

Nr 57

Utlåtande i anledning av motioner om en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser, m. m.

I de likalydande motionerna I: 60 av herr *Hjorth m. fl.* och II: 71 av herr *Andersson i Storfors m. fl.* hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära dels en översyn av de bestämmelser som gäller tillsyn av stiftelser som anslagits för att tjäna ett bestämt ändamål, dels att åtgärder vidtas som gör det möjligt att på ett smidigare sätt än nu ändra föråldrade fondbestämmelser».

I de likalydande motionerna I: 798 av herr *Werner* och II: 906 av herr *Hermansson m. fl.* yrkas — i den del motionerna hänvisats till lagutskott — att riksdagen i skrivelse till regeringen måtte hemställa om en översyn av lagen den 25 maj 1929 om tillsyn över stiftelser.

I sistnämnda motioner föreslås vidare en prövning av frågan om stiftelsernas skattefrihet i hela dess vidd och en prövning av stiftelserna såsom juridisk och ekonomisk kategori särskilt med avseende på deras utnyttjande som instrument för ekonomisk makt samt av frågan om överförande av de största stiftelserna i statlig ägo. I dessa delar har motionerna hänvisats, beträffande frågan om stiftelsers skattefrihet till bevillningsutskottet (se dess betänkande nr 41), och i övrigt till bankoutskottet (se dess utlåtande nr 56).

I motionen I: 389 av herrar *Alexanderson* och *Ernulf* hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser i syfte att åstadkomma en fullständigare lagreglering samt offentlig redovisning av den ekonomiska ställningen.

Motionerna har remissbehandlats.

Motionernas motivering*Motionerna I: 60 och II: 71*

Motionärerna framhåller *dels* att det är nödvändigt med en översyn av nuvarande lag om tillsyn över stiftelser i syfte att få bättre kontroll över de fonder som understiger 10 000 kr., *dels* att det är önskvärt med åtgärder som syftar till ett smidigare system för att lägga samman mindre fonder samt för att anpassa fondbestämmelserna till samhällsutvecklingen. De anför vidare.

Enligt 2 § första stycket 7) i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser skall fonder överstigande 10 000 kr. övervakas av länsstyrelserna. Den insyn som samhället därigenom har när det gäller dessa fonder får anses betryggande. Vad de mindre fonderna beträffar tar sig insynen uttryck i den rätt som tillkommer den enskilde att ta del av offentliga handlingar. Denna rätt kan emellertid ofta vara helt illusorisk. Påfallande många urkunder har försvunnit och det är således ej möjligt att kontrollera om fondbestämmelserna efterlevs. I vissa fall kan bestämmelserna hållas vid liv genom praxis, men praxis ändras och den enskilde har inga möjligheter alls att kontrollera det förvaltande organet. — Vidare är fondbestämmelserna ofta så otidsenliga att i dessa åsyftade förhållanden inte längre existerar. Statuterna har inte anpassats till samhällsutvecklingen. Den permutationsrätt som tillkommer Kungl. Maj:t tillämpas mycket restriktivt, och för de fondförvaltande organen framstår ett permutationsförfarande som en onödigt tidsödande och krånglig utväg. Man söker i stället att förskjuta fondernas användningsområde utan att få Kungl. Maj:ts tillstånd till ändrad ändamålsbestämning, ett förfarande som från juridisk synpunkt får anses diskutabelt. — Vissa äldre fondstatuter syftar på så otidsenliga situationer, att det inte längre går att uppbära personer som skulle vara berättigade till medel ur dem. Dessutom är avkastningen på de mindre fonderna så liten, att de belopp som kan komma att utbetalas blir så små att de praktiskt taget är värdelösa. — Fondernas skötsel kräver stor redlighet av det förvaltande organet. Lagen bjuder att medel inte skall sammanblandas och att säkerhetsaspekten inte skall åsidosättas. Fondernas tillgångar skall placeras på ett betryggande sätt och vara åtskilda från kommunens medel. Fondernas ställning måste vara exakt känd eftersom endast avkastningarna får utdelas. För de kommuner som har ansvaret för dessa fonder är ofta de administrativa kostnaderna för fonderna större än avkastningen av dem. — Med ledning av vad som här sagts synes ett smidigare system för ändring av fondernas ändamålsbestämning vara ytterst befogat. Otidsenliga bestämmelser måste lättare än nu kunna anpassas till dagens samhälle. Och det vore också önskvärt med ett i lag reglerat system för sammanläggning av små fonder till en samfond.

Motionerna I: 798 och II: 906

Motionärerna anser att frågan om skattefria stiftelser bör tas upp i hela sitt sammanhang och finner — i den del motionerna hänvisats till utskottet — att spörsmålet om den offentliga insynen i stiftelserna måste prövas, när de regler och den praxis som nu tillämpas är uppenbart otillfredsställande. Motionärerna anför att stiftelser som har tillgångar på flera hundra miljoner kronor och behärskar företag av stor betydelse för den svenska ekonomin nu är helt undandragna offentlig insyn. De anför vidare:

Skattefria stiftelser, som kontrolleras av privata familjer, innehar den största aktieposten i en rad av landets ledande företag. Koncentrationsutredningen berörde i sitt betänkande »Ägande och inflytande inom det privata näringslivet» (SOU 1968: 7) vissa av de större stiftelserna. Av detta material framgår att familjerna Wallenberg, Ax:son Johnson, Dunker, Ericsson, Ahlén, Kempe och Söderberg under åren 1963—1964 sammanlagt kontrollerade stiftelsetillgångar på omkring 575 milj. kr. Koncentrationsutredningen

skriver: Med få undantag kan stiftelser av detta slag antas ha tillkommit för att den donerande familjen lättare skall kunna behålla kontrollen över berörda företag. I åtskilliga fall har vederbörande ägargrupp även betydande egna aktieposter i företagen. Indirekt kan därför en ägargrupp ha ett ekonomiskt utbyte av en stiftelse när den säkerställer höga befattningar i berörda företag och ger möjligheter att påverka företagets transaktioner (exempelvis utdelningspolitik). — Något försök till uppskattning eller annan sammanställning av samtliga stiftelsers nettointäkter redovisas ej i utredningens betänkande, och en dylik sammanställning synes ej heller ha gjorts i annat sammanhang. Det lär finnas tiotusentals skattefria stiftelser, men de flesta anses vara små och sakna ägarinflytande över företag. Det är emellertid anmärkningsvärt att de offentliga uppgifterna om stiftelserna är så dåliga. Enligt den särskilda lagen om tillsyn över stiftelser skall stiftelse anmälas till länsstyrelsen i det län, där stiftelsens förvaltning huvudsakligen skall utövas. Den som grundar en stiftelse kan dock föreskriva att ingen tillsyn skall ske. Även om stiftelse anmälts kan den bli undantagen från tillsyn. — — — De skattefria stiftelserna behöver inte lämna någon självdeklaration men skall i stället enligt taxeringsförordningen avge särskild uppgift om inkomst och förmögenhet »ävensom upplysning om de omständigheter, vilka anses böra föranleda frikallelse från skattskyldighet». Enligt taxeringsförordningen kan emellertid en förste taxeringsintendent befria stiftelsen från uppgiftsskyldigheten.

Beträffande motiveringen i övrigt får hänvisas till motionen II: 906.

Motionen I: 389

Till stöd för motionsyrkandet anför motionärerna.

Lagen om tillsyn över stiftelser har tillkommit under år 1929 och har sedan dess förblivit i allt väsentligt oförändrad. Den är uppbyggd uteslutade i syfte att åvägabringa en viss kontroll över att medel, som i form av stiftelser blivit genom donation, testamente eller annorledes anslagna för visst ändamål, förvaltas på tillfredsställande sätt och användes för det avsedda ändamålet. Åtskilliga stiftelser är dock undantagna från lagens tillämpningsområde, bl. a. då föreskrift härom lämnats av stiftaren.

En närmare reglering av stiftelserna förekommer endast beträffande pensions- och personalstiftelser, där regleringen sammanhänger med dels skatterättsliga regler, dels lagstiftningen om tryggnad av pensionsutfästelser.

Under senare tid har stiftelseformen i stor utsträckning använts i annat syfte än att med avkastning av de anslagna medlen tillgodose visst ändamål. Den egentliga avsikten har då i allmänhet varit att för viss verksamhet skapa en juridisk form för verksamheten utan att använda bolags- eller föreningsformen. I vissa fall kan man komma ett bulvanförhållande nära. Det avsatta kapitalet har i dessa fall ofta varit obetydligt i förhållande till verksamhetens omfattning. Erforderliga medel för verksamheten anskaffas genom upplåning eller genom kontinuerliga tillskott av offentliga eller enskilda intressenter. Exempel på dylika stiftelser finnes bl. a. inom kommunalförvaltningen, t. ex. bostadsstiftelser, och inom näringslivet.

I anledning av den utveckling som sålunda ägt rum har det visat sig föreliggande behov av en mera ingående författningsmässig reglering av stiftel-

serna. Särskilt gäller detta registrering, behörigheten att företräda stiftelsen, revision och offentlig redovisning av den ekonomiska ställningen. Reglering av formerna för stadgeändring och upplösning är också önskvärd. En allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser är därför påkallad. En fråga, som under senare tid varit föremål för debatt, nämligen de stora donationsstiftelsernas inflytande över näringslivet, synes i dylikt sammanhang även kunna komma under övervägande.

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 *1929 års lag 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 1937 års lag om aktiebolags pensions- och andra personalstiftelser samt 1961 års lag med vissa bestämmelser om pensionsstiftelse, som båda ersatts med *1967 års lag om tryggande av pensionsutfästelse m. m.* Vissa föreskrifter rörande pensionsstiftelser ges också i *191 § lagen om bankrörelse* och i *97 § lagen om sparbanker*. I skatterättsligt avseende kan erinras om *53 § 1 mom. d), e) och f) kommunalskattelagen*, *7 § förordningen om statlig inkomstskatt*, *6 § förordningen om statlig förmögenhetsskatt* samt *3 och 38 §§ arvs- och gåvoskatteförordningen*, vilka författningsrum på visst sätt begränsar eller utsluter skattskyldighet för olika stiftelser. I *33 § taxeringsförordningen* stadgas särskild uppgiftsskyldighet för olika stiftelser som är helt eller delvis befriade från skattskyldighet.

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 där emot 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 stiftelseförordnandet 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.

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 fortvarande 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) stipendiestiftelse vid enskild undervisningsanstalt, 6) stiftelse till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, 7) stiftelse, vars förmögenhet ej överstiger 10 000 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 behöflig. Även stiftelse, vars förmögenhet nedgått under 10 000 kr. kan undantas, om det ej är fråga om pensions- eller personalstiftelse (8 §). I 3 och 4 §§ ges närmare regler om anmälningspliktens fullgörande. 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 missvärd 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 stif-

telsens 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 ledighet i styrelsen eller då ny ledamot utses, skall förhållandet anmälas hos länsstyrelsen. I 12 § ges föreskrifter om ordnande av och register till stiftelsens gåvobrev, testamenten och andra urkunder m. m. I 13 § föreskrivs skyldighet att hålla stiftelsens penningar och värdepapper åtskilda från annans penningar och värdepapper, därvid dock ges möjlighet till gemensam placering av olika stiftelsers medel om stiftelserna har samma styrelse eller om styrelser har olika myndigheter, som förvaltar samma kommunala samfällighets medel. Föreskrifter om räkenskaper och om skyldighet att till länsstyrelsen årligen insända verksamhetsberättelse och räkenskapsammandrag ges i 14 §. Viktiga bestämmelser om länsstyrelsens befogenheter finns i 15—17 §§. 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. Länsstyrelsen har också en allmän befogenhet att förelägga styrelsen att fullgöra vad den åligger samt att vid meddelande av föreläggande eller förbud utsätta vite, dock ej där fråga är om straffsanktionerad föreskrift. I 20 § finns en bestämmelse om rätt till klagan hos Kungl. Maj:t över länsstyrelsens beslut. Enligt 21 § skall hos länsstyrelsen föras förteckning över anmälda stiftelser.

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 Hessler's 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), utseende av styrelseordförande och revisor (i vissa fall genom länsstyrelsen som tillsynsmyndighet), beslutsförhet och omröstning i styrelse, arvode åt styrelseledamot och revisor samt likvidation m. m. Beträffande tillsynsmyndighetens 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 skälig säkerhet.

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, barnvård och sjukvård, undervisning och vetenskaplig forskning m. m. I denna grupp finnes ett mycket stort antal stiftelser, vars 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 affärslägenheter och gemensamhetsanläggningar. Vanligen är intresset i sådana stiftelser rent kommunalt men stundom förekommer samarbete mellan kommun och organisation (HSB) eller företag. För dylika s. k. »kommunala» bostadsstiftelser har bostadsstyrelsen utarbetat formulär till normalstadgar, vilkas innehåll delvis bestämts med hänsyn till att stiftelsen skall bli berättigad till bostadslån. I dessa 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.

Ämnets tidigare behandling

Allmän översikt

¹⁹⁶⁷ Sedan förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma betryggande bestämmelser angående vården av och tillsynen över stiftelser vid ett flertal till-

fällen 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 därför 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 åvägabringa 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 spörsmålen om stiftelsers 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 icke varit föremål för någon väsentlig omarbetning. I samband med införandet 1937 av lagen om aktiebolags pensions- och andra personalstiftelser undantogs genom ett tillägg till 2 § tillsynslagen även sådana stiftelser från den i tillsynslagen föreskrivna anmälningsplikten. — År 1958 företogs med föranledande av en skrivelse från riksdagens justitieombudsman sådan ändring i tillsynslagen att från anmälningsplikt och tillsyn undantogs stiftelser, vars förmögenhet icke överstiger

10 000 kr. mot 5 000 kr. enligt den ursprungliga lagen (prop. B 24; 1LU B 6). I samband med den provisoriska lagstiftningen år 1961 rörande pensionsstiftelseväsendet genomfördes sådana ändringar i tillsynslagen att pensionsstiftelse alltid skulle stå under tillsyn, varvid även vissa särskilda, år 1958 införda stadganden angående värdegränsen å 5 000 kr. upphävdes (prop. 177; 1LU 50). — En i förevarande sammanhang oväsentlig ändring företogs i 19 § tillsynslagen år 1964 i samband med brottsbalkens införande. — Slutligen företogs år 1967 i samband med lagstiftningen om tryggnad av pensionsutfästelse vissa följändringar i 1—3 och 8 §§ tillsynslagen (prop. 83; 1LU 38).

Närmare redogörelse för vissa frågor

Beträffande frågan om lagstiftningens omfattning anfördes vid behandlingen inom *lagrådet* år 1928 bl. a. att det tidigare framhållna behovet av en grundlig och allsidig utredning angående stiftelsernas ursprung, utveckling och nuvarande verksamhet inte blivit tillgodosett, vilket beklagades. Det hette vidare: Denna brist torde varit en medverkande orsak till att — — — det funnits nödigt att begränsa ämnet trängre än i förarbetena ägt rum. Det tillades: Vid ett första försök att göra lag om stiftelser och då man icke ser sig i stånd att samtidigt reglera vare sig de ideella föreningarna eller ens alla slags stiftelser vore det klokt att inskränka sig till vad som kan anses vara av praktiskt behov påkallat, nämligen kontrollen. — *Första lagutskottet* (1LU 1929: 19) fann det lämpligt att låta av ett framtida övervägande bero, om en längre gående lagstiftning borde komma till stånd och anförde ytterligare härtill: »Genom tillämpningen av en kontrolllag sådan som den föreslagna skulle lättare och bättre än genom en utredning kännedom kunna vinnas om stiftelseväsendet.»

Rörande tillsynens omfattning m. m., särskilt avseende smärre stiftelser, kan följande anföras. Vid *lagrådsremissen* 1928 yttrade *departementschefen* bl. a. att han inte kunde biträda den uppfattningen att från tillsyn borde undantagas stiftelse, vars styrelse utgöres av kommunal myndighet. Som skäl härför åberopade han följande uttalande i kommittébetänkandet.

Den kontroll, som utövas från vederbörande större eller mindre kommuns sida, utgör väl i förening med kommunens ansvar i regel en tillräcklig säkerhet för, att stiftelsernas medel icke förskingras. Däremot torde det icke så sällan ha förekommit, att stiftelser, som blivit anförtrodda åt kommunerna, kommit att tjäna i viss mån andra syften, än stiftarna avsett, särskilt på det sätt, att deras medel sammanslagits med kommunernas övriga tillgångar för liknande ändamål. En stiftelse t. ex. för fattigunderstöd kommer då oftast att endast föranleda minskning av uttaxeringen för fattigvården å kommunens skattskyldiga medlemmar, under det att stiftarens mening väl i regel varit, att understödet från stiftelsen skulle komma de fattiga till godo

utöver den kommunala fattighjälpen eller i annan ordning, än denna lämnas. Mot sådana missförhållanden kan den kommunala tillsynen icke antagas innebära tillräcklig säkerhet, och kontroll från statens sida är därför behövlig.

I frågan om möjligheten för stiftaren själv att föreskriva undantag från tillsyn uttalade departementschefen vid lagrådsremissen:

Den, av vilken stiftelses tillkomst är beroende och vilken i första hand bestämmer stiftelsens ändamål och organisation, bör, såsom kommittén i sina motiv framhåller, jämväl kunna, där han så finner lämpligt, undantaga stiftelsen från allmän tillsyn. Obestriddligen kunna fall tänkas, då stiftare av ett eller annat skäl ogärna ser att hans stiftelse skall komma att underkastas statlig kontroll med därav följande bundenhet i olika hänseenden. Då upprättandet av allmännyttiga stiftelser måste betraktas såsom ett ändamål, väl värt att uppmuntras, måste det vara av vikt, att ett tvång att låta stiftelse stå under kontroll icke verkar avhållande å dem, vilka kunna vara benägna att upprätta dylika stiftelser.

Vid propositionsavslåtandet 1929 uttalade departementschefen till stöd för samma ståndpunkt:

Då kontrollen ju avser att skapa trygghet för stiftelsens bestånd, lärer väl i regel en stiftare med tacksamhet se, att hans stiftelse blir underkastad kontroll. Men skulle av något skäl stiftaren anse dylik kontroll icke vara önskvärd, är fara för att detta skäl för honom är av den vikt, att han avstår från stiftelsens grundande hellre än att tillskapa en stiftelse, som bleve underkastad statlig kontroll. Från det allmännas sida måste det emellertid, då ju här är fråga om allmännyttiga stiftelser, framstå såsom vida mera önskvärt, att en stiftelse kommer till men ej underkastas kontroll, än att stiftelsen helt uteblir.

I fråga om stiftelser med endast mindre tillgångar anförde han:

Frågan huruvida smärre stiftelser böra undantagas från tillsyn har varit föremål för olika meningar. Enligt ett inom ecklesiastikdepartementet år 1898 utarbetat förslag till lag angående tillsyn över vissa stiftelser undantogs från tillsyn stiftelse, vars tillgångar i värde ej uppgingo till 5 000 kr. På grund av de anmärkningar, som i avgivna utlåtanden framställdes mot en dylik anordning, uteslöts bestämmelsen i det till högsta domstolen remitterade förslaget. Även 1903 års kommitté intog i likhet med remissförslaget den ståndpunkten, att ingen stiftelse borde undantagas från tillsyn på grund av obetydligheten utav dess tillgångar. — — — De av kommittén anförda skälen äro visserligen beaktansvärda, men jag tror dock, att en kontroll över det mycket stora antalet jämförelsevis obetydliga stiftelser skulle åsamka myndigheter och enskilda alltför mycket av arbete och kostnader utan motsvarande gagn. Med hänsyn härtill och då det är av största vikt, att kontrollen ej onödigtvis fördyras, har jag ansett mig böra föreslå återgång till den av 1898 års förslag ursprungligen intagna ståndpunkt.

Första lagutskottet hade ingen erinran mot den föreslagna utformningen av tillsynens omfattning men uttalade:

Vid 2 §, som undantager en mängd stiftelser från anmälningsplikt, har inom utskottet ifrågasatts, huruvida undantag bör stadgas i den utsträckning, som skett. Särskilt har uppmärksamats punkterna 4) och 5): stiftelser, anförtrödda åt ideella föreningar eller andra samfund, samt stipendiestiftelser vid enskilda undervisningsanstalter. Med den begränsade räckvidd, förslaget enligt utskottets mening med rätta erhållit, synes emellertid bäst överensstämma att jämväl i detta avseende iakttaga försiktighet och alltså föreskriva anmälningsplikt endast för sådana stiftelser, beträffande vilka tillsyn otvivelaktigt bör utövas.

Fråga om tillsyn över smärre stiftelser har därefter som ovan nämnts behandlats vid 1958 års riksdag. I proposition nr 37, sedermera ersatt med proposition nr B 24, redogjordes bl. a. för de överväganden som föranlett införandet av värdegränsen å 5 000 kr., därvid också utförligt redovisades de synpunkter som 1903 års kommitté anförte till stöd för sin uppfattning att ingen stiftelse borde undantagas från tillsyn på grund av obetydligheten av dess tillgångar:

Jämväl små stiftelser — framhöll 1903 års kommitté — kunde bidra till främjandet av allmännyttiga ändamål, och deras bestånd vore då av allmänt intresse. Hänsyn till stiftarna krävde ock, att det allmänna visade sig uppskatta stiftelserna och ägna dem omvårdnad, även om stiftelsemedlen icke uppginge till ansenligare belopp. Personer, som icke kunde förfoga över några större tillgångar, kunde enligt kommittén eljest lätt bli avskräckta från att upprätta stiftelser. Måhända skulle även hos allmänheten kunna utbildas sig den uppfattningen, att i avseende å dylika mindre stiftelser, som icke vore föremål för tillsyn, samma skyldighet som eljest icke förefunnes att bevara stiftelsemedlen och använda dem enligt stiftarnas föreskrifter. Just de små stiftelserna, anförde kommittén, torde under alla förhållanden på grund av sin obetydlighet och den mången gång obemärkta ställningen hos de personer som hade dem om händer lättast vara utsatta för att falla i glömska eller eljest försvinna, och kontroll å dem vore därför särskilt behövlig. Ehuru tillsynen sålunda icke kunde undvaras, syntes den emellertid, då det gällde stiftelser vilkas inkomst icke uppginge till viss summa — enligt kommitténs förslag 100 kronor om året — utan våda kunna, till lättnad i arbetet för såväl statsmyndigheterna som stiftelsernas styrelser, göras lindrigare än den kontroll, som utövades å de större stiftelserna.

I propositionen återgavs därefter justitieombudsmannens tidigare nämnda skrivelse till Kungl. Maj:t:

I skrivelsen anförde justitieombudsmannen att olika meningar givetvis kan råda om hur högt värdegränsen bör sättas. Ingen av de myndigheter som justitieombudsmannen hört har ansett att gränsen bör vara lägre än 10 000 kr. Som skäl för en höjning åberopar justitieombudsmannen den betydande penningvärdeförsämring som skett sedan stiftelselagens tillkomst. Vidare anföres att praktiska skäl talar för en höjning. Vid sina inspektioner har justitieombudsmannen ej sällan iakttagit att vederbörliga redovisningshandlingar icke avgivits av stiftelsestyrelser eller att däri intagna uppgifter varit alltför knapphändiga för att möjliggöra föreskriven kontroll. I vissa fall har icke heller från länsstyrelsernas sida vidtagits åtgärder för infordrande

av fullständiga uppgifter. Som förklaring har framhållits, att vissa stiftelsestyrelser synes ha svårt att inse nödvändigheten av att avgiva mera utförliga redovisningar, och att man inom länsstyrelserna, på grund av rådande arbetsbelastning, icke alltid medhinner att infordra kompletterande material. Därvid har bl. a. påpekats, att antalet stiftelseärenden väsentligt ökat och därmed även länsstyrelsernas svårigheter att ägna dessa ärenden den uppmärksamhet, som lagen föreskriver. Om en höjning genomföres bör enligt justitieombudsmannen uppmärksammas den inverkan på beskattningsreglerna i vissa hänseenden, som en sådan ändring kan medföra.

Departementschefen yttrade:

Värdegränsen har tillkommit efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av att stiftelser med allmännyttigt ändamål står under det allmännas kontroll och å andra sidan den omgång och det besvär som en sådan kontroll medför för enskilda och myndigheter. Den betydande minskning av penningvärdet som ägt rum sedan år 1929, då värdegränsen fastställdes, har emellertid medfört att denna fått en annan innebörd, och det torde vara anledning att nu höja det normgivande penningbeloppet. Genom en sådan höjning skulle — — — länsstyrelserna beredas möjlighet att utöva en effektivare tillsyn över de större stiftelserna än vad som nu med hänsyn till det stora antalet tillsynsobjekt och det med tillsynen förenade tidskrävande arbetet torde vara möjligt. Gränsdragningen torde i enlighet med vad justitieombudsmannen ifrågasatt kunna ske så, att undantag stadgas för stiftelse vars förmögenhet ej överstiger 10 000 kr.

Första lagutskottet, som tillstyrkte bifall till propositionen, anförde — med hänvisning till innehållet i justitieombudsmannens skrivelse — att det måste anses angeläget att åvägabringa en mera tillfredsställande ordning på förevarande område, samt fortsatte:

Härvid erbjuder sig dels möjligheten att begränsa kretsen av de stiftelser, beträffande vilka tillsyn skall äga rum, dels utvägen att genom en ökning av tillsynsmyndigheternas resurser effektivisera kontrollen. I propositionen föreslås en lösning enligt det förstnämnda alternativet. Genom en höjning av den hittillsvarande förmögenhetsgränsen skulle från tillsyn undantagas ett stort antal mindre stiftelser; tillsynsmyndigheterna skulle härvid utan personella förstärkningar kunna koncentrera tillsynen till de mera betydelsefulla stiftelserna samt utöva denna tillsyn på ett effektivare sätt än för närvarande. Till förmån för en sådan lösning talar att den i stiftelselagen bestämda förmögenhetsgränsen på grund av penningvärdeförsämringen fått ett annat reellt innehåll än den ursprungligen haft. Då det knappast synes föreligga anledning att nu anlägga andra synpunkter på behovet och omfattningen av tillsynen över stiftelser än dem, som vid stiftelselagens tillkomst var bestämmande för den då satta förmögenhetsgränsen, torde de nu rådande olägenheterna böra avhjälpas genom att bestämmelserna så långt det erfordras återföres till den innebörd, de ursprungligen avsetts skola ha.

I fråga om förändring av stiftelses ändamål och stadgar m. m. (permutation) saknas som tidigare framgått särskild lagreglering till följd av den uppläggning lagstiftningsarbetet slutligen fick. Till en början kan här ur förarbetena till 1929 års lagstiftning antecknas föl-

jande. Det tidigare nämnda 1922 års förslag innehöll i 23 och 24 §§ stadganden om befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela nödig jämkning av föreskrift i stadgarna i samband med stadfästandet av stadgarna och att förordna om annat ändamål för stiftelse om det skulle senare visa sig att det ursprungliga ändamålet icke vidare kan vinnas eller komma att strida mot lag eller sedlighet, m. m. I det till lagrådet remitterade förslaget saknades bestämmelse om egentlig permutation. Inledningsvis sade *departementschefen* vid lagrådsremissen:

I stiftelsebegreppet ligger ett visst mått av oföränderlighet. Grunden för stiftelsens tillvaro, uppgift och verksamhet är stiftarens vilja, sådan den kommit till uttryck i hans förordnande om stiftelsen. Denna själv kan icke genom sina organ häri göra någon ändring, om ej annat särskilt föreskrivits. Och icke heller stiftaren äger någon allmän befogenhet att förändra stiftelsen. Denna oföränderlighet kan dock icke vara ovillkorlig. Därest på grund av ändrade faktiska eller rättsliga förhållanden det med en stiftelse åsyftade ändamålet icke kan vinnas eller stiftelsen med den organisation, densamma erhållit, icke längre kan verka för detta ändamål, bleve stiftelsens upphörande en nödvändig följd, därest ändring i ena eller andra hänseendet ej finge ske. Även i andra fall kan jämkning i gällande föreskrifter beträffande en stiftelse utgöra en förutsättning för att stiftarens avsikter med stiftelsen skola kunna fullföljas. Att erforderliga ändringar då få vidtagas, synes bäst överensstämja med de intressen, som äro förbundna med stiftelsen, och torde även i regel kunna anses överensstämja med stiftarens vilja. Hos oss ha ock dylika ändringar städse ansetts kunna vinnas genom beslut av Kungl. Maj:t.

Departementschefen redogjorde vidare för ett utlåtande av justitiekanslersämbetet, vari bl. a. påpekades att det, till följd av stiftelsernas skiftande natur och oberäkneligheten av de förhållanden som kan framstå som giltig grund för ändring, torde vara en ytterst vansklig sak att genom särskilda lagbestämmelser noggrant angiva de förutsättningar, under vilka permutationsrätten skall inträda, samt de begränsningar, som i avseende å dess utövande skall gälla. — Efter att ha understrukit detta uttalande fortsatte departementschefen:

Enligt nu gällande ordning utövar Kungl. Maj:t utan att därvid vara bunden av några lagbestämmelser permutationsrätt under konstitutionell ansvarighet. Såvitt mig är bekant, ha några olägenheter härav icke försports. Tvärtom synes nämnda ordning vara ägnad att på ett ändamålsenligt och efter förhållandena i det särskilda fallet väl avpassat sätt tillgodose uppkommande behov av förändring av stiftelse. Med hänsyn härtill och då i varje fall frågan om permutationsrättens bestämmande har en räckvidd utöver en lagstiftning, vilken är begränsad till att avse ett särskilt slag av stiftelser, har jag ansett denna fråga icke böra åtminstone i detta sammanhang regleras genom lag.

1937 och 1961 års lagstiftning om pensionsstiftelser innehöll inget allmänt stadgande om permutationsrätt för Kungl. Maj:t. Dock ägde enligt 1937 års

lag bolagsstämma rätt att med tillstånd av tillsynsmyndigheten besluta ändringar i vissa begränsade avseenden. 1961 års lag gav ett visst begränsat bemyndigande för arbetsgivaren att disponera pensionsstiftelsens överskottsmedel. — I 1967 års lag om tryggnad av pensionsutfästelse m. m. intogs i 22 § ett stadgande som medför befogenhet för tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) att ändra innehållet i stadgar för sådan stiftelse som omfattas av lagen därest icke längre någon finns som omfattas av stiftelsens ändamål, därest stiftelsens kapital väsentligen överstiger vad som kan komma att fordras för att tillgodose ändamålet eller därest i övrigt särskilda skäl förekommer. Befogenheten omfattar också förordnande om sammanslagning av två eller flera stiftelser. Tillsynsmyndigheten äger underställa Konungen sådant permutationsärende. — I propositionen (prop. 1967: 83) anförde *departementschefen* härtil att stadgandet var föranlett av önskemålet att tillerkänna tillsynsmyndigheten viss befogenhet att förordna om ändringar samt att en överföring av vissa permutationsärenden överensstämmer med uppfattningen att statsdepartementen bör befrias från ärenden som med fördel kan avgöras av lokala eller centrala myndigheter (jfr. prop. 1965: 65 s. 8). — Motioner med yrkande om utredning rörande permutationsinstitutet har behandlats vid 1966 och 1969 års riksdagar (se 1LU 1966: 37 och 1969: 22). I utlåtandena redovisas bl. a. remissyttranden som inhämtats från justitiekanslersämbetet och överståthållarämbetet över 1966 års motioner. Justitiekanslern ansåg att tillräckliga skäl icke förelåg för en särskild utredning av permutationsinstitutet och dess handhavande. Enligt överståthållarämbetets mening däremot fanns skäl att låta utreda om och i vilken omfattning prövningen av permutationsärenden borde anförtros annan eller andra myndigheter än Kungl. Maj:t. Överståthållarämbetet förklarade sig vidare icke ha anledning avstyrka en förutsättningslös utredning jämväl av frågan om att i lag närmare ange under vilka förutsättningar permutation må ske. I utlåtandena anmärktes även de utredningar som bedrivs inom grundlagberedningen, som avsåg att behandla permutationsspörsmålet i samband med frågan om lagstiftningsmakten, och departementsutredningen, som skulle uppta frågan om överflyttning av beslut i permutationsärenden. — I sitt utlåtande år 1969 anförde *utskottet*:

Beträffande önskemålet om lagstiftning rörande permutationsinstitutet framhöll utskottet i sitt yttrande över 1966 års motioner att förslag om lagreglering i ämnet tidigare avvisats vid flera tillfällen, varvid bl. a. åberopats att lagstiftning inte erfordrades enär permutationsärenden handlades under iakttagande av en enhetlig praxis samt att detaljerade bestämmelser inte gärna kunde uppställas med hänsyn till de skiftande förhållanden, under vilka permutationsrätten kunde användas. I enlighet med vad justitiekanslern uttalat i remissyttrande i ärendet fann utskottet att dessa skäl mot lagstiftning alltjämt ägde giltighet. En särskild utredning syftande till lagstiftning rörande permutationsinstitutet kunde därför icke anses påkallad. Utskottet anmärkte dock att permutationsrätten kunde komma att beröras om

en lagstiftning angående stiftelseinstitutet skulle aktualiseras. Vid bedömningen av nu föreliggande motion har utskottet icke funnit anledning frångå angivna ställningstagande. Om en delegering av beslutanderätten i permutationsärenden till underordnade myndigheter skulle bli aktuell, vilken frågeställning närmare behandlas i det följande, torde frågan dock komma i ett annat läge. I sådant fall torde någon form av normer för permutationsrättens utövande bli erforderlig. Utskottet vill vidare framhålla, att 1967 års lagstiftning om arbetsgivares tryggnad av sina pensionsutfästelser har inneburit en avsevärd minskning av antalet stiftelser genom att de s. k. reversstiftelserna avskaffats.

Beträffande den andra genom motionen aktualiserade frågan, om delegering av beslutanderätten i permutationsärenden, är det enligt utskottets mening uppenbart att en stor del av permutationsärendena, framför allt sådana som avser ändring av organisatoriska föreskrifter, icke är av sådan art eller svårhetsgrad att det från saklig synpunkt är nödvändigt att prövningen förbehålls Kungl. Maj:t. Det torde emellertid som justitiekanslern anför i sitt yttrande över 1966 års motioner vara tveksamt om Kungl. Maj:t äger delegera sin beslutanderätt i dessa ärenden. Frågan om befogenheten härutinnan synes förtjänt närmare övervägas. En prövning i detta hänseende kommer enligt vad utskottet erfarit också att ske i samband med grundlagberedningens fortsatta arbete på en ny författning. Som framgår av redogörelsen ovan kommer delegationsspörsmålet också att inom kort tas upp av departementsutredningen. I avvaktan på resultaten av nu angivna överväganden finner utskottet — liksom vid 1966 års riksdag — icke heller i denna del anledning förorda några särskilda åtgärder från riksdagens sida.

Motionerna föranledde icke någon riksdagens åtgärd.

Senare riksdagsbehandling av andra frågor rörande stiftelseinstitutet

Vid 1963 års riksdag väcktes motioner angående översyn av tillsynslagen och med hemställan om utredning i avsikt att närmare klarlägga omfattningen av i motionerna omnämnda överföringar till stiftelser samt stiftelsernas antal och förmögenhetsställning. Motionerna hänvisades till bevillningsutskottet. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (BeU 1963: 51) avstyrkte utskottet bifall till motionerna under hänvisning till de överväganden av hithörande spörsmål som kunde förväntas ske inom koncentrationsutredningen.

Här bör omnämnas till konstitutionsutskottet vid 1969 och innevarande års riksdagar hänvisade motioner angående bl. a. insyn i s. k. kommunala bolag och stiftelser (se KU 1969: 40 och 1970: 28). Motionerna behandlar den utökade kommunala verksamhet som äger rum i form av bolag och stiftelser samt påtalar det minskade kommunala inflytandet över sådana fristående rättssubjekts ekonomi samt de försämrade insyns- och kontrollmöjligheterna såväl för allmänheten som för kommunens organ. I sitt utlåtande till årets riksdag redogjorde konstitutionsutskottet för en i april i år tillsatt utredning med uppdrag att göra en översyn av den kommunala demokratin, i vars direktiv nämns även fråga om formerna för insyn och inflytande i

kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. Med hänvisning härtill fann konstitutionsutskottet ej skäl till någon riksdagens åtgärd i anledning av då förevarande motioner. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets hemställan.

Skilda motioner rörande olika stiftelsers beskattning har väckts vid årets riksdag och behandlats av bevillningsutskottet i samband med behandlingen av propositionen med förslag till ändring i förordningen om statlig förmögenhetsskatt m. m. (se BeU 1970:41). Propositionsförslaget innebar, såvitt nu är av intresse, att den hittillsvarande skattefriheten för arv och gåvor som tillfaller allmännyttiga stiftelser behålls. Redogörelse för innehållet i motionerna, varibland ingår de jämväl i detta utlåtande behandlade motionerna I: 798 och II: 906, återfinns i bevillningsutskottets betänkande s. 43 f. I betänkandet anförde *utskottet* bl. a.:

Departementschefen föreslår — — — att nuvarande regler skall bibehållas och återoppar som motiv härför att beredningens förslag vid remissbehandlingen mött stark kritik. Endast mycket tungt vägande skäl bör enligt hans mening föranleda inskränkningar i den nuvarande skattefriheten, och de skäl som beredningen återoppat har inte varit tillräckligt övertygande. Å andra sidan menar departementschefen att de rättssubjekt, som åtnjuter både arvs- och gåvoskattefrihet, främjar en i så hög grad allmännyttig verksamhet att organisationer som fullföljer andra ändamål inte har anledning känna sig tillbakasatta. Bl. a. med hänsyn härtill anser departementschefen att det är obefogat att som föreslagits av några remissinstanser utvidga arvs-skattefriheten. — — — Utskottet har i denna fråga tidigare erinrat om att koncentrationsutredningen i sitt betänkande Ägande och inflytande inom det privata näringslivet (SOU 1968:7) fäst uppmärksamheten på stiftelsernas roll vid förmögenhetsfördelningen. Den i samband härmed förda debatten manade enligt utskottets mening till försiktighet i fråga om åtgärder som måste tolkas som ett ytterligare bekräftande av stiftelsernas skatteförmåner. — Motionsyrkandena berör enligt utskottets mening endast delar av ett större frågekomplex som bör bli föremål för en mer allsidig utredning än den kapitalskatteberedningen enligt sina direktiv haft att verkställa. Utskottet, som förutsätter att Kungl. Maj:t uppmärksammar dessa spörsmål, avstyrker därför motionerna.

Motionerna föranledde icke någon riksdagens åtgärd såvitt nu är av intresse.

Slutligen skall nämnas en vid *årets riksdag* väckt motion, II: 940, om ökad samhällsrepresentation i allmännyttiga stiftelser. Motionen har hänvisats till bankoutskottet och behandlingen därav har uppskjutits till höstsessionen. Motionärerna hemställer — under hänvisning till bl. a. överväganden i koncentrationsutredningens delbetänkande Ägande och inflytande inom det privata näringslivet (SOU 1968:7) — att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär lagförslag med innebörd att en majoritet av samhällsrepresentanter skall ingå i styrelsen för stiftelse med omfattande aktieinnehav.

Vissa utredningar m. m.

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

Pensionsstiftelseutredningen

Resultatet av pensionsstiftelseutredningens betänkanden (SOU 1961: 14 och 1965: 41) är redan berört ovan (s. 14).

Kommunalrättskommittén

I sitt betänkande Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965: 40) 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 privaträttslig 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 framlade år 1968 bl. a. två betänkanden av intresse här, Kreditmarknadens struktur och funktionssätt (SOU 1968: 3) samt Ägande och inflytande inom det privata näringslivet (SOU 1968: 7). 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. Utredningen avser att under år 1971 framlägga en sammanfattande bedömning av det insamlade materialet.

Samarbetsutredningen

Förslag till lagstiftning för ökad offentlig insyn och kontroll i bl. a. stiftelser har därefter framlagts av samarbetsutredningen i dess betänkande Företag och samhälle, Del 1 och 2 (SOU 1970: 41 och 42). Del 1 innehåller lagförslagen med motiv och bilagor medan i del 2 redovisas hearings med

2 — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 57*

företrädare för samhällsorgan, företag, löntagarorganisationer och politiska partier m. fl. Bl. a. har utredningen utarbetat förslag till en lag om offentliga styrelseledamöter och offentliga revisorer i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser.

Det föreslås att Kungl. Maj:t skall få förordna en ledamot i styrelsen för stiftelse vars tillgångar överstiger fem miljoner kronor och som har till huvudsakligt ändamål att främja sådan verksamhet som anges i 53 § 1 mom. e) kommunalskattelagen. Det anges att den offentlige styrelseledamoten särskilt skall verka för att samhällets intressen blir beaktade i stiftelsens verksamhet. När fråga uppkommer om utseende av offentlig styrelseledamot skall stiftelsen vara vid straffansvar skyldig att överlämna avskrift av stiftelsens urkunder, stadgar och andra handlingar. Förslaget innehåller också regler om att arvode åt offentlig styrelseledamot skall utges av stiftelsen. — Utredningen föreslår också ett tillägg till tillsynslagen, varigenom bestämmelserna i 14 § tillsynslagen (om förande och avlämnande av räkenskaper m. m.) skall bli tillämpliga även på stiftelse som inte står under kontroll enligt tillsynslagen om nämligen stiftelsens tillgångar överstiger en miljon kr.

Utredningen behandlar frågan om *styrelserepresentation för det allmänna i stiftelse* mot bakgrund av det av koncentrationsutredningen belysta inflytande över svenskt näringsliv som kan utövas genom *allmännyttiga stiftelser*, samt anför:

Även om dessa stiftelsers samhällsekonomiska betydelse i den allmänna debatten många gånger synes ha överdrivits står ändå klart att de stiftelser, som byggts upp kring dominerande aktieinnehav i ett antal betydelsefulla företag, spelar en icke oväsentlig roll vid kontrollen och styrningen av det enskilda näringslivet. Stiftelsernas tillgångar ägs formellt varken av privatpersoner eller av det allmänna, men genom att stiftelsernas styrelser behärskas av personer, som är släkt med eller på annat sätt har intressegemenskap med de ursprungliga stiftarna, kommer stiftelserna att fortlöpande ge vissa familjer eller intressegrupper möjlighet till inflytande över näringslivet. Det allmännas insyn i och inflytande över dessa stiftelser är å andra sidan begränsat. Utredningen har mot denna bakgrund funnit det angeläget överväga huruvida styrelserepresentation för det allmänna är ett lämpligt medel att härvidlag öka samhällets insyn och inflytande.

Utredningen fortsätter:

Från den utgångspunkten att dessa stiftelser är klart privilegierade i skattehänseende kan det också hävdas att samhällelig styrelserepresentation är mer motiverad i dem än i företag i traditionell bemärkelse. Redan den ekonomiska förmån, som samhället ger genom skattefriheten, motiverar att det allmänna får ökad insyn i hur stiftelserna disponerar sina ekonomiska resurser. Styrelserepresentationen skulle från dessa utgångspunkter kunna uppställas som ett villkor för skattefrihet. — En styrelserepresentant för det allmänna skulle kunna tillse att vid dispositionen av stiftelsens avkastning de allmännyttiga ändamål tillgodoses som motiverar skattefriheten. Därmed skulle en sådan styrelserepresentant till viss del fullgöra samma upp-

gifter som ankommer på länsstyrelserna i fråga om stiftelser som står under tillsyn enligt 1929 års lag. En offentlig styrelseledamot skulle även kunna verka för samordning av forskningsanslag som vederbörande stiftelse samt statliga institutioner delar ut. Den väsentligaste uppgiften, och den som framför allt motiverar representation för det allmänna i stiftelsernas styrelser, är dock deltagandet i beslut i samband med placering av stiftelsens tillgångar; beslut som kan få både för det allmänna och för ett stort antal människor synnerligen vittgående konsekvenser. — Utredningen föreslår under hänvisning till det anförda att Kungl. Maj:t ges rätt att i allmännyttig stiftelse som har mer betydande tillgångar utse en ledamot av stiftelsens styrelse. Rätten att utse sådan styrelserepresentation synes lämpligen böra begränsas till de stiftelser vars tillgångar överstiger fem miljoner kronor. Med tillgångar avses då de samlade tillgångarnas bokförda värde, som de upptagits på aktivsidan i stiftelsens balansräkning. — Enligt en undersökning som utredningen har företagit skulle vid en sådan begränsning 35 stiftelser som står under tillsyn kunna hänföras under de föreslagna bestämmelserna. Av dessa synes dock huvuddelen från de synpunkter utredningen har att beakta vara av mindre intresse. Det gäller de stiftelser vars tillgångar i huvudsak är bundna i fastigheter. Utöver de nu nämnda stiftelserna finns några stiftelser med tillgångar överstigande fem miljoner kr., vilka inte står under tillsyn av länsstyrelse. Till denna kategori hör, som tidigare nämnts, bl. a. Knut och Alice Wallenbergs stiftelse (tillgångar enl. koncentrationsutredningen 340 miljoner kr. 1966) samt Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse för allmännyttiga ändamål och Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse (sammanlagda tillgångar enl. koncentrationsutredningen 25 miljoner kr. 1963). I praktiken torde sammanlagt högst 15—20 stiftelser komma att beröras av utredningens förslag om styrelserepresentation. Genom att den föreslagna lagstiftningen givits formen av en fullmakt får Kungl. Maj:t möjlighet att vid urvalet av de stiftelser i vilka styrelserepresentation skall komma i fråga beakta arten av stiftelsens tillgångar.

Styrelserepresentation för det allmänna bör kunna komma i fråga även i det fall att en stiftelse står under tillsyn enligt 1929 års lag. Tillsynen medger nämligen inte i samma utsträckning som styrelserepresentation insyn i och möjlighet att påverka beslut i stiftelserna.

Utredningen tar upp frågan om *årsredovisning för stiftelser* och konstaterar, att den skyldighet till offentlig redovisning som åligger stiftelser inte är särskilt omfattande, samt fortsätter:

En allmännyttig stiftelse som inte faller under bestämmelserna i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser är — även om den har aldrig så stor samhälls-ekonomisk 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 heller inte 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. Vid denna översyn bör det vara en självskrivna uppgift att också behandla frågan om stiftelsernas årsredovisning.

I anslutning till riksdagsmotioner, bl. a. här förevarande motionerna I: 60 och II: 71 samt I: 389, påpekar utredningen bristen på *regler i fråga om stiftelsestyrelsens arbete, funktioner och ansvar* samt fortsätter:

Riksdagen har också i anslutning till sådana motioner uttalat sig till förmån för en lagrevision. Utredningen är emellertid väl medveten om att sådana översyn innebär en komplicerad och omfattande lagstiftningsuppgift. I avvaktan på att denna genomförs bör därför vissa (provisoriska) åtgärder vidtas för att förbättra informationen om i första hand de större allmännyttiga stiftelser som inte står under tillsyn enligt 1929 års lag; stiftelser som alltså f. n. inte är skyldiga att avge någon som helst offentlig redovisning. Det synes lämpligen kunna ske i den formen att i 1929 års tillsynslag tas in en bestämmelse att stiftelse som inte står under tillsyn enligt lagen men som har mer omfattande tillgångar skall avge motsvarande årsredovisning till länsstyrelsen som enligt 14 § tillsynslagen nu åligger de stiftelser som står under tillsyn. Det torde från de synpunkter utredningen har att beakta vara lämpligt att sådan redovisningsskyldighet åläggs alla stiftelser som har tillgångar som överstiger en miljon kronor.

Vad nu sagts innebär inte att alla stiftelser som har mer än en miljon kronor i tillgångar blir underkastade tillsyn enligt 1929 års lag. Förslaget innebär endast att sådan stiftelse, även om den inte står under tillsyn, skall upprätta samma form av redovisning som de stiftelser som står under tillsyn och att redovisningshandlingarna, genom att de skall ges in till länsstyrelsen, blir offentligt tillgängliga.

Samarbetsutredningens betänkanden är f. n. föremål för remissbehandling.

Utredningen rörande den kommunala demokratin

Slutligen skall redovisas den i konstitutionsutskottets ovanberörda (s. 15) utlåtande omnämnda utredningen rörande översyn av den kommunala demokratin, vars huvuduppgift är att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. I direktiven heter det bl. a.:

Bland åtgärder som de sakkunniga sålunda bör överväga är sådana som syftar till att förbättra förutsättningarna för information till förtroende-

männen och medborgarna om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen. Även åtgärder för att vidga och fördjupa kontakterna med föreningar och organisationer inom kommunen bör övervägas. En särskild fråga i detta sammanhang är formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. En kartläggning av hithörande problem har gjorts av kommunalrättskommittén i betänkandet *Kommunala bolag* (SOU 1965: 40) 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.

Övrigt

Utskottet har inhämtat att *departementsutredningen* under hösten 1970 avser att lägga fram en promemoria angående decentralisering av permutationsärendena från de olika statsdepartementen ävensom att permutationsrätten kan antas komma att bli berörd av *grundlagberedningen* under dess fortsatta arbete på de konstitutionella frågorna. — Det kan vidare nämnas att sedan den 1 juli 1970 remisser från statsdepartement i permutationsärenden regelmässigt sker till *kammarkollegiet* i stället för såsom hittills till justitiekanslersämbetet.

Remissyttrandena

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från *justitiekanslern*, *länsstyrelserna i Stockholm* samt *Göteborgs och Bohus län*, *bankinspektionen* och *aktiebolagsutredningen*. Vidare har utskottet berett *Sveriges advokatsamfund* tillfälle att yttra sig över motionerna. Advokatsamfundet har icke inkommit med svar.

Samtliga remissinstanser ställer sig i princip positiva till yrkandena om en allmän översyn av tillsynslagen.

Justitiekanslern anför till frågan om en värdegräns för tillsynslagens tillämpning å smärre stiftelser — efter att ha redogjort för stadgandets förarbeten — följande.

Då det såvitt jag kan bedöma torde vara praktiskt ogenomförbart att låta den offentliga tillsynen avse jämväl stiftelse, vars förmögenhet understiger 10 000 kr., och då kostnaderna för tillsyn över sådan mindre stiftelse ej skulle stå i godtagbar proportion till stiftelsens avkastning, synes enligt min mening skäl ej föreligga till översyn av stiftelselagen i syfte att utöka den offentliga tillsynen av smärre fonder.

I fråga om permutationsrätten hänvisar justitiekanslern till att spörsmålen rörande lagstiftning om permutation och delegering av permutationsfrågorna från Kungl. Maj:t behandlats av utskottet i dess utlåtande 1969: 22 och yttrar:

Någon sådan ändring av förhållandena torde ej ha inträffat, att frågorna nu bör betraktas annorlunda än utskottet gjort. Lagstiftning endast omfattande regler för sammanläggning av små fonder till samfund torde knappast kunna åstadkommas. För att sammanläggning av fonder skall kunna genomföras erfordras i allmänhet permutation av ändamål och andra av stiftaren meddelade bestämmelser.

Beträffande motionerna I: 798 och II: 906 hänvisar justitiekanslern till de ovannämnda vid 1963 års riksdag väckta motionerna angående översyn av tillsynslagen m. m. samt bevillningsutskottets betänkande i anledning därav (BeU 1963: 51). Han återoppar sitt till bevillningsutskottet då avgivna yttrande:

Den av motionärerna väckta frågan sammanhänger uppenbarligen mycket nära med skattelagstiftningens utformning. — — — Frågan om en särskild utredning i syfte att klarlägga omfattningen av nu ifrågasvarande förmögenhetsöverföringar till stiftelser torde böra ses mot bakgrunden av motionärernas uttalande att donationerna görs i sådana former, att inflytandet över förmögenheten och de företag som ingår i denna ligger oducerat i vederbörande familjs händer. Man nalkas här spörsmål som för närvarande behandlas inom den s. k. koncentrationsutredningen. — — — Enligt justitiekanslersämbetets mening är en utredning av det slag som motionärerna åsyftar icke opåkallad. Med hänsyn till det samband som en sådan utredning skulle ha med de frågor, som för närvarande är under behandling inom koncentrationsutredningen, anser emellertid ämbetet det naturligt att — om en utredning anses böra komma till stånd — denna anförtros åt koncentrationsutredningen. Frågan om en översyn av lagen om tillsyn över stiftelser, utförd med utgångspunkt från de i motionerna påtalade förhållandena, synes böra anstå i avvaktan på resultatet av en sådan utredning.

Justitiekanslern fortsätter:

De aktuella motionerna sammanhänger liksom 1963 års motioner med skattelagstiftningens utformning. Huruvida innevarande års riksdag kommer att behandla frågan om skatteplikt för sådana stiftelser, som motionärerna främst torde ha tänkt på, är mig ej bekant. Skulle genom ändrade beskattningsregler skattemyndigheterna framdeles komma att få insyn i sådana stiftelser, är det kanske möjligt att behov av tillsyn jämlikt tillsynslagen blir mindre framträdande. Jag vidhåller den av JK i yttrandet av år 1963 uttalade meningen att en utredning ej är opåkallad. Även om koncentrationsutredningen i huvudsak torde ha slutbehandlat frågan om stiftelsernas inflytande och därmed sammanhängande frågor, kan möjligen ifrågasättas om ej utredningens slutbetänkande, som torde komma att avges under innevarande år, bör avvaktas innan en översyn av lagen om tillsyn över stiftelser påbörjas.

I anslutning till yrkandet i motionen I: 389 återger justitiekanslern följande ur sitt ovannämnda yttrande till första lagutskottet vid 1966 års riksdag:

Det är ju allmänt känt att stiftelseinstitutet under de senast förflutna decennierna kommit till allt större användning även i icke benefika sammanhang. Här åsyftas främst av städer och kommuner bildade bostadsstiftelser och stiftelser för tillgodoseende av andra ändamål; se kommunalrättskommitténs betänkande VII Kommunala bolag (SOU 1965:40). Flera skäl torde ha medverkat till detta. Utvecklingen är emellertid i så måtto ägnad att för framtiden inge vissa bekymmer som stiftelseinstitutet icke är civilrättsligt reglerat på sätt gäller om t. ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar. Här bortses från de regler av civilrättslig innebörd som finns i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser. Därest icke i enskilda fall i urkunderna intagits förbehåll om rätt för stiftarna att göra ändringar i urkunderna, torde i fråga om dessa stiftelser f. n. icke kunna ske några mer fundamentala ändringar utom med hjälp av permutationsinstitutet. Det synes emellertid vara att räkna med att förr eller senare behov gör sig gällande av en reglering av sådana frågor som ändring av stiftelses stadgar, om talan mot styrelsebeslut, om likvidation och upplösning och om fusion för att nämna några spörsmål. — En lagstiftning på nu berörda område kan möjligen begränsas till icke benefika stiftelser av visst slag i analogi med vad som har skett och sker i fråga om pensionsstiftelser. Det kan å andra sidan icke uteslutas, att en dylik lagstiftning lämpligen måste avse stiftelseinstitutet som helhet, varvid även permutationsrätten kommer att beröras.

Han framhåller därefter att, i fråga om de stiftelser motionen I: 389 avser, ett behov av reglering förr eller senare torde göra sig gällande. Han har därför i och för sig ej något att erinra mot att översyn av det slag motionärerna önskar kommer till stånd. Han säger det emellertid vara svårt att bedöma om antalet stiftelser av aktuellt slag är så stort, att behov av författningsregler föreligger redan nu, och anför att till honom remitterade permutationsframställningar rörande icke benefika stiftelser — bortsett från pensions- och personalstiftelser — varit mycket få.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att de under förarbetena till stadgandet om värdegränsen å 10 000 kr. anförda skälen för en relativt hög värdegräns under rådande förhållanden snarast motiverar en ytterligare höjning av gränsen och anser en sänkning icke tillräddlig, därest länsstyrelserna skall kunna hinna med att tillfredsställande granska de större stiftelserna.

I fråga om permutation och sammanläggning av stiftelser anför länsstyrelsen:

Länsstyrelsen har i ett stort antal fall framställt anmärkning mot stiftelser, som under ett flertal år inte verkställt någon utdelning för att fullfölja sina ändamål, och begärt stiftelsestyrelsens förklaring däröver. I regel har då styrelsen vidtagit åtgärder, så att stiftelsens avkastning åter kunnat tagas i anspråk. I en del fall har emellertid länsstyrelsens anmärkning föranlett stiftelsens styrelse att hos Kungl. Maj:t begära permutation av otidsenliga ändamålsbestämmelser. Underlåter en styrelse att i ett dylikt fall söka permutation, kan länsstyrelsen med stöd av 16 § tillsynslagen förelägga styrelsen att vidtaga sådana åtgärder, att stiftelsens medel åter kommer till användning. — Kungl. Maj:t har under senare år i ett stort antal fall efter ansökan av kyrkoråd eller kommunala nämnder i Stockholm medgivit änd-

ring av ändamålsbestämmelserna för fonder och stiftelser under deras förvaltning, varigenom avkastningen kunnat användas i en större omfattning än vad som tidigare varit möjlig. Länsstyrelsen har inte den erfarenheten, att Kungl. Maj:t skulle tillämpa sin permutationsrätt särskilt restriktivt.

Ett stort antal fonder under länsstyrelsens tillsyn förvaltas av kyrkoråd eller kommunala nämnder. Fondernas förmögenheter är i regel med stöd av bestämmelsen i 13 § tillsynslagen sammanförda under en gemensam fondförvaltning. Fonderna äger andel i den gemensamma förmögenhetsmassan i förhållande till sina resp. bokförda förmögenheter. Ur nettoavkastningen av den gemensamma fondförmögenheten tilldelas varje fond årligen så stor del, som motsvarar dess andel i densamma. Fonderna består under samförvaltningen som självständiga stiftelser och utdelning sker ur varje fond för sig enligt fondens ändamålsbestämmelser. — Inom Stockholms stad liksom i ett flertal större församlingar i Stockholm pågår f. n. en genomgång av fonder under deras förvaltning i syfte att söka sammanföra ett flertal mindre fonder med likartade ändamål till samfonder. I åtskilliga fall har Kungl. Maj:t efter ansökan medgett, att dylika samfonder bildas och fastställt enhetliga ändamålsbestämmelser för fonderna. Ett flertal ansökningar här- om har även av länsstyrelsen med tillstyrkan överlämnats till Kungl. Maj:t och är f. n. beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

Länsstyrelsen kan inte dela den uppfattningen, att det nuvarande permutationsförfarandet skulle vara särskilt tidsödande. Det kan emellertid finnas skäl att utreda, om en snabbare handläggning kan åstadkommas av permutationsärendena, om de anförtros annan eller andra myndigheter än Kungl. Maj:t.

I fråga om praxis angående tillsynsmyndighetens rätt till tvångsmedel tar länsstyrelsen bl. a. upp stadgandet i 17 § tillsynslagen enligt vilket tillsynsmyndigheten icke äger tillgripa vitesföreläggande för att framtvinga fullgörandet av åligganden som är straffsanktionerade. Länsstyrelsen finner det önskvärt om vite kunde föreläggas även i sådana fall.

Med erfarenheter från sin granskande verksamhet belyser länsstyrelsen andra svårigheter vid tillämpningen av tillsynslagen och finner svårigheterna kunna vara ett motiv för översyn av lagen. Härutinnan anföres bl. a.:

Länsstyrelsen har vid granskning av räkenskaperna för pensionsstiftelser i ett stort antal fall anmärkt på, att stiftelsens styrelse utbetalat gottgörelse till arbetsgivare för av denne gjorda utgifter, ehuru stiftelsen saknat överskott på kapitalet. Länsstyrelsen har då med stöd av 16 § tillsynslagen förelagt styrelsen att vidtaga åtgärd så att stiftelsen erhåller gottgörelse för utgiften. Om länsstyrelsens beslut inte föranleder rättelse av den påtalade felaktigheten, måste skadeståndstalan anhängiggöras mot styrelsen. — Länsstyrelsen har i en del fall vid granskning av stiftelsens förvaltning funnit, att dess förmögenhet inte varit placerad på ett sätt som kunnat anses nöjaktigt. Med stöd av 16 § tillsynslagen har länsstyrelsen då förelagt stiftelsens styrelse att omplacera vissa tillgångar, t. ex. långfristiga lån eller fastighetsinteckningar med oförmånligt förmånsrättsläge. På grund av svårigheter för stiftelsens styrelse att lösgöra säkerheterna och finna förmånligare placeringsobjekt, kan verkställigheten av länsstyrelsens föreläggande ofta taga en betydande tid i anspråk och i vissa fall vara omöjligt att verkställa.

Rörande yrkandena i motionerna I:798 och II:906 anför länsstyrelsen endast vad departementschefen enligt vad ovan redovisats uttalat i prop. 1929:83 angående rätt för stiftare att förordna om undantag från tillsyn.

Länsstyrelsen yttrar slutligen att förefintlig reglering av bostadsstiftelsers verksamhet synes tillgodose rimliga anspråk på en betryggande kontroll över deras förvaltning, samt anför vidare:

Frågan om stiftelseinstitutet är en lämplig juridisk form för bostadsföretagens verksamhet bör övervägas i samband med frågan om särskild företagsform för kommunal affärsverksamhet. Förslag härom har framlagts av kommunalrättskommittén. I avvaktan på resultatet av denna utredning synes frågan om behovet av ytterligare kontroll över bostadsstiftelsers verksamhet inte motivera någon ändring i 1929 års lag om tillsyn över stiftelser.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län förklarar sig tillstyrka en översyn av lagstiftningen om stiftelser och finner inledningsvis att det framstår som naturligt att en generell anmälningsplikt (förslagsvis till länsstyrelse) jämte registreringsförfarande införes för i varje fall allmännyttiga stiftelser. Länsstyrelsen menar vidare, att det beträffande sådana stiftelser torde böra övervägas om inte någon form av statlig insyn i förvaltningen bör förekomma även om stiftaren undantagit stiftelsen från tillsyn.

Emellertid finner länsstyrelsen att, liksom hittills, smärre donationer torde få lämnas utanför tillsynsregleringen och föreslår att värdegränsen höjs från 10 000 kr. till 25 000 kr. Dock skulle tillsynsmyndigheten kunna för särskilda fall besluta om granskning även av mindre stiftelser.

Länsstyrelsen tillstyrker att frågor om permutation skall kunna delegeras till länsstyrelse, när dessa endast angår organisatoriska föreskrifter. Länsstyrelsen vill ej heller utesluta möjligheten att även frågor om ändring av stiftelses ändamål må kunna handläggas på regional nivå. Länsstyrelsen yttrar vidare beträffande frågan om sammanläggning av fonder:

Om någon olikhet i fråga om ändamålsbestämningen ej föreligger och i övrigt donationsurkunden ej lägger hinder i vägen lär enligt gällande permutationspraxis sammanläggning kunna medges. När det gäller mindre fonder kan sammanläggning vara till fördel därigenom att utdelning kan ske med större belopp. Administrationen kanske också kan något förenklas och förbilligas. Den stora pietet som alltid bör visas stiftaren manar dock till försiktighet. Grundregeln bör vara att varje stiftelse skall leva sitt eget liv så som stiftaren tänkt sig. Frågan om sammanslagning bör prövas med noga omtanke, så att givarens vilja inte åsidosättes i oträngt mål. — Länsstyrelsen har vid sin granskning och såsom rådgivande myndighet kunnat konstatera, att donationsstyrelserna så gott som undantagslöst fullgör sina uppdrag med iakttagande av vad donator föreskrivit. Vid samtal med styrelserepresentanter framlyser ofta den respekt de har för donators vilja och deras ambition att följa bestämmelserna i stiftelseurkunden. Att dessa föreskrifter skall respekteras är för dem självklart.

Länsstyrelsen anför härtill att villkoren för permutation — åtminstone

när det gäller förändring av ändamålsbestämmelse — är stränga och menar att denna praxis ej bör ändras, då en donator skall kunna lita på att hans föreskrifter kommer att respekteras från samhällets sida.

Bankinspektionen bekräftar i sitt yttrande att stiftelseformen stundom nyttjas för drivande av sådan verksamhet för vilken bolags- eller föreningsformen framstår som avgjort lämpligare. Valet av arbetsform torde i de av bankinspektionen observerade fallen ha påverkats av en önskan att undandraga verksamheten tillsyn från det allmänna. Bland de svagheter som stiftelsekonstruktionen vidare anses vara förknippad med nämner bankinspektionen avsaknaden av regler — motsvarande dem som finns i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar — till tryggande av borgenärernas ekonomiska intressen. Erfarenheten har också visat, säger bankinspektionen, att stiftelseinstitutet använts för kringgående av förbud mot viss verksamhet i banker och andra inrättningar.

Bankinspektionen uttalar för egen del ett starkt intresse av att få full insyn i sådana stiftelser, över vilkas verksamhet bank genom personalunion eller kreditgivning eller på annat sätt har ett avgörande inflytande. På grund av det anförda förklarar sig bankinspektionen i huvudsaklig överensstämmelse med de i motionen I: 389 framförda synpunkterna tillstyrka en allmän översyn av tillsynslagen.

Aktiebolagsutredningen uttalar inledningsvis att stiftelserna särskilt genom sitt stöd åt bl. a. vetenskapliga, kulturella, sociala och humanitära ändamål fyller en mycket betydelsefull uppgift samt att detta gäller inte endast de stora, allmänt kända stiftelserna utan även många mindre stiftelser. Aktiebolagsutredningen förklarar sig utgå från att samhället i sin lagstiftning skall noggrant beakta stiftelsernas stora samhälleliga betydelse och påpekar, i anslutning till frågan om stiftelsernas på aktieinnehav grundade inflytande i aktiebolag, att en begränsning av stiftelsernas rätt att rösta för sina aktier medför åtskilliga problem och kan ha diskutabla verkningar när det gäller ett av en sådan begränsning alstrat ökat inflytande för andra aktieägargrupper.

De stora ekonomiska värden som förvaltas av stiftelserna och den betydelsefulla roll de spelar i samhället gör enligt utredningens mening en översyn av de knapphändiga reglerna i 1929 års lag rörande stiftelsernas juridiska organisation påkallad.

Utredningen fortsätter:

I många avseenden torde en reglering vara önskvärd liknande den som redan finns i den associationsrättsliga lagstiftningen och som bl. a. innebär fastare regler angående styrelse, medelsförvaltning och redovisning, revision, samt behörighet att företräda den juridiska personen. Även frågan om stiftelsernas möjlighet att bedriva sådan ekonomisk verksamhet som nor-

malt drives av aktiebolag eller ekonomiska föreningar bör övervägas. Vidare synes lämpligt att upplaga frågorna om ökade möjligheter att ändra stiftelsernas ändamål och att i vissa fall sammanföra mindre stiftelser med likartade ändamål. Givetvis bör lagstiftningen i dessa avseenden gå fram med försiktighet så att man ej förvanskar den bärande tanken i stiftelseinstitutet, nämligen att medel skall kunna anslås för långsiktiga ändamål i stället för att användas för kanske kortsiktiga privatekonomiska syften. — Utredningen anser att en lagstiftning i nu nämnda frågor med fördel bör kunna ske i nordiskt samarbete. — Slutligen vill utredningen erinra om att delvis samma problem och lagstiftningsbehov föreligger för en annan grupp av juridiska personer, nämligen ideella föreningar. Fastän dessa i vissa avseenden har ännu större betydelse för samhället och de enskilda än stiftelserna är de som bekant helt oreglerade i lagstiftningen. En samtidig, ny lagstiftning rörande stiftelserna och de ideella föreningarna synes därför böra övervägas.

Utskottet

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.

I motionerna framställs — från delvis skilda utgångspunkter — yrkanden som avser översyn av lagstiftningen om stiftelser.

I motionerna I: 60 av herr Hjorth m. fl. och II: 71 av herr Andersson i Storfors m. fl. yrkas översyn i syfte att få bättre kontroll över stiftelser vars tillgångar ej överstiger 10 000 kr. Motionärerna anför vidare att många fondbestämmelser är otidsenliga och att avkastningen från de mindre fonderna ofta är liten. De anser därför behov föreligga av enkla metoder för att anpassa äldre stiftelsestatuter till dagens samhälle och av ett lagreglerat system för sammanläggning av små stiftelser till en »samfond». Mot denna bakgrund yrkar motionärerna också att åtgärder vidtas som gör det möjligt att smidigare än för närvarande ändra föråldrade fondbestämmelser (permutation).

Med hänsyn till att skattefria stiftelser med tillgångar på flera hundra miljoner kronor kan vara helt undantagna från offentlig insyn yrkas i motionerna I: 798 av herr Werner och II: 906 av herr Hermansson m. fl. — såvitt motionerna behandlas i detta utlåtande — att riksdagen skall hemställa om översyn av tillsynslagen.

I motionen I: 389 av herrar Alexanderson och Ernulf anför motionärerna bl. a. att stiftelseformen under senare tid i stor utsträckning använts i annat syfte än att med avkastningen av de anslagna medlen tillgodose visst ändamål och att man härvid i vissa fall kommit ett bulvanförhållande nära. I

anledning av utvecklingen på stiftelseområdet har det enligt motionärerna visat sig föreligga behov av en mera ingående författningsmässig reglering av stiftelseinstitutet, särskilt med avseende på registrering, behörighet att företräda stiftelse, revision och offentlig redovisning av den ekonomiska ställningen. Mot denna bakgrund yrkas en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser i syfte att åstadkomma en fullständigare lagreglering och offentlig redovisning av den ekonomiska ställningen.

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen 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, och frågor om ändringar i och utbyggnad av lagstiftningen har därefter behandlats i skilda sammanhang.

Sålunda har en lagändring med höjning från 5 000 kr. till 10 000 kr. av den för tillsyn stadgade värdegränsen vidtagits år 1958 och frågor om lagstiftning rörande permutation behandlats av riksdagen såväl år 1967 i anledning av proposition med förslag till lag om tryggnad av pensionsutfästelse m. m., däri viss begränsad reglering av permutationsrätten infördes, som åren 1966 och 1969 i anledning av motioner angående utredning rörande permutationsinstitutet. Motionerna avlogs av riksdagen. Permutationsrätten övervägs för närvarande inom departementsutredningen och grundlagberedningen. Frågor angående insyn och inflytande i skilda stiftelser har varit föremål för riksdagsbehandling vid flera tillfällen under senare år och har också ingått i utredningsuppdrag för olika statliga utredningar, bl. a. för den under våren 1970 tillsatta utredningen rörande den kommunala demokratin.

Koncentrationsutredningen har i sina hittills avlämnade betänkanden redovisat undersökningar av vissa större stiftelser inom det privata näringslivet och samarbetsutredningen har, delvis på grundval av detta arbete, i sitt nyligen avgivna betänkande framlagt förslag till lagstiftning för ökad offentlig insyn och kontroll i bl. a. större stiftelser. Samarbetsutredningen föreslår en lag om offentliga styrelseledamöter och offentliga revisorer i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, enligt vilken Kungl. Maj:t skall få förordna en ledamot i styrelsen för allmännyttig stiftelse vars tillgångar överstiger fem miljoner kronor. Utredningen föreslår även att tillsynslagets bestämmelser om offentlig redovisning görs tillämpliga också på stiftelse som inte står under kontroll enligt tillsynslagen, om nämligen stiftelsens tillgångar överstiger en miljon kronor. Samarbetsutredningen berör också frågan om en genomgripande översyn av den lagstiftning som reglerar stiftelseinstitutet och förordar att en sådan kommer till stånd inom en nära framtid. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Det bör också nämnas att departementsutredningen inom kort kommer att lägga fram förslag angående decentralisering av permutationsärendena.

Av det anförda framgår att frågan om en översyn av lagstiftningen rörande stiftelser redan är föremål för uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. Enligt utskottets mening är det därför inte påkallat med något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionerna. Vid detta ställningstagande beaktar utskottet att genomförandet av de reformer som kan bli resultatet av samarbetsutredningens förslag kunde fördröjas om en utredning med vittgående uppdrag nu tillsattes.

Med hänsyn till det sagda bör motionerna enligt utskottets mening inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer,

att motionerna

I: 60 och II: 71,

I: 798 och II: 906, såvitt nu är i fråga, samt

I: 389

icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 oktober 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar *Alexanderson* (fp), *Erik Svedberg* (s), *fröken Mattson* (s), *herr Schött* (m), *fru Lindström* (s), herrar *Sörenson* (fp), *Larfors* (s) och *Ferdinand Nilsson* (cp);

från andra kammaren: *fröken Bergegren* (s), *herr Martinsson* (s), *fru Kristensson* (m), herrar *Jönsson i Malmö* (s), *Börjesson i Falköping* (cp), *Polstam* (cp), *fru Anér* (fp) och *herr Jadestig* (s).

Reservation

av herrar *Alexanderson* (fp), *Schött* (m), *Sörenson* (fp), *Ferdinand Nilsson* (cp), *fru Kristensson* (m), herrar *Börjesson* i Falköping (cp), *Polstam* (cp) och *fru Anér* (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 28 med orden »Som framgår» och slutar med orden »riksdagens åtgärd» bort ersättas med text av följande lydelse.

Lagstiftningen om tillsyn över stiftelser tillkom för mer än 40 år sedan. Bl. a. beroende på bristande utredning rörande bestående stiftelsers ursprung, utveckling och verksamhet begränsades lagstiftningen till vad som var påkallat av behovet av kontroll och tillsyn. Av ett framtida övervägande 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 inte förutsattes vid tillsynslagens tillkomst. Inom betydelsefulla områden av offentlig verksamhet har man sålunda sökt andra former för verksamhetens bedrivande än den hävdvunna offentligrättsliga ordningen erbjudit, och bl. a. för den kommunala bostadsförsörjningen har därvid stiftelseinstitutet kommit till allmän användning. Detta har medfört olägenheter bl. a. då det gällt avvägningen mellan inslag av offentligrättslig och privaträttslig prägel, särskilt i fråga om insyn, kontroll och ledning. På senare tid har uppmärksamheten också riktats mot vissa stiftelseformer inom det privata näringslivet. Vidare har bristen på en närmare associationsrättslig reglering av stiftelseinstitutet blivit mer påtaglig allteftersom stiftelseformen blivit mer allmänt nyttjad för verksamhet med huvudsakligen annat syfte än att använda avkastningen av de anslagna medlen för att tillgodose visst ändamål. Även vissa avgöranden av högsta domstolen och regeringsrätten i mål angående stiftelser påvisar olägenheterna av att en detaljreglerad civillagstiftning saknas (se bl. a. NJA 1966 s. 149 och R 1966 s. 114). Ytterligare må nämnas att samarbetsutredningen i sitt nyligen publicerade betänkande Företag och samhälle framhållit att tillsynslagens bestämmelser om årsredovisning inte kan sägas särskilt väl motsvara nutida krav på insyn.

Utskottet finner av det anförda framgå att avsevärda problem och olägenheter vållas av bristen på detaljerade bestämmelser på en rad för stiftelseinstitutet centrala områden samt att den ökade förekomsten av stiftelser inom olika delar av samhällslivet framkallat behov av modern och effektiv reglering av frågorna om insyn och offentlig redovisning. Utskottet anser därför — i likhet med vad flertalet remissorgan uttalat i yttranden över motionerna — att en utredning i det syfte som angivits i motionen I: 389 inte gärna längre kan ställas på framtiden. Det kan påpekas att även samarbetsutredningen kommit till uppfattningen att en genomgripande översyn av lagstiftningen rörande stiftelseinstitutet bör komma till stånd inom en nära framtid.

Den av utskottet sålunda förordade utredningen bör också pröva de i motionerna I: 60 och II: 71 behandlade frågorna om permutation, sammanläggning av stiftelser och kontroll av smärre stiftelser. Däremot anser utskottet inte att en utredning efter de riktlinjer som uppdragits i motionerna I: 798 och II: 906, d. v. s. främst såvitt gäller den offentliga insynen i mycket stora s. k. skattefria stiftelser, är påkallad; önskemålen härom får anses vara tillgodosedda genom det av samarbetsutredningen framlagda betänkandet.

Det förordade utredningsarbetet behöver uppenbarligen inte fördröja de reformer i begränsat hänseende som kan bli resultatet av samarbetsutredningens lagförslag.

dels att utskottet bort hemställa,

A. att riksdagen med bifall till motionerna I: 60 och

II: 71 samt I: 389 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om en allmän översyn av lagstiftningen om stiftelser, samt

B. att motionerna I: 798 och II: 906, såvitt nu är i fråga, i den mån de icke besvarats genom vad utskottet under A hemställt, icke föranleder någon riksdagens åtgärd.