

Lagrådsremiss

Stiftelselagen – undantag från viss tillsyn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 februari 2001.

Britta Lejon

Göran Lambertz
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i stiftelselagen (1994:1220) som gäller undantag från viss tillsyn. Ändringarna innebär att en stiftelse i visst begränsat hänseende skall kunna undantas från tillsyn enligt lagen, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag och det finns särskilda skäl. Undantag skall beslutas av Kammarkollegiet. Ett beslut om undantag skall kunna återkallas, om det inte längre finns skäl för det. Kammarkollegiets beslut i ett ärende om undantag skall kunna överklagas hos regeringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Stiftelselagen.....	6
4.1.1	Allmänt.....	6
4.1.2	Bestämmelser om tillsyn.....	6
4.1.3	Den särskilda tillsynsordningen.....	7
4.2	Nobelstiftelsens begäran om lagändring.....	8
4.2.1	Bakgrund.....	8
4.2.2	Nobelstiftelsens framställning.....	8
5	Överväganden och förslag.....	9
5.1	Behövs en ny regel om skydd mot insyn?.....	9
5.2	Hur bör regleringen utformas?.....	12
6	Kostnader och ikraftträdande.....	15
7	Författningskommentar.....	16

Bilaga 1 Nobelstiftelsens lagförslag

Bilaga 2 Lagförslaget i det remitterade utkastet till lagrådsremiss

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).

2 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs i fråga om stiftelselagen (1994:1220)
dels att 4 kap. 15 § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i 9 kap. skall införas en ny paragraf, 10 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 15 §¹

Revisorerna får inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om *en* sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket. *Bestämmelsen gäller inte heller upplysningar om sådana angelägenheter som är undantagna från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.*

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

9 kap. 1 §

Tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. En stiftelse med anknuten förvaltning står under tillsyn av länsstyrelsen i det län där

¹Senaste lydelse 1999:625.

förvaltaren har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltarens egen förvaltning huvudsakligen utövas eller, om ett handelsbolag är förvaltare, där bolagets huvudkontor är inrättat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en annan myndighet än som följer av första stycket skall vara tillsynsmyndighet för en stiftelse.

Att det för vissa stiftelser gäller särskilda bestämmelser om tillsynen framgår av 10 §.

Att det för vissa stiftelser gäller särskilda bestämmelser om tillsynen framgår av 10 och 10 a §§.

10 a §

Kammarkollegiet får besluta att en stiftelse i visst begränsat hänseende skall vara undantagen från tillsyn enligt denna lag, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag och det finns särskilda skäl. Kammarkollegiet får återkalla ett beslut om undantag, om det inte längre finns skäl för undantaget.

Frågor om undantag prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Frågor om återkallelse av undantag prövas på ansökan av tillsynsmyndigheten eller när det annars finns skäl för det.

Kammarkollegiets beslut får överklagas hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

3 Ärendet och dess beredning

Nobelstiftelsen begärde i en framställning till regeringen i december 1997 en lagändring i syfte att undanta Nobelstiftelsen från tillsynsmyndighetens insyn när det gäller att utse Nobelpristagare. Nobelstiftelsens lagförslag finns i *bilaga 1*.

Framställningen har remissbehandlats. Remissinstanser var Justiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen i Stockholms län. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr Ju 97/7003).

I denna lagrådsremiss föreslås en reglering som något avviker från den som Nobelstiftelsen föreslagit. Ett utkast till lagrådsremiss har lämnats för synpunkter till remissinstanserna och Nobelstiftelsen. Utkastets lagförslag återfinns i *bilaga 2*. De skriftliga synpunkter som lämnats finns tillgängliga i lagstiftningsärendet.

4 Bakgrund

4.1 Stiftelselagen

4.1.1 Allmänt

Stiftelselagen (1994:1220) trädde i kraft den 1 januari 1996. Lagen anger att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (se 1 kap. 2 §). Föreskrifterna i ett stiftelseförordnande skall följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot stiftelselagen (se 2 kap. 1 §). Styrelsen eller förvaltaren svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs (se 2 kap. 3 § första stycket).

4.1.2 Bestämmelser om tillsyn

Bestämmelserna om tillsyn över stiftelser återfinns i 9 kap. stiftelselagen. Alla stiftelser är knutna till en tillsynsmyndighet. Denna myndighet är i regel länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte. I tillsynsmyndighetens befattning med stiftelser ingår tre huvuduppgifter, nämligen kontroll, ingripande och service.

Kontrollen bygger i huvudsak på att tillsynsmyndigheten alltid har rätt att begära information av en stiftelse. Tillsynsmyndigheten får i princip alltid begära in handlingar eller upplysningar från vilken stiftelse som helst (se 9 kap. 4 § första stycket 1). Som ett led i kontrollfunktionen får tillsynsmyndigheten också kalla till och delta vid sammanträde med

stiftelsens styrelse eller förvaltare samt, om någon särskild anledning föreligger, utföra inspektion hos stiftelsen (se 9 kap. 4 § första stycket 2 och 3). Myndigheten utövar också en återkommande kontroll genom att granska årsredovisning och revisionsberättelse om stiftelsen är årsredovisningsskyldig (jfr 3 kap. 11 § stiftelselagen).

Tillsynsmyndigheten är skyldig att *ingripa*, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revision inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen. Myndigheten skall också ingripa om det kan antas att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag (se 9 kap. 3 § första stycket). Tillsynsmyndigheten kan vid ingripanden använda sig av olika åtgärder; den kan bl.a. utfärda förelägganden och meddela förbud (se 9 kap. 5 § första stycket 2 och 3).

Tillsynsmyndighetens uppgift att utföra *service* gentemot stiftelserna består i att ge råd och upplysningar (se 9 kap. 3 § andra stycket).

4.1.3 Den särskilda tillsynsordningen

Vissa stiftelser är undantagna från de centrala bestämmelserna om kontroll och ingripande. Det betyder bl.a. att tillsynsmyndigheten normalt är förhindrad att begära information av dessa stiftelser. Tre grupper av stiftelser berörs; för det första stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting, för det andra stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet och för det tredje stiftelser som enligt stiftarens förordnande skall vara undantagna från tillsyn enligt stiftelselagen och som varken under innevarande eller de tre närmast föregående räkenskapsåren har utövat näringsverksamhet eller varit moderstiftelse (se 9 kap. 10 § första stycket). Nu angivna stiftelser är undantagna från bestämmelserna om tillsynsmyndighetens rätt att ingripa (9 kap. 3 § första stycket), myndighetens rätt att begära in handlingar m.m. (9 kap. 4 §) samt tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud (9 kap. 5 § första stycket 2 och 3).

De stiftelser som normalt är undantagna från tillsyn kan dock under vissa förutsättningar bli föremål för ingripanden från tillsynsmyndigheten. Om det kan antas att en stiftelse saknar namn eller har åsidosatt reglerna om årsredovisning och revision m.m., är nämligen de centrala tillsynsbestämmelserna tillämpliga även beträffande dessa stiftelser (se 9 kap. 10 § andra stycket).

Även när det gäller revisorernas åligganden finns en specialregel avseende stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen. Av 4 kap. 15 § första stycket följer att en revisor i princip har tystnadsplikt. I paragrafens andra stycke meddelas bestämmelser om revisorns upplysningsskyldighet till bl.a. tillsynsmyndigheten. Paragrafens tredje stycke innehåller dock ett undantag vad gäller revisorns upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten för sådana stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen.

4.2 Nobelstiftelsens begäran om lagändring

4.2.1 Bakgrund

Nobelstiftelsen är grundad på ett testamente som upprättades den 27 november 1895 av Alfred Nobel. Ändamålet med Nobelstiftelsen är att i enlighet med Alfred Nobels testamente och fastställda stadgar varje år dela ut Nobelpris i fem ämnen. Priserna delas ut av fyra särskilt angivna prisutdelare, som även svarar för att välja ut pristagarna. Prisutdelarna är Kungliga Vetenskapsakademien, Nobelförsamlingen vid Karolinska Institutet, Svenska Akademien och Den Norske Nobelkomite. Grundstadgarna, dvs. Nobelstiftelsens stiftelseförordnande, fastställdes av Kungl. Maj:t den 29 juni 1900. De har därefter ändrats flera gånger, senast efter beslut av Kammarkollegiet den 30 december 1999.

Grundstadgarna föreskriver bl.a. följande. För varje svensk prisgrupp skall det utses en "Nobelkommitté" om tre till fem personer för att avge ett utlåtande i fråga om prisutdelningen (6 §). För att någon skall kunna komma i fråga för pris fordras ett skriftligt förslag från en behörig person. Bestämmelser om behörighet meddelas av prisutdelaren (7 §). Ett förslag bör vara motiverat och åtföljt av de skrifter och andra handlingar som åberopas (8 §). På stiftelsens högtidsdag (årsdagen av testators död den 10 december) skall Nobelpriset överlämnas till pristagarna (9 §).

Av 10 § i stadgarna framgår följande. Talan får inte föras mot prisutdelares beslut i fråga om prisutdelning. Inkommet förslag till prisbelöning samt utredning och utlåtande i fråga om prisutdelning får inte röjas. Om skiljaktiga meningar har förekommit vid en prisutdelares beslut om prisutdelning, får de inte tas till protokollet eller annars röjas. Prisutdelare får dock, efter prövning i varje särskilt fall, för lärdomshistorisk forskning medge tillgång till material, som legat till grund för prisbedömning och beslut. Ett sådant medgivande får dock lämnas tidigast 50 år efter ifrågavarande prisbeslut.

4.2.2 Nobelstiftelsens framställning

I en framställning till regeringen har Nobelstiftelsen begärt en lagändring av innebörd att stiftelsen skall kunna undantas från tillsynsmyndighetens *insyn* såvitt gäller hur Nobelpristagare utses. Stiftelsen har föreslagit ett nytt tredje stycke i 9 kap. 10 § stiftelselagen av innebörd att regeringen skall kunna undanta stiftelser från åtgärder enligt 9 kap. 4 § (dvs. kontrollåtgärder), om sådana åtgärder kan innebära att uppgifter röjs om hur de som får förmåner från stiftelsen utses. Enligt förslaget skall beslut om undantag få meddelas bara om det kan antas att förmånstagare utses på ett betryggande sätt och det även i övrigt finns särskilda skäl till det. Nobelstiftelsen har också föreslagit att beslut om undantag skall kunna återkallas, om det kan misstänkas t.ex. att möjligheten till undantag missbrukas.

Nobelstiftelsen har anfört att det har uppmärksammats att grundstadgarnas bestämmelse om tystnadsplikt (10 §) står i konflikt med stiftelselagens bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att begära in handlingar och upplysningar. Enligt stadgarna får nämligen uppgifter om

ett inkommet förslag till prisbelöning samt utlåtande och utredning i samband med detta inte lämnas ut. Detsamma gäller för skiljaktiga meningar. Nobelstiftelsen har angett att det alltid har varit av synnerlig betydelse att uppgifter som berör hur Nobelpristagare utses inte kommer ut. Sättet att utse pristagare bygger enligt stiftelsen på att arbetet kan bedrivas under sträng sekretess. Enligt stiftelsen utgör vetskapen om att ingivna förslag och utförd utredning inte kommer att offentliggöras en förutsättning för det prisbedömningsarbete som har bidragit till Nobelprisets goda anseende såväl i Sverige och Norge som internationellt.

Nobelstiftelsen har konstaterat att stadgarnas föreskrifter om tystnadsplikt verkar vara oförenliga med bestämmelserna i stiftelselagen om tillsynsmyndighetens rätt att begära in handlingar och upplysningar från stiftelsen och dess revisorer (9 kap. 4 § och 4 kap. 15 § andra stycket, jfr ovan under 4.1.2 och 4.1.3). Stiftelsen har vidare framhållit att även om de uppgifter som tillsynsmyndigheten får i sin tillsynsverksamhet i och för sig faller under sekretessbestämmelsen i 8 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100), torde den bestämmelsen knappast kunna ge Nobelstiftelsen önskat skydd i nu aktuellt hänseende. Sekretess enligt den aktuella bestämmelsen gäller för tillsynsmyndighetens tillsyn över stiftelser, för uppgifter om stiftelsens affärs- eller driftförhållanden eller om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att stiftelsen eller den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Enligt Nobelstiftelsen kan det vara svårt att hävda att det uppkommer skada i de hänseenden som lagen avser.

5 Överväganden och förslag

5.1 Behövs en ny regel om skydd mot insyn?

Regeringens bedömning: Det bör införas regler som möjliggör skydd mot insyn i stiftelser i vissa fall, t.ex. när det gäller hur Nobelpristagare utses.

Nobelstiftelsens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning när det gäller behovet av skydd mot insyn i hur Nobelpristagare utses.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser utom *Länsstyrelsen i Stockholms län* har ställt sig bakom eller förklarat sig inte ha några invändningar mot att det införs en ordning som säkerställer skydd mot insyn i hur Nobelpristagare utses. Länsstyrelsen har angett att det i praktiken är uteslutet att myndigheten i något tillsynssammanhang skulle ha intresse av att begära in de nu aktuella uppgifterna, även om det i teorin inte kan uteslutas att det läge som Nobelstiftelsen har skisserat uppstår. Enligt länsstyrelsen kan det inte uteslutas att den föreslagna bestämmelsen skulle kunna utnyttjas av vilken stiftelse som helst för att t.ex. fördröja ett tillsynsärende. *Justitiekanslern* har ifrågasatt

nödvändigheten av den föreslagna regeln. Enligt JK är det tveksamt om tillsynsmyndigheten har rätt att få insyn i en angelägenhet där beslutsbefogenheten som i detta fall tillkommer ett till stiftelsens styrelse eller förvaltare sidoordnat organ. Det gäller enligt JK även om ett sådant beslut anses ske under överinseende av styrelsen. *Kammarkollegiet* har ställt sig bakom Nobelstiftelsens motiv men angett att den av Nobelstiftelsen föreslagna lösningen är alltför ensidigt inriktad på den stiftelsen och det nu aktuella problemet. Kollegiet har därför föreslagit en annan lösning.

Skälen för regeringens bedömning: Genom den särskilda tillsynsordningen enligt 9 kap. 10 § stiftelselagen – som innebär att vissa stiftelser undantas från lagens centrala bestämmelser om tillsyn (se ovan 4.1.3) – tillmötesgår normalt en stiftares önskemål om undantag från tillsyn (se första stycket 3 i den angivna paragrafen). Det måste dock vara fråga om en föreskrift av *stiftaren själv* för att en stiftelse skall kunna hänföras till denna kategori. Och dessutom gäller inte undantaget om stiftelsen utövar näringsverksamhet.

I Nobelstiftelsens fall handlar det inte om en föreskrift av stiftaren själv utan om en föreskrift i stadgarna. Vidare är det inte fråga om ett undantag från all tillsyn utan om en mer begränsad fråga. Det kan dessutom inte uteslutas att Nobelstiftelsen anses bedriva viss näringsverksamhet eller kan komma att göra det. Stiftelsen omfattas alltså inte av det nyss beskrivna undantaget.

Frågan är då om det finns skäl att begränsa tillsynsmyndighetens insyn i ytterligare vissa fall.

Nobelpriset är en av de företeelser som Sverige är känt för internationellt. Priset är unikt i sitt slag och en mycket betydelsefull utmärkelse. Nobelstiftelsens stadgar bygger otvetydigt på att ingen skall ha insyn i den beslutsprocess som leder till att en Nobelpristagare utses. Stadgarna bygger också på att utomstående inte skall kunna ta del av de handlingar och utlåtanden som är förknippade med denna process. Det finns ingen anledning att betvivla det som Nobelstiftelsen anfört om betydelsen av att uppgifter som rör valet av Nobelpristagare inte kommer ut. En annan sak är att det åtminstone teoretiskt kan uppkomma situationer – som också Nobelstiftelsen själv är inne på – där en offentlig insyn kan komma att framstå som påkallad.

När det gäller frågan om tillsynsmyndigheten enligt gällande rätt över huvud taget har rätt till insyn när beslutsbefogenheten tillkommer ett annat organ än styrelsen eller förvaltaren – i Nobelstiftelsens fall de prisutdelare som nämns i avsnitt 4.2.1 – bör följande uppmärksammas. De åtgärder som styrelsen eller förvaltaren inte skall svara för på grund av en föreskrift i stiftelseförordnandet är särskilt angivna i 2 kap. 3 § andra stycket stiftelselagen. Det gäller åtgärder för att utse eller entlediga styrelseledamöter eller revisorer liksom beslut om arvode. När det gäller andra åtgärder har styrelsen eller förvaltaren det yttersta ansvaret, även om besluten rent faktiskt fattas av ett annat organ. Självfallet innebär inte detta att styrelsen eller förvaltaren har ett ansvar för att beslutet är i alla avseenden ”rätt”. Men det torde ändå innebära att tillsynsmyndigheten i princip är oförhindrad att från stiftelsen begära in t.ex. det underlag för

ett prisbeslut som finns hos stiftelsen, även om beslutet har fattats av ett annat organ (jfr prop. 1993/94:9 s. 119).

Det är visserligen mindre troligt att tillsynsmyndigheten skulle finna skäl att begära in den typ av uppgifter som Nobelstiftelsen vill skall vara skyddade. Så länge det är formellt möjligt finns det dock anledning att hörsamma vad Nobelstiftelsen har begärt. Till detta kommer att stadgarna i denna del (10 §) kan anses stå i konflikt med lagens bestämmelser om tillsyn. Detta är i sig en omständighet som bör åtgärdas.

Det är fullt möjligt att liknande behov kan finnas eller uppstå för andra stiftelser där det i stiftelseförordnandet anges att vissa uppgifter skall hållas utanför tillsynsmyndighetens insyn.

Regeringen instämmer i Nobelstiftelsens och remissinstansernas bedömning att bestämmelsen i 8 kap. 21 § sekretesslagen inte löser problemet.

Sammantaget anser regeringen alltså att det finns skäl att skapa en ordning som möjliggör skydd mot insyn i vissa fall, t.ex. när det gäller hur Nobelpristagare utses. Som Nobelstiftelsen varit inne på bör en reglering ta hänsyn till riskerna för att en undantagsreglering missbrukas.

5.2 Hur bör regleringen utformas?

Regeringens förslag: En stiftelse skall i visst begränsat hänseende kunna undantas från tillsyn enligt stiftelselagen, om det finns stöd för ett sådant undantag i stiftelseförordnandet och det dessutom finns särskilda skäl. Beslutet skall kunna återkallas om det inte längre finns skäl för undantaget. Beslut om undantag och återkallelse skall fattas av Kammarkollegiet och kunna överklagas hos regeringen.

Nobelstiftelsens förslag: Nobelstiftelsens förslag tar uttryckligen sikte på undantag från åtgärder som kan medföra att uppgifter om dem som får förmåner från stiftelsen röjs.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* har tillstyrkt Nobelstiftelsens förslag. *Justitiekanslern* har angett sig inte ha några invändningar mot att Nobelstiftelsens önskemål tillgodoses på lämpligt sätt. *Länsstyrelsen* har, om en lagändring bedöms vara nödvändig, förordat att de aktuella uppgifterna skyddas genom ett tillägg i sekretesslagen, där Nobelstiftelsen direkt pekas ut. *Kammarkollegiet* har föreslagit att ytterligare en kategori stiftelser införs inom ramen för den särskilda tillsynsordningen (9 kap. 10 § stiftelselagen).

Förslaget i det remitterade utkastet till lagrådsremiss: Förslaget i utkastet överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt eller förklarat sig inte ha något att invända mot förslaget. *Nobelstiftelsen* och *Kammarkollegiet* har framfört synpunkter på vem som skall kunna få till stånd en återkallelse av ett undantag från viss tillsyn. *Kammarkollegiet* har vidare framhållit att frågan om vilka behov från en stiftelses sida som skall anses utgöra skäl för undantag bör tydliggöras.

Skälen för regeringens förslag

I det följande behandlar regeringen först de lagförslag som Nobelstiftelsen och Kammarkollegiet har lämnat. Sedan följer skälen för den sakliga lösning som regeringen föreslår. Därefter behandlas den föreslagna beslutsordningen. Avslutningsvis tas vissa frågor om förvaltningsmyndigheters självständighet och revisorers upplysningsskyldighet upp.

Nobelstiftelsens och Kammarkollegiets förslag

Nobelstiftelsen har av naturliga skäl utgått från sina egna behov av en lagändring. Stiftelsen har därför föreslagit ett tillägg i 9 kap. 10 § stiftelselagen av innebörd att regeringen i enskilda fall skall kunna besluta att en stiftelse skall vara undantagen från tillsynsmyndighetens åtgärder om ingripande och kontroll, om sådana åtgärder skulle kunna medföra att uppgifter röjs om hur de som får förmåner av stiftelsen utses.

Beslut om sådana åtgärder föreslås bara få meddelas om det kan antas att förmånstagarna utses på ett betryggande sätt och det i övrigt finns särskilda skäl för undantaget.

Mot Nobelstiftelsens förslag talar att det från ett bredare perspektiv knappast finns anledning att undanta just uppgifter om hur de som får förmåner av stiftelsen utses. Tvärtom kan detta ibland vara en central uppgift för tillsynen.

Kammarkollegiet har i stället föreslagit en fjärde punkt i 9 kap. 10 § stiftelselagen – alltså inom ramen för den särskilda tillsynsordningen – av innebörd att regeringen om det finns synnerliga skäl skall kunna besluta om tillsyn enligt den bestämmelsen. En sådan lösning skulle visserligen passa väl in i lagens systematik. Den skulle dock innebära ett avsevärt mer långtgående undantag än som är motiverat från Nobelstiftelsens synpunkt, eftersom stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen är helt och hållet undantagna från de centrala bestämmelserna om tillsyn. Enligt regeringens mening måste det finnas ett tydligt behov av ett sådant undantag för att en sådan lösning skall väljas. Kammarkollegiet har visserligen angett att det finns stiftelser vars verksamhet är sådan att det från såväl stiftelsens som statens utgångspunkt kan vara av betydelse att de framstår som helt oberoende av staten. Någon mera utredning finns dock inte i ärendet. Tillräckliga skäl för att nu införa ett så långtgående undantag kan då inte anses föreligga. Till detta kommer att en reglering som ger regeringen möjlighet att besluta om vidsträckt dispens med utgångspunkt från ett så relativt vagt krav som synnerliga skäl medför en risk att dispensprövningen kan komma att uppfattas som alltför skönsmässig och kanske delvis politisk.

Ett annat alternativ skulle kunna vara en ändring i sekretesslagen där Nobelstiftelsen direkt pekas ut. En sådan ändring skulle ta sikte på under vilka förhållanden uppgifter skulle kunna hindras att lämna tillsynsmyndigheten. Det avgörande för Nobelstiftelsen är dock att handlingarna inte skall lämna stiftelsen. En ändring i sekretesslagen synes därför inte vara en framkomlig väg.

Regeringens förslag

Regleringen bör inte ges ett vidare tillämpningsområde än det finns behov av och inte heller ensidigt inriktas på Nobelstiftelsens behov. Den bör ge så litet utrymme för skönsmässiga bedömningar som möjligt och det bör finnas stöd i stiftelseurkunden för undantaget. Utifrån dessa utgångspunkter är enligt vår bedömning den lämpligaste lösningen en särskild bestämmelse i stiftelselagen som säger att en stiftelse kan undantas från tillsyn ”i visst begränsat hänseende”, om ett sådant undantag stämmer med stiftelseförordnandet och det finns ”särskilda skäl” för det. I detta sammanhang bör noteras att föreskrifter som före ikraftträdandet har fastställts för en stiftelse av regeringen, Kammarkollegiet eller en länsstyrelse skall anses som föreskrifter i ett stiftelseförordnande (11 § lagen [1994:1221] om införande av stiftelselagen). Det innebär att bl.a. Nobelstiftelsens grundstadgar här omfattas av uttrycket stiftelseförordnande.

Det kan övervägas hur preciserat stiftelseurkundens stöd för ett undantag skall behöva vara. Enligt regeringens mening finns det inte anledning att ställa några särskilda krav i detta hänseende. Det väsentliga är att undantaget blir begränsat och tydligt preciserat samt att skälen för undantaget är övertygande. Utgångspunkten bör vara att ett undantag förutsätter dels att det skall begränsas med hänsyn till vad som är ett klart påvisat behov, dels att det finns skäl att förlita sig på att inga oegentligheter eller dylikt undanhålls genom begränsningen i tillsyn. Härvid finns det anledning att vara särskilt varsam beträffande stiftelser som driver näringsverksamhet. De nu nämnda förutsättningarna bör komma till uttryck i lagtexten genom det nyssnämnda kravet på särskilda skäl.

Om det kan misstänkas att ett undantag missbrukas eller om det framgår att det inte längre finns något behov av undantaget, bör det kunna återkallas.

Beslutsordningen

Frågan är då vem som skall besluta om undantag. Beslut om ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande fattas av Kammarkollegiet och kan överklagas hos regeringen (se 6 kap. 1 och 2 §§ stiftelselagen). Det finns en allmän strävan att befria regeringen från ärenden av olika slag. Vid införandet av nya stiftelselagen behandlades frågan om överklaganden av Kammarkollegiets beslut i fråga om permutation av stiftelser borde prövas av allmän förvaltningsdomstol. Då gjordes den bedömningen att en sådan nyordning inte borde införas utan en allsidig utredning (se prop. 1993/94:9 s. 84–85). Regeringen avser att överväga frågan om en nyordning i samband med den utvärdering av stiftelselagen som är planerad att inledas under år 2002. Innan så skett talar allt för att i den nu aktuella frågan ansluta till den gällande instansordningen. Eftersom beslut om undantag från viss tillsyn har likheter med beslut om ändring av föreskrifter i stiftelseförordnanden, är det lämpligt att de fattas i samma ordning. Vi föreslår därför att beslut om undantag från tillsyn skall fattas av Kammarkollegiet och kunna överklagas hos regeringen. Detsamma bör gälla för beslut om återkallelse av undantag.

På samma sätt som när det gäller frågor om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnandet bör det vara styrelsen eller förvaltaren som för stiftelsens räkning kan ansöka om undantag från tillsyn i det hänseende som nu är aktuellt (jfr 6 kap. 2 § stiftelselagen).

Det torde normalt vara tillsynsmyndigheten som bäst kan bedöma när skäl för ytterligare tillsyn finns. Även styrelsen eller förvaltaren i en stiftelse, eller Kammarkollegiet själv, kan dock ha anledning att uppmärksamma detta. En återkallelse av undantag bör därför kunna prövas på ansökan av tillsynsmyndigheten eller om det annars finns skäl för det. Det finns naturligtvis anledning för tillsynsmyndigheten att särskilt vaka över stiftelser som undantagits från viss tillsyn och vid behov överväga om det finns skäl att återkalla ett undantag.

Förvaltningsmyndigheters självständighet

Justitiekanslern har tagit upp frågan om den ändring som Nobelstiftelsen förespråkar är förenlig med regeringsformens bestämmelser om förvaltningsmyndigheters självständighet vid handläggningen av enskilda fall. I 11 kap. 7 § regeringsformen anges nämligen att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild. Förbudet mot inblandning gäller dock bara handläggningen av enskilda fall. Med den utformning regleringen nu föreslås få är det inte fråga om att regeringen ges möjlighet att påverka hur länsstyrelsen skall besluta i ett särskilt fall. Det handlar i stället om en möjlighet att undanta en stiftelse från viss begränsad tillsyn utan samband med något konkret ingripande från tillsynsmyndighetens sida. Regeringsformens bestämmelser lägger alltså inte hinder i vägen för den lösning som regeringen föreslår.

Slutsats

Vi föreslår alltså att det införs en möjlighet att undanta en stiftelse från tillsyn i visst begränsat hänseende, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag. Eftersom det inte är fråga om att tillföra ytterligare en kategori stiftelser till den särskilda tillsynsordningen, utan om undantag från tillsyn i särskilda fall, bör bestämmelsen inte tas in i 9 kap. 10 §, utan i en ny paragraf i samma kapitel.

Revisorers upplysningsskyldighet

Som tidigare angetts finns ett undantag i bestämmelsen om revisorernas upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten för stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen (se 4.1.3). För att regleringen skall bli konsekvent bör ett motsvarande undantag i upplysningsskyldigheten införas för sådana angelägenheter som nu föreslås kunna undantas från tillsyn.

6 Kostnader och ikraftträdande

De föreslagna ändringarna torde inte få några beaktansvärda kostnadskonsekvenser för det allmänna. Antalet tillkommande ärenden för Kammarkollegiet och regeringen kan förväntas bli så få att de kan handläggas inom ramen för befintliga resurser. För tillsynsmyndigheterna får ändringarna inga kostnadskonsekvenser.

Inte heller för stiftelserna eller för andra intressenter uppkommer några kostnadskonsekvenser att beakta.

De föreslagna ändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2001. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

4 kap. 15 §

Revisorerna får inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om *en* sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket. *Bestämmelsen gäller inte heller upplysningar om sådana angelägenheter som är undantagna från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.*

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

Paragrafen handlar om revisorns upplysningsskyldighet. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.2. Enligt andra stycket första punkten är revisorerna skyldiga att lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter till bl.a. tillsynsmyndigheten. I *tredje stycket* finns dock ett undantag från denna upplysningsskyldighet. Undantaget gäller stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen. Ett tillägg har gjorts till stycket. Det gäller beslut om undantag från viss tillsyn enligt den nya bestämmelsen i 9 kap. 10 a §. Ett sådant undantag kan komma att omfatta förhållanden som revisorn får kännedom om vid sin granskning. Det har ansetts att revisorns upplysningsplikt inte heller bör omfatta sådana angelägenheter. Om t.ex. ett undantag enligt 9 kap. 10 a § tar sikte på en viss typ av uppgifter, är revisorerna alltså inte skyldiga att lämna tillsynsmyndigheten upplysningar om just denna typ av uppgifter.

9 kap. 1 §

Tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. En stiftelse med anknuten förvaltning står under tillsyn av länsstyrelsen i det län där förvaltaren har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltarens egen förvaltning huvudsakligen utövas eller, om ett handelsbolag är förvaltare, där bolagets huvudkontor är inrättat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en annan myndighet än som följer av första stycket skall vara tillsynsmyndighet för en stiftelse.

Att det för vissa stiftelser gäller särskilda bestämmelser om tillsynen framgår av 10 och 10 a §§.

Paragrafen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om tillsynen över stiftelser. I *sista stycket* har en hänvisning till den nu föreslagna 10 a § lagts till (se nedan).

9 kap. 10 a §

Kammarkollegiet får besluta att en stiftelse i visst begränsat hänseende skall vara undantagen från tillsyn enligt denna lag, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag och det finns särskilda skäl. Kammarkollegiet får återkalla ett beslut om undantag, om det inte längre finns skäl för undantaget.

Frågor om undantag prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Frågor om återkallelse av undantag prövas på ansökan av tillsynsmyndigheten eller när det annars finns skäl för det.

Kammarkollegiets beslut får överklagas hos regeringen.

Enligt paragrafen, som är ny, kan Kammarkollegiet besluta att en stiftelse skall vara undantagen från tillsyn i visst begränsat hänseende. Övervägandena finns i avsnitten 5.1 och 5.2.

Undantagsmöjligheten är alltså av mer begränsat slag än den särskilda tillsynsordningen enligt 9 kap. 10 §. När det sägs i *första stycket* att undantag kan göras ”i visst begränsat hänseende” är avsikten att begränsningen skall kunna avse antingen länsstyrelsens befogenheter eller stiftelsens verksamhet eller bådadera. Ett undantag kan sålunda gälla t.ex. rätten att få tillgång till dokumentation eller information om hur de personer utses som får förmåner av stiftelsen. Ordet ”visst” är avsett att innebära att undantaget skall vara tydligt preciserat.

En förutsättning för ett undantag är att det finns stöd i stiftelseförordnandet för ett sådant undantag. Om stiftelseförordnandet direkt anger att stiftelsen skall vara undantagen från viss tillsyn, är det inget problem. Men det bör också räcka att det framgår indirekt av stiftelseförordnandet att avsikten varit att komma ifrån viss tillsyn, t.ex. genom att det anges att vissa uppgifter inte får röjas. Då bör alltså ett beslut om undantag kunna meddelas, under förutsättning att övriga krav är uppfyllda.

Uttrycket ”stiftelseförordnandet” är avsett att inrymma även stadgar m.m. som före stiftelselagens ikraftträdande har fastställts för stiftelsen

av regeringen, Kammarkollegiet eller en länsstyrelse (jfr 11 § lagen [1994:1221] om införande av stiftelselagen).

Ett beslut om undantag förutsätter också att det finns särskilda skäl. Normalt bör fordras att det finns ett klart påvisbart behov av undantaget. I fråga om de handlingar hos Nobelstiftelsen som gäller överväganden angående beslut om Nobelpris är det tydligt att det finns ett sådant behov. Vidare bör det krävas att man kan förlita sig på att förvaltningen i det hänseende som undantaget avser är betryggande ordnad och att det inte heller i övrigt finns skäl att anta att tillsynen behövs.

För att ett tillräckligt behov av att slippa tillsyn skall finnas bör behovet ha sin orsak i de nackdelar som tillsynen som sådan kan föra med sig. Att en stiftelse rent allmänt kan vilja hemlighålla förhållanden i stiftelsen – exempelvis för att skydda en företagshemlighet – utgör inte i sig något godtagbart behov i den mening som nu avses.

Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör man vara särskilt restriktiv i fråga om stiftelser som bedriver näringsverksamhet.

I andra meningen anges att Kammarkollegiet kan återkalla ett beslut om undantag om det inte längre finns skäl för det. Så kan t.ex. vara fallet om det finns misstankar om brister i förvaltningen i den del som berör undantaget.

I *andra stycket* anges att frågor om undantag prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Andra är inte behöriga att ansöka om undantag. Vidare anges att frågor om återkallelse av undantag prövas på ansökan av tillsynsmyndigheten eller när det annars finns skäl till det. Kammarkollegiet kan alltså ta upp frågan om återkallelse på eget initiativ, men också efter hemställan av exempelvis stiftelsens styrelse eller förvaltare.

Av *tredje stycket* framgår att Kammarkollegiets beslut kan överklagas hos regeringen.

Bilaga 1

Nobelstiftelsens lagförslag

Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

10 §

Bestämmelserna i 3 § första stycket, 4 § samt 5 § första stycket 2 och 3 gäller inte i fråga om

1. stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting,
2. stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet, eller
3. stiftelser som enligt stiftarens förordnande skall vara undantagna från tillsyn enligt denna lag och som varken under innevarande eller de tre närmast föregående räkenskapsåren har utövat näringsverksamhet eller varit moderstiftelse.

I fråga om stiftelser som avses i första stycket gäller dock bestämmelserna i 3 § första stycket, 4 § första stycket 1 och 2 samt 5 § första stycket 2 och 3 om det kan antas att

1. stiftelsen saknar namn,
2. stiftelsen inte har upprättat års- eller koncernredovisning eller inte har avlämnat års- eller koncernredovisning, årsbokslut eller sammanställning över räkenskaperna till revisorn,
3. stiftelsen inte håller års- eller koncernredovisning eller revisions- eller koncernrevisionsberättelse tillgänglig för var och en,
4. stiftelsen saknar behörig revisor, eller om
5. fråga uppkommer om sådant beslut som avses i 4 kap. 5 §.

Regeringen får i enskilda fall besluta, att en stiftelse skall vara undantagen från åtgärder enligt 4 §, om sådana åtgärder kan medföra att uppgifter röjs om hur de som får förmåner av stiftelsen utses. Beslut om sådant undantag får meddelas endast om det kan antas att förmånstagarna utses på ett betryggande sätt och det även i övrigt finns särskilda skäl till det. Finns det inte längre skäl till undantag, får beslutet återkallas.

Bilaga 2

Lagförslaget i det remitterade utkastet till lagrådsremiss

Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs i fråga om stiftelselagen (1994:1220)
dels att 4 kap. 15 § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i 9 kap. skall införas en ny paragraf, 10 a §, med följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 15 §¹

Revisorerna får inte lämna upplysningar till utomstående om sådana stiftelsens angelägenheter som de har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag, om det kan vara till nackdel för stiftelsen.

Revisorerna är skyldiga att

1. till medrevisor, ny revisor, tillsynsmyndigheten och, om stiftelsen har försatts i konkurs, konkursförvaltaren lämna behövliga upplysningar om stiftelsens angelägenheter, samt

2. på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

Bestämmelsen i andra stycket 1 om upplysningsskyldighet till tillsynsmyndigheten gäller inte när det är fråga om sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.
Bestämmelsen gäller inte heller upplysningar om sådana angelägenheter som är undantagna från tillsyn enligt 9 kap. 10 a §.

Revisorerna i en stiftelse som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) är även skyldiga att på begäran lämna upplysningar om stiftelsens angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget.

9 kap. 1 §

Tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte

¹ Senaste lydelse 1999:625.

inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. En stiftelse med anknuten förvaltning står under tillsyn av länsstyrelsen i det län där förvaltaren har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltarens egen förvaltning huvudsakligen utövas eller, om ett handelsbolag är förvaltare, där bolagets huvudkontor är inrättat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en annan myndighet än som följer av första stycket skall vara tillsynsmyndighet för en stiftelse.

Att det för vissa stiftelser gäller särskilda bestämmelser om tillsynen framgår av 10 §.

Att det för vissa stiftelser gäller särskilda bestämmelser om tillsynen framgår av 10 och 10 a §§.

10 a §

Kammarkollegiet får besluta att en stiftelse i visst begränsat hänseende skall vara undantagen från tillsyn enligt denna lag, om stiftelseförordnandet ger stöd för ett sådant undantag och det finns särskilda skäl. Kammarkollegiet får återkalla ett beslut om undantag, om det inte längre finns skäl för undantaget.

Frågor om undantag prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Frågor om återkallelse av undantag prövas på ansökan av tillsynsmyndigheten.

Kammarkollegiets beslut får överklagas hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.