åligger det utredningen rörande den kommunala demokratin att undersöka formerna för insyn och inflytande i bl. a. kommunala stiftelser medan företagsskatteberedningen enligt sina direktiv har att pröva vissa frågor rörande de skattefria stiftelsernas ställning.

Sedan riksdagen år 1970 senast behandlade spørsmålet om en allmän översyn av lagstiftningen beträffande stiftelser har sålunda genom lagändring och ny lagstiftning vissa frågor rörande stiftelseinstitutet blivit reglerade. Att så skett kan emellertid inte anses ha medfört att behovet av en samlad lagstiftning på området minskat. Sedan vissa särskilt angelägna reformer nu genomförts torde enligt utskottets mening tiden vara mogen för en mera genomgripande översyn av den lagstiftning som reglerar stiftelseinstitutet. Behov föreligger sålunda av lagbestämmelser beträffande frågor som rör styrelse, stadgar, medelsförvaltning, revision, talan mot styrelsebeslut, likvidation, upplösning och fusion för att nämna några spørsmål. Vad som hittills framkommit vid den pågående utredningen av förhållandena kring Wenner-Grenska Samfundet illustrerar enligt utskottets mening på ett klagörande sätt behovet av en modern och effektiv reglering av spørsmålen om insyn och offentlig redovisning. Utskottet vill även erinra om att samarbetsutredningen, som hade att behandla vissa speciella frågor om stiftelser, förordade

att en genomgripande översyn av ifrågavarande lagstiftning skulle komma till stånd inom en nära framtid

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer att lagstiftningen om stiftelser i lämpligt sammanhang blir föremål för en allmän översyn. Att vissa speciella frågor rörande stiftelseinstitutet alltjämt är föremål för prövning av pågående utredningar torde inte lägga hinder i vägen för en sådan översyn. De särskilda frågor om bl. a. styrelses sammansättning som tas upp i motionen 1973: 1089 finner utskottet inte anledning att närmare beröra utan de får övervägas av den blivande utredningen.

Utskottet hemställer

att riksdagen i anledning av motionerna 1973: 623 och 1973: 1089 hos Kungl. Maj:t hemställer att lagstiftningen om stiftelser i lämpligt sammanhang blir föremål för en allmän översyn.

Stockholm den 20 november 1973

På lagutskottets vägnar

ERIK SVEDBERG

Närvarande: herrar Svedberg (s), Svanström (c)*, Sundelin (s), fröken Anderson i Lerum (s), herrar Lidgard (m), Hammarberg (s), Börjesson i Falköping (c), fru Åsbrink (s), fru Lundblad (s), herrar Andersson i Södertälje (s), Winberg (m), Israelsson (vpk), Olsson i Sundsvall (c), Enlund (fp)* och fru Swartz (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

*Bilaga 1***Näringsutskottets yttrande över motion om översyn av lagstiftningen om stiftelser.***Till lagutskottet*

Genom beslut den 31 januari 1973 har lagutskottet berett näringsutskottet tillfälle att avge yttrande över motionen 1973: 1089 av herr Gustafson i Göteborg m. fl. (fp), vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en översyn av lagstiftningen om stiftelser, varvid bl. a. ändrade bestämmelser rörande sammansättningen av stiftelsestyrelserna och ökad tillsyn bör övervägas.

Med anledning härav får näringsutskottet anföra följande.

I anledning av propositionen 1972: 116 med förslag till lag om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar m. m. väcktes dels en motion där ett avvisande av förslaget om offentliga styrelseledamöter i vissa stiftelser förenades med krav på ökad offentlig insyn i och kontroll av stiftelserna, dels en motion vari bl. a. framfördes ungefär samma synpunkter och förslag som i den nu föreliggande motionen.

Utskottet (NU 1972: 62) uttalade stor förståelse för motionärernas synpunkter. I vad gällde de skattefria stiftelsernas ställning hänvisade utskottet till att företagsskatteberedningen (Fi 1970: 77) fått i uppdrag att pröva vissa frågor rörande dessa stiftelser. I direktiven för denna utredning anförts bl. a. att det i olika sammanhang har observerats att åtskilliga skattefria stiftelser vid sidan av sitt allmännyttiga ändamål fyller den faktiska funktionen att vara ett medel för att bevara ekonomiskt inflytande åt personer som står nära den som har föranställt om stiftelsens inrättande. Utredningen skall därför överväga om den ändamålsbestämning som gäller såsom villkor för skattefrihet är lämplig. Det sägs också i direktiven att det som ett nytt villkor för skattefrihet bör föreskrivas att stiftelserna ställs under offentlig tillsyn i någon form. Frågan om tillsyn över de berörda stiftelserna var alltså, påpekade utskottet, redan föremål för uppmärksamhet. Utskottet — som i betänkandet tillstyrkte förslaget om offentliga ledamöter i vissa stiftelser — ansåg inte att riksdagen hade anledning att rikta en särskild begäran till Kungl. Maj:t om utvidgad tillsyn över stiftelser. Utskottet sade sig med hänsyn till vad som uttalats i direktiven till företagsskatteberedningen förutsätta att Kungl. Maj:t skulle komma att ta de ytterligare initiativ till åtgärder beträffande de allmännyttiga stiftelserna som kunde visa sig vara befogade. Utskottet avstyrkte de berörda motionsyrkandena, som också avslogs av riksdagen.

När utskottet efter kort tid nu ånyo ställs inför samma fråga kan utskottet hänvisa till sitt här refererade ställningstagande i december 1972. Utskottet anser alltså att det är naturligt att avvakta resultatet av företagsskatteutredningens behandling av frågorna om de skattefria stiftelserna. Följaktligen avstyrker utskottet det förslag om en framställning i ämnet till Kungl. Maj:t som läggs fram i motionen 1973: 1089.

Stockholm den 20 mars 1973

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Regnéll (m), Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Haglund (s), Andersson i Storfors (s), Gustafsson i Byske (c), Rask (s), Wirtén (fp), Blomkvist (s), Sjönell (c), Wååg (s), Hovhammar (m), fru Hansson (s) och herr Hallgren (vpk).

Avvikande meningar

1. av herrar Andersson i Örebro (fp) och Wirtén (fp), som anser att utskottet i stället bort anföra följande:

De skattefria stiftelserna har kommit att bidra till ägarkoncentrationen i det svenska näringslivet på ett sätt som inger betänkligheter. Liksom motionärerna anser utskottet att det är angeläget att försöka finna vägar att minska stiftelsernas inflytande i detta avseende. Uppslaget att man skulle begränsa stiftelsebildarnas inflytande över sammansättningen av stiftelsernas styrelser synes mot denna bakgrund beaktansvärt. Det finns också skäl att skapa garantier för att stiftelserna kan få tillgång till ekonomisk expertis. Ytterligare ett viktigt krav är att tillsynen över stiftelserna skärps. Utskottet tillstyrker de förslag om en översyn av lagstiftningen om stiftelser i här angivet syfte som läggs fram i motionen 1973: 1089.

2. av herrar Regnéll (m) och Hovhammar (m), som anser att utskottet i stället bort anföra följande:

I motionen anføres vägande argument för en ökad offentlig insyn i och kontroll över de skattefria stiftelserna. Utskottet instämmer i detta hänseende med motionärerna och vill tillstyrka en översyn av lagstiftningen om stiftelser i det angivna syftet. Det sagda innebär inte att utskottet accepterar motionärernas resonemang i alla delar. Utskottet finner det framför allt angeläget att markera att tanken på att begränsa stiftelsebildarnas inflytande över sammansättningen av stiftelsernas styrelser inte har dess stöd.

