

Vissa frågor i stiftelselagen, m.m.

Vissa frågor i stiftelselagen, m.m.

Ds 2007:7



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-22702-2 ISSN 0284-6012



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Ds 2007:7

Vissa frågor i stiftelselagen, m.m.



REGERINGSKANSLIET
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22702-2
ISSN 0284-6012

Innehåll

Förord	9
Förkortningar.....	11
Sammanfattning.....	13
Författningsförslag.....	19
1 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	19
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser	33
3 Förslag till lag om ändring i permutationslagen (1972:205).....	34
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.....	35
5 Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078).....	36
1 Inledning	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Arbetets bedrivande.....	40

2	Gällande rätt.....	41
2.1	Inledning.....	41
2.2	Registreringsskyldigheten	41
2.3	Tillsynssystemet.....	50
2.4	Ändring av föreskrifter i stiftelseförordnandet.....	53
2.5	Protokollföring och dokumentation.....	55
2.6	Bokföring och revision	55
2.7	Gemensam förmögenhetsförvaltning	59
2.8	Stiftelser med insamlande verksamhet	61
2.9	Avveckling av stiftelser	67
2.10	Instansordningen vid överklagande av beslut om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnanden och om permutation	69
3	Enkät till samtliga länsstyrelser angående stiftelsefrågor.....	73
4	Allmänna överväganden	75
4.1	Stiftelseregistret.....	75
4.1.1	Skall alla stiftelser registreras?.....	75
4.1.2	Tilldelning av organisationsnummer	76
4.1.3	Aviseringsrutin vid registerförändringar?	78
4.1.4	Samordning med Bolagsverkets register?	79
4.1.5	Bör firmaskyddet utsträckas?.....	80
4.2	Bokföring och revision	82
4.2.1	Gränsvärdet för bokföringsskyldighet	82

4.2.2	En sammanställning över stiftelsens räkenskaper skall hållas tillgänglig för alla som är intresserade.....	84
4.2.3	Kravet på kvalificerad revisor.....	86
4.2.4	Upphörande av revisors uppdrag i förtid.....	87
4.2.5	Revision av tryggandestiftelser.....	88
4.3	Tillsynen.....	88
4.3.1	Bör tillsynsfunktionen koncentreras?.....	88
4.3.2	Undantag för offentligt bildade stiftelser m.m.?.....	89
4.4	Ändring av föreskrifter.....	91
4.4.1	Kammarkollegiets respektive tillsynsmyndighetens kompetens.....	91
4.4.2	Uttryckligt tillstånd för att en ändring skall bli gällande?.....	94
4.4.3	Särskilt angående föreskrifter om stiftelsens ändamål.....	95
4.4.4	Bör ändringar enligt s.k. äldre ändringsförbehåll anmälas för registrering?.....	98
4.5	Regeringens överprövning av beslut om tillstånd och permutation.....	98
4.6	Åtgärder mot missbruk vid insamlande verksamhet.....	101
4.6.1	Inledning.....	101
4.6.2	Bör samma regler gälla för samtliga vanliga stiftelser som bedriver insamlande verksamhet som för insamlingsstiftelser?.....	102
4.6.3	Krav på särredovisning av insamlingskostnader ...	103
4.6.4	Bör det föreskrivas att viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet?.....	104
4.7	Övriga frågor.....	106
4.7.1	Protokollföring och dokumentation.....	106
4.7.2	Nya regler vid avveckling.....	107

4.7.3	Skadestånd vid åsidosättande av kravet på årsredovisning.....	109
4.7.4	Handläggningsform vid entledigande av styrelseledamot eller förvaltare	110
4.8	Gemensam placering.....	113
5	Genomförandet	117
5.1	Förslagens konsekvenser	117
5.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	119
6	Författningskommentarer	121
6.1	Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	121
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser.....	128
6.3	Förslaget till lag om ändring i permutationslagen (1972:205).....	129
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.....	129
6.5	Förslaget till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078).....	129
Bilaga 1	131
	Uppdrag att se över vissa frågor i stiftelselagen (1994:1220), m.m.	131
	Sammanfattning av uppdraget	131
	Bakgrund.....	131
	Uppdraget.....	133

Bilaga 2	141
Sammanställning av svaren på en enkät till samtliga länsstyrelser angående stiftelsefrågor	141
Bilaga 3	185
Förekomst av stiftelser i länsstyrelsernas stiftelse- register med gammal och föreslagen beloppsgräns för årsredovisningsskyldighet	185
Bilaga 4	187
Yttrande från Fideikomissnämnden	187

Förord

Regeringskansliet har den 26 maj 2005 gett numera chefsrådmannen i Malmö tingsrätt Ylva Norling Jönsson i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att se över vissa frågor i stiftelselagen (1994:1220), m.m. (Ju 2005:G).

I arbetet har hovrättsassessorn Lovisa Hansson bistått Ylva Norling Jönsson med sekreteraruppgifter.

Genom denna promemoria redovisas uppdraget. Uppdraget är därmed avslutat.

Malmö i december 2006

Ylva Norling Jönsson

/Lovisa Hansson

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
a. prop.	anförd proposition
bet.	betänkande
Ds	departementsserierna
FRII	Frivilligorganisationernas Insamlingsråd
prop.	proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
REKO	riksenheten mot ekonomisk brottslighet
SFI	Stiftelsen för Insamlingskontroll
SL	stiftelselagen (1994:1220)
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

BAKGRUND

I promemorian redovisas uppdraget att göra en översyn av vissa delar av stiftelselagen (1994:1220). Stiftelselagen, som trädde i kraft den 1 januari 1996, innehåller civilrättsliga regler för stiftelser och bestämmelser om tillsyn. I flera sammanhang har uppmärksamats att vissa delar av lagen behöver ses över.

I uppdraget har ingått att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för alla stiftelser att anmäla sig till registreringsmyndigheten och om alla stiftelser bör registreras i stiftelseregistret. Mot bakgrund av att det har påtalats att kvaliteten på tillsynen varierar mellan länsstyrelserna har utredaren vidare haft att överväga om det finns skäl att centralisera tillsynen till en länsstyrelse eller koncentrera den till ett färre antal länsstyrelser än i dag. En stiftelse är bokföringsskyldig och som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger tio prisbasbelopp. Det har ingått i uppdraget att ta ställning till om det finns anledning att höja gränsvärdet. Utredaren har även haft att pröva om stiftelselagens regler om ändring av föreskrifter i vissa avseenden bör ändras. I uppdraget har också ingått att utreda vad som kan göras för att motverka att oseriös insamlingsverksamhet bedrivs i stiftelseform.

FÖRSLAG

I promemorian lämnas bl.a. följande förslag.

ALLMÄN REGISTRERING

- Alla stiftelser skall vara registrerade och tilldelas organisationsnummer. För s.k. äldre stiftelser skall gälla en övergångsperiod om fem år.

Förslaget syftar till att underlätta tillsynen och minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter genom att det blir enklare att få information angående en stiftelse. Med registreringen följer också att stiftelsens styrelse eller förvaltare införs i stiftelseregistret.

TILLSYN

- Tillsynen skall koncentreras till sex till åtta länsstyrelser. Varje tillsynsmyndighet bör omfatta minst 1 000 enligt nuvarande regler registreringskyldiga stiftelser och sysselsätta minst tre personer varav två jurister med stiftelsefrågor.
- Offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet skall inte längre vara undantagna från den allmänna tillsynen.

Det har påtalats att kvaliteten på tillsynen varierar mellan de enskilda tillsynsmyndigheterna. Av den enkät som sänts till och besvarats av samtliga tillsynsmyndigheter framgår att antalet ärenden och antalet personer på myndigheten som arbetar med stiftelsefrågor varierar kraftigt från myndighet till myndighet. Det ligger i sakens natur att kvaliteten blir sämre om arbetsuppgifterna är sällan förekommande. Vidare måste arbetet bli mer stimulerande och som regel bättre utfört om flera personer arbetar med samma frågor så att de kan utbyta erfarenheter med

varandra. Ett ytterligare skäl att koncentrera tillsynen är det reformarbete som pågår och som syftar till att likforma och förbättra tillsynen. Här bör också nämnas att det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller stiftelseregistret. Mot att centralisera tillsynen till en länsstyrelse talar framför allt den s.k. närhetsprincipen, dvs. att den som har anledning att vända sig till myndigheten skall finna denna inom rimligt avstånd. I promemorian föreslås därför att tillsynen koncentreras till sex till åtta länsstyrelser.

Det finns inga garantier för att offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet i allt följer lagstiftarens föreskrifter. Det kan inte heller sägas att det skulle vara alltför betungande för stiftelserna eller tillsynsmyndigheterna om den allmänna tillsynen omfattade också dessa kategorier stiftelser. Det har inte framkommit några väsentliga skäl för att undanta offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet från den allmänna tillsynen. Utan tungt vägande skäl bör det inte förekomma särregler för vissa stiftelser. Offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet bör därför omfattas av den allmänna tillsynen.

BOKFÖRING OCH REVISION

- En stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) och därmed som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger 1 500 000 kr.
- Kravet på kvalificerad revisor skall även i fortsättningen gälla för stiftelser som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att upprätta årsredovisning.
- En stiftelse som inte är bokföringsskyldig skall hålla en sammanställning över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för alla som är intresserade.

Frågan om vilket gränsvärde som skall gälla för att en stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) och därmed som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning måste avgöras efter en avvägning mellan önskemålet om en effektiv kontroll och kostnaderna för de enskilda stiftelserna. Övervägande skäl talar för att gränsvärdet för när en stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen enbart på grund av stiftelsens förmögenhet bör höjas till den nivå som numera gäller för ideella föreningar m. fl. juridiska personer, dvs. 1 500 000 kr.

Även när det gäller frågan om i vilka fall det skall krävas en kvalificerad revisor måste det göras en avvägning mellan behovet av tillräckliga kontrollmöjligheter och önskemålet att hålla nere kostnaderna för den enskilda stiftelsen. Kravet på kvalificerad revisor bör därför även i framtiden knytas till om stiftelsen enligt bokföringslagen är skyldig att upprätta årsredovisning.

Förslaget att höja gränsvärdet för bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen kommer att leda till att färre stiftelser blir skyldiga att lämna kopior av årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Härmed går en del av offentligheten kring stiftelserna förlorad. För att motverka detta föreslås att stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall vara skyldiga att hålla en sammanställning över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för alla som är intresserade.

ÄNDRING AV FÖRESKRIFTER

- Kammarkollegiet skall liksom enligt gällande regler ha ensam kompetens att pröva ändring av föreskrifter angående ändamål och maktfrågor. Kammarkollegiets kompetens skall även omfatta ändring av andra föreskrifter.
- Tillsynsmyndigheten skall fatta ett uttryckligt beslut för att en ändring av föreskrifter skall bli gällande.
- Föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål skall kunna ändras om det föreligger synnerliga skäl. Stiftarens avsikt skall beaktas så långt möjligt.

Kompetensfördelningen mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheterna har gett upphov till en del tillämpningssvårigheter. Kammarkollegiet anser sig vara förhindrad att pröva ändringar av andra föreskrifter än sådana som uttryckligen kräver Kammarkollegiets tillstånd. För att komma tillrätta med de praktiska problem som Kammarkollegiets tillämpning orsakat föreslås att Kammarkollegiet skall kunna ge tillstånd till ändring av alla sorters föreskrifter om styrelsen eller förvaltaren begär det.

I syfte att åstadkomma tydligare regler som innebär att styrelsens eller förvaltarens beslut blir gällande en viss dag föreslås att tillsynsmyndigheterna skall fatta ett uttryckligt beslut att tillåta ändringen.

I promemorian föreslås en begränsad möjlighet till ändring även vad gäller stiftelsens ändamål. Ändring bör tillåtas endast om det föreligger synnerliga skäl. Vad som skall rymmas inom synnerliga skäl får överlåtas åt rättstillämpningen.

INSAMLINGSSTIFTELSE

- Om det inte strider mot stiftelseförordnandet skall minst hälften av en insamlingsstiftelses intäkter användas för ändamålet.

Genom kontakter med berörda myndigheter har gjorts försök att kartlägga vilka problem som har förekommit i samband med insamlingsverksamhet i stiftelseform och i vilken omfattning det kan antas förekomma oegentligheter i detta avseende. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det förekommer att stiftelser på ett oseriöst sätt bedriver insamlingsverksamhet. De konkreta fall som har redovisats är flagranta men relativt få. I flertalet av dem har huvudmännen bakom stiftelserna också gjort sig skyldiga till ekonomisk brottslighet.

Det finns i dag inget krav i stiftelselagen på att en viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet. Det finns inte heller någon vägledande praxis vad gäller frågan om hur stor andel en stiftelse minst måste använda till sitt ändamål. Det har

sagts vara svårt att med åberopande av stiftelselagens regler genom föreläggande förmå en stiftelse att dela ut minst hälften av vad som samlats in. Det föreslås därför att en insamlingsstiftelse skall vara skyldig att använda minst hälften av intäkterna för ändamålet. En förutsättning för att skyldigheten skall gälla måste naturligtvis vara att en sådan utdelning inte strider mot föreskrifter i stiftelseförordnandet.

Några av de övriga förslagen i promemorian kan i någon mån förhindra att stiftelseformen används för ekonomiska oegentligheter. Förslaget att tillsynsfunktionen skall koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser än i dag väntas leda till en jämnare och högre kvalitet på tillsynsarbetet. Förslaget om en allmän registreringsplikt bör underlätta tillsynen och därmed minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Visserligen skall insamlingsstiftelser redan i dag vara registrerade men med ett krav på allmän registrering och tilldelning av organisationsnummer bör även det kunna motverka risken för missbruk av stiftelseformen. Även andra förslag i promemorian såsom att protokoll över styrelses eller förvaltares beslut skall undertecknas och justeras av vissa personer, en aviseringsrutin vid registerförändringar, skadestånd vid åsidosättande av kravet på årsredovisning och förslaget om att en stiftelse som inte är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen skall vara skyldig att hålla en kopia av sammanställningen över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för var och en som vill ta del av den bör kunna öka möjligheten att upptäcka eventuella oegentligheter och kan därmed också anses vara en åtgärd mot missbruk vid insamlande verksamhet.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om stiftelselagen

dels att 1 kap. 8 §, 2 kap. 13 och 20 §§, 3 kap. 2 §, 4 kap. 7 §, 5 kap. 1 §, 6 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 8 kap. 1 §, 9 kap. 1, 6 och 10 §§, 10 kap. 1–3 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 3 § skall lyda ”*Ändring m.m. efter anmälan till tillsynsmyndigheten*”,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 8 §

I 9 kap. finns bestämmelser om att stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. I 10 kap. finns bestämmelser om att *vissa* stiftelser skall vara registrerade i ett stiftelseregister.

I 9 kap. finns bestämmelser om att stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. I 10 kap. finns bestämmelser om att stiftelser skall vara registrerade i ett stiftelseregister.

2 kap.

13 §

Över styrelsens beslut skall protokoll föras.

Över styrelsens beslut skall protokoll föras. *Protokollet skall undertecknas av den som har varit protokollförare. Det skall justeras av ordföranden, om denne inte har fört protokollet.*

20 §

Över de beslut som förvaltaren fattar rörande stiftelsen skall det föras protokoll.

Över de beslut som förvaltaren fattar rörande stiftelsen skall det föras protokoll. *Protokollet skall undertecknas av den som har varit protokollförare. Det skall justeras av ordföranden, om denne inte har fört protokollet.*

3 kap.2 §¹

Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078) skall fortlöpande föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Det skall finnas verifikationer för in- och utbetalningar. En stiftelse som har sin förmögenhet gemensamt placerad med en annan stiftelses förmögenhet, får beträffande den gemensamt placerade förmögenheten ha räkenskaper som är gemensamma med den andra stiftelsen.

Räkenskaperna skall avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Av sammanställningen skall framgå

Räkenskaperna skall avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Av sammanställningen skall framgå

¹ Senaste lydelse 1999:1106

tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut samt inkomster och utgifter under räkenskapsåret. I sammanställningen skall även anges värdet av stiftelsens tillgångar vid räkenskapsårets slut.

tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut samt inkomster och utgifter under räkenskapsåret. I sammanställningen skall även anges värdet av stiftelsens tillgångar vid räkenskapsårets slut. *En kopia av sammanställningen skall senast från sex månader efter räkenskapsårets utgång hållas tillgängligt för alla som är intresserade.*

Räkenskapsmaterialet skall bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt inom landet under minst tio år från utgången av det räkenskapsår som räkenskapsmaterialet avser.

4 kap.

7 §²

En revisor utses för bestämd tid eller tills vidare.

Ett uppdrag att tills vidare vara revisor upphör när en ny revisor har utsetts.

Ett uppdrag att tills vidare vara revisor upphör *om revisorn anmäler det hos den som har utsett honom eller om han entledigas av någon som enligt 1 § andra stycket har rätt att göra det eller när en ny revisor har utsetts.*

Ett uppdrag som revisor för bestämd tid upphör i förtid, om revisorn anmäler det hos den som har utsett honom eller om han entledigas av någon som enligt 1 § andra stycket har rätt att göra det.

Upphör ett uppdrag att vara revisor för bestämd tid i förtid, skall revisorn genast anmäla

Om ett uppdrag att vara revisor *tills vidare upphör utan att en ny revisor har utsetts eller om*

² Senaste lydelse 1999:1106.

detta till tillsynsmyndigheten, om uppdraget har gällt en stiftelse som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldig att upprätta årsredovisning. Revisorn skall i anmälan lämna en redogörelse för iakttagelserna vid den granskning som han har utfört under den del av löpande räkenskapsår som hans uppdrag har omfattat. För anmälan gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 11 § tredje och fjärde styckena om revisionsberättelse. Kopia av anmälan skall överlämnas till stiftelsens styrelse eller förvaltare.

ett uppdrag att vara revisor för bestämd tid upphör i förtid, skall revisorn genast anmäla detta till tillsynsmyndigheten, om uppdraget har gällt en stiftelse som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldig att upprätta årsredovisning. Revisorn skall i anmälan lämna en redogörelse för iakttagelserna vid den granskning som han har utfört under den del av löpande räkenskapsår som hans uppdrag har omfattat. För anmälan gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 11 § tredje och fjärde styckena om revisionsberättelse. Kopia av anmälan skall överlämnas till stiftelsens styrelse eller förvaltare.

Bestämmelsen i fjärde stycket tillämpas inte om uppdraget har gällt en sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

Om en revisors uppdrag upphör i förtid eller ett uppdrag att vara revisor tills vidare upphör utan att en ny revisor har utsetts eller om bestämmelserna i 6 § hindrar honom att vara revisor skall den som enligt 1 § andra stycket har rätt att utse och entlediga revisor vidta åtgärder för att en ny revisor utses.

5 kap.

1 §

Om en styrelseledamot eller förvaltaren uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för stiftelsen då han fullgör sitt uppdrag, skall han ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan tillfogas någon annan genom åsidosättande av föreskrifterna i stiftelseförordnandet eller denna lag.

Om en styrelseledamot eller förvaltaren uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för stiftelsen då han fullgör sitt uppdrag, skall han ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan tillfogas någon annan genom åsidosättande av föreskrifterna i stiftelseförordnandet eller denna lag *eller tillämplig årsredovisningslag.*

6 kap.

1 §

Styrelsen eller förvaltaren får inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser

1. stiftelsens ändamål,
2. hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad,
3. huruvida stiftelsen skall ha egen eller anknuten förvaltning,
4. av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen skall vara sammansatt,
5. styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande,
6. arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren,
7. räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen,
8. revision, eller
9. rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Föreskrifterna får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har

Föreskrifterna får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har

blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra *särskilda* skäl.

Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål skall vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt.

blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns *andra synnerliga skäl och ändringen kan antas inte strida mot stiftarens vilja.*

En föreskrift som angår en annan fråga än som anges i 1 § första stycket 1 får även ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om det finns andra särskilda skäl.

2 §

Frågor om tillstånd enligt 1 § prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Kammarkollegiets beslut får överklagas *hos regeringen.*

Frågor om tillstånd enligt 1 § prövas på ansökan av styrelsen eller förvaltaren. Kammarkollegiets beslut får överklagas *till allmän förvaltningsdomstol*

4 §

Styrelsen eller förvaltaren skall *underrätta tillsynsmyndigheten* om beslut som avses i 3 §. Beslutet gäller från och med den dag då *tre månader förflutit sedan underrättelsen inkom till tillsynsmyndigheten, om inte denna under tremånadersfristen förbjudit styrelsen eller förvaltaren att tillämpa beslutet.* Förbud av tillsynsmyndigheten får grundas endast på att beslutet strider mot denna lag.

Styrelsen eller förvaltaren skall *anmäla* beslut som avses i 3 § *till tillsynsmyndigheten.* Beslutet gäller från och med den dag då *tillsynsmyndigheten meddelat att beslutet får tillämpas.* Förbud att tillämpa beslutet får grundas endast på att beslutet strider mot denna lag. *Tillsynsmyndigheten skall fatta beslut i frågan senast inom tre månader från det att anmälan inkom till myndigheten.*

Om tillsynsmyndigheten behöver längre tid för prövningen, får den förlänga tidsfristen enligt första stycket med högst tre månader. om det fattas beslut om förlängning skall stiftelsen underrättas om detta.

I stället för att anmäla beslutet till tillsynsmyndigheten enligt första stycket kan styrelsen eller förvaltaren ansöka om Kammarkollegiets tillstånd att tillämpa beslutet. I sådant fall blir beslutet gällande från och med den dag då Kammarkollegiet tillåtit att beslutet tillämpas.

5 §³

Styrelsen eller förvaltaren får besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar för det ändamål vartill de är bestämda eller för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar detta, om

1. stiftelsen bildades *för mer än 50 år sedan*,
2. stiftelsen inte har kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren,
3. värdet av tillgångarna, värderade med tillämpning av 3 kap. 3 §, vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren har understigit det då gällande prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, samt

Styrelsen eller förvaltaren får besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar för det ändamål vartill de är bestämda eller för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar detta, om

1. stiftelsen bildades *före den 1 januari 1996*,
2. stiftelsen inte har kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren,
3. värdet av tillgångarna, värderade med tillämpning av 3 kap. 3 §, vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren har understigit *ett gränsbelopp som motsvarar tio gånger* det då gällande prisbasbeloppet enligt lagen

³ Senaste lydelse 1999:1106

(1962:381) om allmän försäkring, samt

4. stiftelsen saknar skulder. 4. stiftelsen saknar skulder.
Bestämmelserna i 4 § tillämpas på beslut enligt första stycket.

8 kap.

1 §

En stiftelses firma skall tydligt skilja sig från andra firmor som förut är införda i *stiftelseregistret*. I en firma som skiljer sig från stiftelsens namn får inte ordet stiftelse eller en förkortning av detta ord ingå. I övrigt finns bestämmelser om registreringen i firmalagen (1974:156).

En stiftelses firma skall tydligt skilja sig från andra firmor som förut är införda i *ett stiftelseregister*. I en firma som skiljer sig från stiftelsens namn får inte ordet stiftelse eller en förkortning av detta ord ingå. I övrigt finns bestämmelser om registreringen i firmalagen (1974:156).

9 kap.

1 §⁴

I varje län skall finnas en tillsynsmyndighet för stiftelser. Regeringen kan dock föreskriva att flera län skall ha samma tillsynsmyndighet. Den länsstyrelse som regeringen bestämmer skall vara tillsynsmyndighet.

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 huvudsakli-

Tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning är *tillsynsmyndigheten* i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen hu-

⁴ Senaste lydelse 2001:305.

gen 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 §§.

6 §

Om en styrelseledamot eller förvaltaren missköter sitt uppdrag, kan han entledigas av allmän domstol. Entledigandet får begränsas till viss tid.

I fråga om *rätt till talan* om entledigande gäller 5 kap. 4 § första och fjärde styckena.

Har tillsynsmyndigheten *väckt talan* om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltaren, får tillsynsmyndigheten entlediga denne för tiden till dess att domstolen har slutligt prövat saken eller bestämt annorlunda.

I fråga om *vem som har rätt att ansöka* om entledigande gäller 5 kap. 4 § första och fjärde styckena.

Har tillsynsmyndigheten *ansökt* om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltaren, får tillsynsmyndigheten entlediga denne för tiden till dess att domstolen har slutligt prövat saken eller bestämt annorlunda.

10 §

Bestämmelserna i 3 § första stycket, 4 § samt 5 § första

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.

stycket 2 och 3 gäller inte i fråga om 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 §.

10 kap.

1 §⁵

En stiftelse skall vara registrerad om

1. *den enligt bokföringslagen*

En stiftelse skall vara registrerad.

⁵ Senaste lydelse 1999:1106.

- (1999:1078) är skyldig att upprätta årsredovisning, eller
2. det följer av de av stiftaren i stiftelseförordnandet meddelade föreskrifterna att den skall vara registrerad.

Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som med tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. 1 § första stycket skall vara tillsynsmyndighet för stiftelsen.

Ett stiftelseregister skall föras hos registreringsmyndigheten för registreringar enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för registrering i stiftelseregistret.

Om inte annat följer av 6 § andra stycket skall en stiftelses styrelse eller förvaltare anmäla stiftelsen för registrering i stiftelseregistret

2 §⁶

En stiftelses styrelse eller förvaltare skall anmäla stiftelsen för registrering i stiftelseregistret senast sex månader efter det att stiftelsen bildades.

1. i fall som avses i 1 § första stycket 2 senast sex månader efter det att stiftelsen bildades,
2. i övriga fall senast sex månader efter det att stiftelsen blev bokföringskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078).

Anmälan skall innehålla uppgift om

1. stiftelsens postadress och telefon,
2. styrelseledamöternas namn, personnummer, bostadsadress, postadress och telefon eller förvaltarens namn eller firma, organisationsnummer, postadress och telefon,

⁶ Senaste lydelse 2005:246.

3. revisorns namn, personnummer och postadress samt, om revisorn är ett registrerat revisionsbolag, vem som är huvudansvarig för revisionen och bolagets organisationsnummer.

Vid egen förvaltning skall anmälan vidare innehålla uppgift om den ort där styrelsen har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. Vid anknuten förvaltning skall uppgift i stället lämnas om den ort där förvaltaren har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltarens egen förvaltning huvudsakligen utövas eller, om förvaltaren är ett handelsbolag, där bolaget har sitt huvudkontor inrättat.

Till anmälan skall det fogas en kopia av stiftelseförordnandet, om det är möjligt. Har styrelsen eller förvaltaren enligt 2 kap. 7 § fattat beslut om namn för stiftelsen, skall anmälan innehålla uppgift även om namnet.

3 §

Anmälan för registrering i stiftelseregistret skall genast göras

1. när en föreskrift i stiftelseförordnandet har ändrats eller upphävts enligt bestämmelserna i 6 kap.,
2. när en ändring har inträtt i något förhållande som avses i 2 § andra och tredje styckena,
3. när någon har bemyndigats att företräda stiftelsen enligt 2 kap. 16 § andra stycket eller 23 § andra stycket eller att ta emot delgivning enligt 2 kap. 16 a eller 23 a §,

Anmälan för registrering i stiftelseregistret skall genast göras

1. när en föreskrift i stiftelseförordnandet har ändrats eller upphävts enligt bestämmelserna i 6 kap. *eller 10 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen,*
2. när en ändring har inträtt i något förhållande som avses i 2 § andra och tredje styckena,
3. när någon har bemyndigats att företräda stiftelsen enligt 2 kap. 16 § andra stycket eller 23 § andra stycket eller att ta emot delgivning enligt 2 kap. 16 a eller 23 a §, samt

4. *när stiftelsen inte längre är registreringskyldig enligt denna lag, samt*
5. när stiftelsen är upplöst. 4. när stiftelsen är upplöst.

I fall som avses i första stycket 3 skall uppgift lämnas om företrädarens eller den särskilde delgivningsmottagarens namn, personnummer, bostadsadress, postadress och telefon. Har styrelsen eller förvaltaren beslutat att rätten att företräda stiftelsen samt att teckna dess namn och firma får utövas endast av två eller flera i förening, skall detta också anmälas för registrering i stiftelseregistret. Någon annan inskränkning i rätten att företräda stiftelsen och att teckna dess namn och firma får inte registreras.

När anmälan enligt första stycket 2 avser byte av förvaltare skall anmälan göras av den nye förvaltaren. I fall som avses i första stycket 5 skall anmälan göras av den avträdande styrelsen eller förvaltaren. Om tillsynsmyndigheten har utsett en särskild delgivningsmottagare enligt 9 kap. 7 eller 8 §, skall anmälan göras av delgivningsmottagaren. I övriga fall skall anmälan göras av styrelsen eller förvaltaren.

6 §

Innan en stiftelse börjar utöva näringsverksamhet skall styrelsen eller förvaltaren lämna uppgift för registrering i stiftelseregistret om

1. den firma under vilken näringsverksamheten skall bedrivas, och
2. näringsverksamhetens art.

Om stiftelsen inte tidigare är registrerad i stiftelseregistret, skall stiftelsen även fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt 2 § innan den börjar utöva näringsverksamheten.

Stiftelsen får registreras även i stiftelseregister för annat län, om

verksamheten är avsedd att utövas där.

11 kap.*2 a §*

Om det inte står i strid med stiftelseförordnandet skall minst hälften av en insamlingsstiftelses intäkter användas för ändamålet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.
 2. I fråga om registrering enligt 10 kap. skall såvitt gäller stiftelser som bildats före den 1 januari 1996 äldre bestämmelser tillämpas fram till utgången av år 2011.
 3. Ärenden som rör överklaganden av Kammarkollegiets beslut och som har kommit in till regeringen men inte avgjorts före den 1 juli 2007 skall överlämnas till den domstol som skall pröva överklagandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser

Härigenom föreskrivs att 17 b § lagen om tryggande av pensionsutfästelser skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om stadgarna inte säger något annat, skall arbetsgivaren utse revisor. Tillsynsmyndigheten skall utse särskild revisor, när det finns anledning till det. Revisorns berättelse skall åtfölja styrelsens årsredovisning, som skall sändas till tillsynsmyndigheten inom sex månader efter räkenskapsårets utgång.

Föreslagen lydelse

17 b §¹

Om stadgarna inte säger något annat, skall arbetsgivaren utse revisor. *Minst en revisor skall vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som avlagt revisorsexamen.* Tillsynsmyndigheten skall utse särskild revisor, när det finns anledning till det. Revisorns berättelse skall åtfölja styrelsens årsredovisning, som skall sändas till tillsynsmyndigheten inom sex månader efter räkenskapsårets utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

¹ Senaste lydelse 1994:1223.

3 Förslag till lag om ändring i permutationslagen (1972:205)

Härigenom föreskrivs att 4 § permutationslagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Talan mot fideikommissnämndens eller kammarkollegiets beslut enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär.

4 §
*Fideikommissnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.
Kammarkollegiets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.
 2. Ärenden som rör överklaganden av Kammarkollegiets beslut och som har kommit in till regeringen men inte avgjorts före den 1 juli 2007 skall överlämnas till den domstol som skall pröva överklagandet.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Identitetsbeteckning i numerisk form (organisationsnummer) skall fastställas för

1. aktiebolag, europabolag och europakooperativ med säte i Sverige, handelsbolag, ekonomisk förening och samfällighetsförening,

2. erkänd arbetslöshetskassa, understödsförening och annan allmän inrättning som enligt lag eller annan författning står under offentlig tillsyn,

3. kommun, landsting, kommunalförbund och annat organ för samverkan mellan kommuner, *och*

4. registrerat trossamfund och dess organisatoriska delar.

Föreslagen lydelse

1 §

Identitetsbeteckning i numerisk form (organisationsnummer) skall fastställas för

1. aktiebolag, europabolag och europakooperativ med säte i Sverige, handelsbolag, ekonomisk förening och samfällighetsförening,

2. erkänd arbetslöshetskassa, understödsförening och annan allmän inrättning som enligt lag eller annan författning står under offentlig tillsyn,

3. kommun, landsting, kommunalförbund och annat organ för samverkan mellan kommuner,

4. registrerat trossamfund och dess organisatoriska delar, *och*

5. *stiftelse.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

5 Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § bokföringslagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Stiftelser är bokföringsskyldiga, om värdet av tillgångarna, beräknat enligt 4 §, överstiger ett gränobelopp som motsvarar *tio prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring*. Bokföringsskyldigheten inträder

1. från och med tidpunkten för stiftelsens bildande, om tillgångarna då överstiger det angivna gränobeloppet, eller
2. från och med det kalenderår vid vars ingång värdet av tillgångarna överstiger gränobeloppet.

Bokföringsskyldigheten enligt första stycket upphör, om tillgångarnas värde vid utgången av de tre senaste åren har varit lägre än det angivna gränobeloppet.

Följande stiftelser är dock bokföringsskyldiga även om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda:

1. stiftelser som bedriver näringsverksamhet,
2. stiftelser som är moderstiftelser,

Stiftelser är bokföringsskyldiga, om värdet av tillgångarna, beräknat enligt 4 §, överstiger ett gränobelopp som *motsvarar en och en halv miljon kronor*. Bokföringsskyldigheten inträder

1. från och med tidpunkten för stiftelsens bildande, om tillgångarna då överstiger det angivna gränobeloppet, eller
2. från och med det kalenderår vid vars ingång värdet av tillgångarna överstiger gränobeloppet.

3. insamlingsstiftelser enligt 11 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220),
4. kollektivavtalsstiftelser enligt 11 kap. 3 § samma lag,
5. stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting,
6. pensionsstiftelser enligt 9 § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
7. personalstiftelser enligt 27 § samma lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 att tillkalla en sakkunnig person (utredaren) med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av stiftelselagen (1994:1220). Stiftelselagen, som trädde i kraft den 1 januari 1996, innehåller civilrättsliga regler för stiftelser och bestämmelser om tillsyn. I flera sammanhang har uppmärksamats att vissa delar av lagen behöver ses över.

I uppdraget har ingått att överväga bl.a. följande frågor och lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Utredaren har haft att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för alla stiftelser att anmäla sig till registreringsmyndigheten och om alla stiftelser bör registreras i stiftelseregistret. Mot bakgrund av att det har påtalats att kvaliteten på tillsynen varierar mellan länsstyrelserna har utredaren vidare haft att överväga om det finns skäl att centralisera tillsynen till en länsstyrelse eller koncentrera den till ett färre antal länsstyrelser än i dag. En stiftelse är bokföringsskyldig och som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger tio prisbasbelopp. Det har ankommit på utredaren att ta ställning till om det finns anledning att höja gränsvärdet. Utredaren har även haft att pröva om stiftelselagens regler om ändring av föreskrifter i vissa avseenden bör ändras. I uppdraget har också ingått att utreda vad som kan göras för att motverka att oseriös insamlingsverksamhet bedrivs i stiftelseform.

Uppdragspromemorian finns i sin helhet intagen som bilaga 1.

1.2 Arbetets bedrivande

Till utredningsarbetet har knutits en referensgrupp med representanter från Ekobrottsmyndigheten, Ernst & Young (efter samråd med FAR), Föreningen stiftelser i samverkan, Handelsbanken och SE-banken (efter samråd med Bankföreningen), Justitiedepartementet, Kammarkollegiet, länsstyrelserna i Skåne län och i Stockholms län, samt Skatteverket. Under utredningsarbetet har ett flertal sammanträffanden ägt rum med referensgruppen. Gruppen har beretts tillfälle att komma med synpunkter på det som har framkommit under utredningsarbetet och har informerats om resultatet av arbetet. Samråd har också ägt rum med företrädare för Stiftelsen för Insamlingskontroll (SFI) och Fideikommissnämnden.

I syfte att få information om frågor om registrering och tillsyn av stiftelser har, genom en enkät, uppgifter hämtats in från samtliga länsstyrelser i landet.

2 Gällande rätt

2.1 Inledning

Stiftelselagen (1994:1220, SL) trädde i kraft den 1 januari 1996. Den innehåller civilrättsliga regler för stiftelser och bestämmelser om tillsyn. Vid ikraftträdandet upphävdes, med vissa begränsningar, lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (TL) som främst innehöll regler om tillsyn och endast ett fåtal civilrättsliga bestämmelser. Som motiv bakom lagstiftningen framhölls att stiftelserna i Sverige har stor betydelse för vårt samhälle samtidigt som rättsläget beträffande stiftelser präglas av osäkerhet. I förarbetena underströks att Sverige har ett mycket stort antal stiftelser som handhar betydande värden samt att många av stiftelserna ger ekonomiskt stöd, ibland i mycket stor omfattning, till samhällsnyttig verksamhet. I lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (införandelagen) finns regler om hur stiftelselagen skall tillämpas beträffande stiftelser som har tillkommit före SL:s ikraftträdande (s.k. äldre stiftelser).

2.2 Registreringsskyldigheten

En stiftelse skall registreras i stiftelseregistret (se 10 kap. 1 § SL). Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som skall vara tillsynsmyndighet för stiftelsen. Stiftelser som har tillgångar värda mindre än tio prisbasbelopp behöver dock inte registreras annat än om en registreringsskyldighet följer av stiftelseförordnadet.

Gränsvärdet om tio basbelopp har en central betydelse. En stiftelse är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) och som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger tio prisbasbelopp (jfr 2 kap. 3 § och 6 kap. 1 och 3 §§ bokföringslagen). Skyldigheten att upprätta årsredovisning är i sin tur avgörande för om stiftelsen skall registreras och för om stiftelsen behöver ha en kvalificerad revisor (jfr 4 kap. 4 § första stycket SL). Vidare skall en stiftelse som är skyldig att upprätta årsredovisning och därmed att ha en auktoriserad eller godkänd revisor sända en kopia av revisionsberättelsen och den av revisorn påtecknade årsredovisningen till tillsynsmyndigheten (6 kap. 2 § bokföringslagen och 8 kap. 3 § årsredovisningslagen [1995:1554]). Härigenom blir stiftelsen föremål för tillsynsmyndighetens återkommande kontroll genom myndighetens granskning av de insända handlingarna. Det åligger nämligen tillsynsmyndigheten att granska de handlingar som en årsredovisningsskyldig stiftelse skall sända till tillsynsmyndigheten. Detta åliggande för myndigheten framgår emellertid inte av någon bestämmelse i stiftelselagen (se prop. 1993/94:9 s. 200).

En stiftelse får rättskapacitet redan genom bildandet. Registreringen i stiftelseregistret har således inte någon konstitutiv betydelse utan syftar till att ge offentlighet åt stiftelserna. Trots att registreringen saknar konstitutiv betydelse skall registreringsmyndigheten göra en bedömning av om det som skall registreras är en stiftelse eller inte. Enligt förarbetena bör en införing i registret vägras bara i fall då det är uppenbart att det som anmälts för registrering i stiftelseregistret inte är en stiftelse (a. prop. s. 212). Det kan anmärkas att om en stiftelse felaktigt skulle vägras registrering, så förlorar den inte sin status som stiftelse. Frågan om en stiftelse bildats eller inte är en fråga som ytterst ankommer på de allmänna domstolarna att pröva (jfr Henning Isoz, Stiftelselagen, En kommentar, Stockholm 1997, s. 227).

En stiftelse skall anmälas för registrering i stiftelseregistret av stiftelsens styrelse eller förvaltare. Anmälan skall i princip göras

inom sex månader från det att stiftelsen blev registreringskyldig.

Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som med tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. 1 § första stycket SL skall vara tillsynsmyndighet för stiftelsen. Av dessa bestämmelser framgår att tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning (åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet av en eller flera fysiska personer) är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om säte inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas. Vid anknuten förvaltning (åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet av en juridisk person) står stiftelsen 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.

Juridiska personer registreras numera nästan uteslutande i register som förs av Bolagsverket. Under förarbetena diskuterades frågan om vilken myndighet som skulle vara registreringsmyndighet för stiftelser. I proposition 1993/94:9 Om stiftelser s. 92 anfördes att det kunde tyckas naturligt att dåvarande Patent- och registreringsverket (PRV) även skulle få ansvaret för förandet av stiftelseregistren. Skälen till att länsstyrelserna ändå blev registreringsmyndighet angavs vara följande. Mot att PRV blev registreringsmyndighet talade att länsstyrelserna skulle ansvara för tillsynen av stiftelserna och att det finns en naturlig koppling mellan registreringen av och tillsynen över stiftelser. Vidare framhölls att det måste beaktas att registreringen av stiftelser inte skall ha någon civilrättslig betydelse. Om ansvaret för registrering läggs på PRV, skulle därför frågan om en viss ”stiftelse” rättsligt sett verkligen är en stiftelse eller inte komma att bli föremål för bedömning av två skilda myndigheter. Med hänvisning till dessa skäl ansågs att uppgiften att handha registreringen av en viss stiftelse borde ligga på den myndighet som har ansvaret för tillsynen av samma stiftelse.

I uppdragspromemorian anges att utredaren skall utgå från att den nuvarande kopplingen mellan registrerings- och tillsynsmyndighet skall bestå. Bolagsverket har i en skrivelse den 30 juni 2005 begärt att regeringen skall ta initiativ till att ge utredaren möjlighet att inte utgå från att den nuvarande kopplingen mellan registrerings- och tillsynsmyndighet skall bestå. Genom regeringsbeslut den 24 november 2005 har regeringen uttalat att regeringen anser att det inte finns skäl att utvidga uppdraget att se över stiftelselagen. Utgångspunkten är således att tillsynsmyndigheten alltjämt skall vara registreringsmyndighet.

Hur går registreringen till?

Stiftelseregistret förs med hjälp av automatisk databehandling. Vilka uppgifter som skall tas in i stiftelseregistret framgår av bestämmelserna i 10 § stiftelseförordningen (1995:1280) om innehållet i ett registreringsbevis för en stiftelse. Ett registreringsbevis skall innehålla vissa uppgifter om stiftelsen och dess företrädare. Vidare skall stiftelsens ändamål anges. Stiftarens föreskrifter i stiftelseförordnandet angående namn och ändamål skall återges ordagrant. Vidare får det anses ligga i sakens natur att uppgifter om likvidation, konkurs och företagsrekonstruktion som lämnas till följd av bestämmelser om anmälningsskyldighet för likvidatorer och domstolar, skall föras in i stiftelseregistret (jfr Isoz, a.a., s. 228).

Idag finns 21 stiftelseregister som förs av lika många länsstyrelser. Registren omfattar tillsammans 15 449 stiftelser. Det minsta registret, som förs av länsstyrelsen i Gotlands län, innehåller 85 stiftelser, och det största registret som förs av länsstyrelsen i Stockholms län, omfattar 5 814 stiftelser (se sammanställning av svar på enkäten till samtliga tillsynsmyndigheter, bilaga 2).

Som framgått ovan förs uppgifterna i stiftelseregistret in efter anmälan från styrelsen eller förvaltaren. Uppgifterna omfattar bl.a. namn och adress avseende stiftelsens och dess företrädare. Någon underrättelse till den som har registrerats i stiftelseregistret

lämnas inte. Däremot finns en aviseringsrutin när det gäller aktiebolag (se 4 kap. 4 § aktiebolagsförordningen [2005:559]). Registreringsmyndigheten för aktiebolag – Bolagsverket – skall underrätta den som registreras som styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare om åtgärden. Samma rutin tillämpas när registreringsmyndigheten avregistrerar någon från registret. Underrättelsen sänds till den som åtgärden berör på hans eller hennes folkbokföringsadress enligt det statliga person- och adressregistret (SPAR) eller, om det inte finns någon sådan adressuppgift, till den adress som har uppgetts i ärendet. Underrättelsen ger den som felaktigt och utan egen vetskap har anmälts som företrädare för ett aktiebolag en möjlighet att reagera mot den felaktiga uppgiften.

Frågan om en särskild aviseringsrutin borde införas också i samband med registreringar i stiftelseregistret behandlades i Justitiedepartementets promemoria Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten (Ds 2003:24). I promemorian (s. 41 ff.) anfördes att registreringsmyndigheten i dag har mycket begränsade möjligheter att kontrollera att de namn som anmäls för registrering överensstämmer med de verkliga förhållandena. Det är sålunda tänkbart att den som vill använda en stiftelse för kriminell verksamhet och själv förbli anonym anmäler en fiktiv person som stiftelsens företrädare. Det går heller inte att utesluta att någon utomstående anmäler sig själv som företrädare för stiftelsen och därefter – med åberopande av den nya registreringen – tillskansar sig stiftelsens medel.

Bakgrunden till promemorian var att riksenheten mot ekonomisk brottslighet (REKO) i rapporten Stiftelser, ett redskap i ekonomisk brottslighet (1997:4) föreslagit att stiftelselagen skulle ses över i vissa avseenden. En översyn borde enligt REKO ha som syfte att förebygga brott och begränsa möjligheterna att använda stiftelselagen som ett redskap i ekonomisk brottslighet. Vidare hade Länsstyrelsen i Stockholms län i en skrivelse till Justitiedepartementet den 24 november 1997 (dnr Ju97/6072) föreslagit vissa ändringar i stiftelselagen och stiftelseförordningen. De båda framställningarna diskuterades vid en av Justitiedepar-

tementet anordnad hearing den 11 december 1997. Därefter infördes vissa nya bestämmelser innebärande att stiftelseregistret skall innehålla ytterligare vissa identitetsuppgifter avseende styrelseledamöter, förvaltare och särskilt bemyndigade företrädare. I förarbetena till lagändringarna uttalade regeringen att den avsåg att, efter ytterligare beredning, återkomma om de andra förslag som lämnas i REKO-rapporten och framställningen från Länsstyrelsen i Stockholms län. Vissa av förslagen kom att behandlas i den ovan nämnda promemorian. Efter förslag i promemorian har det införts krav på att personer som inte är bosatta i Sverige och som skall registreras som företrädare för bl.a. stiftelser i samband med registreringsanmälan skall ge in kopior av identitetshandlingar och att stiftelseregistret skall innehålla uppgift om revisor i registrerade stiftelser.

I REKO-rapporten konstaterades att ”fiktiva personer” förekommer också när det gäller stiftelser. I en brottsutredning utgjorde en stiftelse den centrala juridiska personen i en omfattande förundersökning om misstanke om ekonomisk brottslighet i samband med insamlingsverksamhet. Vid utredningen framkom att de personer som hade uppgetts vara styrelseledamöter i stiftelsen över huvud taget inte existerade. I sfären runt stiftelsen ingick bl.a. ett flertal aktiebolag och ideella föreningar. I en annan relativt omfattande bedrägeriutredning framkom bl.a. att de personer som vid myndighetskontakter hade påståtts företräda vissa stiftelser inte existerade.

Som nämnts ovan behandlades också frågan om en särskild aviseringsrutin i samband med registreringar i stiftelseregistret i promemorian Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten. Övervägandena utmynnade i bedömningen att det för närvarande inte borde införas några sådana särskilda aviseringsrutiner. Som skäl för ställningstagandet angavs följande (a.a., s. 44 f.).

Ett sätt att åstadkomma bättre registerkvalitet är att införa en aviseringsrutin i samband med registrering i stiftelseregistret, motsvarande den som redan finns när det gäller aktiebolag. En sådan rutin skulle minska risken för att personer utan anknytning till stiftelsen anmäls som

företrädare för denna. Den skulle också minska risken för att den som verkligen är företrädare för stiftelsen avregistreras utan grund. Den som erhåller en underrättelse får, om uppgifterna är felaktiga, förmodas ta kontakt med registreringsmyndigheten och påtala detta.

Värdet av en sådan ordning måste emellertid vägas mot de kostnader som den skulle föra med sig. Uppbyggandet av aviseringsrutiner skulle uppenbarligen vara kostnadskrävande. Ett aviseringsystem skulle också kräva vissa löpande kostnader för adress efterforskning, porto m.m. Det kan noteras att kostnaden för det aviseringsystem som är knutet till aktiebolagsregistret f.n. beräknas till 50 kr per avisering. Det får antas att kostnaden per ärende i ett motsvarande system knutet till stiftelseregistret skulle bli ännu högre. Ett skäl till det är att registreringsverksamheten är utspridd på ett tjugotal länsstyrelser vilket medför att vissa samordningsfördelar inte kan tas till vara. Ett annat skäl är att antalet ärenden är mindre, vilket innebär att varje enskilt ärende kommer att belastas av en större andel av de fasta kostnaderna.

Vid denna avvägning mellan nytta och kostnader bör också beaktas att anteckningar i stiftelseregistret har begränsade rättsverkningar. Registrering av styrelseledamöter m.m. i aktiebolagsregistret har s.k. publicitetsverkan, dvs. en godtroende tredje man har alltid rätt att förlita sig på att registrets uppgifter är riktiga, jfr 18 kap. 3 § aktiebolagslagen. Någon motsvarande publicitetsverkan följer inte med registrering av styrelseledamöter m.m. i vanliga stiftelser utan enbart med registrering av företrädare för näringsdrivande stiftelser (jfr 10 kap. 9 § stiftelselagen).

Mot den bakgrunden och då problemet med felaktiga anteckningar i stiftelseregistret än så länge synes ha varit begränsade bör det f.n. inte införas något system av detta slag i samband med registrering i stiftelseregistret. I Justitiedepartementet har emellertid inletts en utvärdering av stiftelselagen. Det finns anledning att återkomma till frågan i samband med det arbetet.

Avgifter för registrering

En stiftelse som är registrerad skall enligt 21 § stiftelseförordningen betala en årlig registerhållningsavgift. För stiftelser som utövar näringsverksamhet är avgiften 600 kr och för övriga stiftelser 425 kr. För bl.a. pensionsstiftelser finns särskilda regler.

Hur tillgängligt är registret?

Stiftelseregistret förs som framgått tidigare av respektive länsstyrelse. Något centralt register finns inte. Den som vill söka information om stiftelser är hänvisad till att ringa eller på annat sätt kontakta den länsstyrelse som för det aktuella stiftelseregistret. Det finns ingen möjlighet till åtkomst via Internet. Varje stiftelse är emellertid sökbar hos varje länsstyrelse, vilket innebär att varje länsstyrelse kan ge upplysning om vilken registreringsmyndighet som ansvarar för den aktuella stiftelsens registeruppgifter. När det gäller register som förs av Bolagsverket är dessa tillgängliga via olika, i allmänhet avgiftsbelagda, sökfunktioner på Internet.

Tilldelning av organisationsnummer

Organisationsnummer fastställs enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. bland annat för en juridisk person som ansöker därom. Enligt 5 § i lagen utfärdar Skatteverket anvisningar för och har tillsynen över tilldelningen av organisationsnummer. Hos verket förs också register över tilldelade organisationsnummer. Själva tilldelningen kan emellertid överlåtas åt annan myndighet genom att Skatteverket överlämnar en viss nummerserie avsedd för en viss kategori juridiska personer till en annan myndighet. Som exempel kan nämnas tilldelningen av organisationsnummer till aktiebolag, ekonomiska föreningar samt handels- och kommanditbolag som sköts av Bolagsverket och tilldelningen av organisationsnummer till registre-

rade trossamfund som sköts av Kammarkollegiet. Beslut angående fastställande av organisationsnummer överklagas enligt 6 § samma lag hos förvaltningsdomstol.

Enligt uppgift från Skatteverket i februari 2006 innehar 25 307 stiftelser organisationsnummer. Av dessa är 796 stycken s.k. familjestiftelser.

Firmaskyddet

Om en stiftelse utövar näringsverksamhet ställer stiftelselagen det kravet att verksamheten skall bedrivas under en firma som är registrerad. Redan innan en stiftelse börjar utöva näringsverksamhet skall den nämligen till registreringsmyndigheten för registrering i stiftelseregistret lämna uppgift om under vilken firma verksamheten skall bedrivas (10 kap. 6 § SL).

En stiftelse måste ha ett namn. I princip kan namnet registreras som firma. I det enskilda fallet kan dock reglerna i firmalagen (1974:156) eller 8 kap. SL hindra en sådan registrering.

En stiftelses firma skall enligt 8 kap. 1 § SL tydligt skilja sig från andra firmor som är införda i stiftelseregistret. Eftersom registreringen av stiftelser sker länsvis, tar lagens krav på att en stiftelses firma skall skilja sig från andra registrerade stiftelser sikte på förhållandena inom länet. Firmaskyddet kan emellertid utvidgas till flera län. I 10 kap. 6 § tredje stycket SL stadgas att stiftelsen får registreras även i stiftelseregister för annat län, om verksamheten är avsedd att utövas där. Det finns inga särbestämmelser angående en sådan registrering. I praktiken torde det dock vara så att det vid den registrering som sker utanför det län i vilket tillsynen utövas endast sker en prövning av om det möter något hinder mot att registrera stiftelsens firma (Isoz, a.a., s. 241).

2.3 Tillsynssystemet

Hur tillsynen utövas

Reglerna i stiftelselagen har till övergripande syfte att säkerställa och trygga stiftelsens möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren har angett i stiftelseförordnandet. Utöver regler som är nära förbundna med själva stiftelsebegreppet, t.ex. kravet på ett bestämt och varaktigt ändamål, finns skyddsregler om bl.a. redovisning och revision, skadeståndsregler för styrelseledamöter och revisor samt regler om offentlig tillsyn.

Frågor om tillsyn och kontroll över stiftelserna var en av huvudfrågorna vid såväl stiftelselagens som den dessförinnan gällande lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelsers tillkomst. Tillsynsreglerna är präglade av konflikten mellan samhällets intresse av insyn och kontroll och önskemålet om att respektera stiftarens vilja och stimulera donationsviljan. Regler om tillsyn har motiverats bland annat med att stiftelserna saknar det växelspel som finns i associationer mellan associationen och dess ägare eller medlemmar, att stiftaren inte har kontroll över sin skapelse, att många stiftelser har skattelättnader samt att styrelsen ofta har en stark ställning och saknar kontrollorgan (Katarina Olsson, *Näringsdrivande stiftelser*, Stockholm 1996, s. 410 med där gjorda hänvisningar). Det har framhållits att avsaknaden av ägare eller medlemmar som kan utöva inflytande, bistå med kapitaltillskott och ta ett övergripande ansvar över verksamheten ibland kan uppfattas som en brist i stiftelsekonstruktionen. En risk med att förvalta medel som inte tillhör en ägarkrets som kan kontrollera förvaltningen är att förvaltningen kan bli ineffektiv eller ändamålsfrämmande. Om stiftelsen sköts dåligt kan några ägare inte träda in och ta saken i egna händer (Olsson, a.a., s. 451 f).

Alla stiftelser är knutna till en tillsynsmyndighet som i regel är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte. Tillsynsmyndighetens uppgift är framförallt att kontrollera förvaltningen av stiftelserna och att ingripa om det i ett enskilt fall kan antas att förvaltningen inte utövas i enlighet med

stiftelseförordnandet eller stiftelselagen. Myndigheten har vidare vissa serviceuppgifter (Isoz, a.a., s. 199 ff.).

Tillsynsmyndigheten har rätt att utan särskild anledning begära in handlingar eller upplysningar från vilken stiftelse som helst, vilket möjliggör stickprovskontroller (9 kap. 4 § första stycket 1 SL). Den ger också möjlighet till granskning när det kan finnas anledning till en närmare kontroll, t.ex. efter formlösa anmälningar från allmänheten. Tillsynsmyndigheten har vidare skyldighet att utöva återkommande kontroll av vissa stiftelser. Som redan tidigare har framhållits anses det åligga tillsynsmyndigheten att granska de handlingar som en årsredovisningsskyldig stiftelse är skyldig att skicka in till tillsynsmyndigheten trots att det inte framgår av någon bestämmelse i stiftelselagen.

Tillsynsmyndigheten har både rätt och skyldighet att ingripa om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen eller det kan antas att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag (9 kap. 3 § första stycket SL). Om det visar sig att stiftelsens förvaltning inte utövas korrekt kan tillsynsmyndigheten vid vite förelägga en eller flera av stiftelsens styrelseledamöter eller stiftelsens förvaltare att fullgöra sina åligganden. Tillsynsmyndigheten kan vidare förelägga styrelseledamöterna eller förvaltaren att verkställa ett beslut eller, om beslutet har verkställts, utfärda föreläggande om rättelse. I allvarigare fall kan myndigheten vid allmän domstol väcka talan mot styrelseledamöterna eller förvaltaren om skadestånd för stiftelsens räkning eller om entledigande av styrelseledamöter eller förvaltare. Vid brister i revisionen kan tillsynsmyndigheten förordna att stiftelsen skall ha kvalificerad revisor och också utse en sådan.

Tillsynsmyndigheten skall vidare ge stiftelserna råd och upplysningar (9 kap. 3 § andra stycket SL). Myndigheten skall också förordna ny styrelseledamot, om detta behövs för att styrelsen skall bli beslutsför, eller ny förvaltare, om stiftelsen skulle sakna förvaltare.

Inom länsstyrelserna pågår ett arbete med att utveckla tillsynen enligt stiftelselagen. Deltagarna vid länsstyrelsernas stiftelsekonferens i Åhus den 8-9 maj 2001 gav en projektgrupp i uppdrag att

- definiera länsstyrelsernas tillsynsroll i stiftelsefrågor
- lämna förslag på gemensam prioritering av inriktning och mål för länsstyrelsernas stiftelsetillsyn. I förslaget till prioritering ska beaktas de resurser som olika länsstyrelser avsatt för tillsynsarbetet varierar liksom behovet av regional anpassning. Projektgruppen har i mars 2003 lämnat en rapport med förslag till definition av obligatorisk respektive egeninitierad tillsyn av stiftelser, förslag till en arbetsmetod och exempel på prioritering av tillsynsobjekt.

Tillsynsavgift

En stiftelse som är skyldig att upprätta årsredovisning skall enligt 20 § stiftelseförordningen betala en årlig tillsynsavgift. För stiftelser som utövar näringsverksamhet är avgiften 600 kr och för övriga stiftelser 400 kr. För bl.a. pensionsstiftelser finns särskilda regler.

Undantag för offentligt bildade stiftelser m.m.

Enligt 9 kap. 10 § SL är offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet undantagna från de centrala reglerna om tillsyn. Undantaget gäller för

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.

Dessa stiftelser står dock inte helt utan tillsyn. Tillsynsmyndigheten kan ingripa mot en styrelseledamot eller förvaltare som bryter mot kraven på att en stiftare inte får vara ensam styrelseledamot eller förvaltare, att en styrelseledamot eller förvaltare inte får vara försatt i konkurs samt att en styrelseledamot inte får ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller ha näringsförbud. Tillsynsmyndigheten får också ingripa om stiftelsen saknar namn eller bryter mot vissa bestämmelser angående bokföring och revisor. Tillsynsmyndighetens skyldighet att ge råd och upplysningar samt att vid behov förordna vissa funktionärer gäller också i förhållande till stiftelser som omfattas av undantaget från de centrala tillsynsbestämmelserna.

2.4 Ändring av föreskrifter i stiftelseförordnandet

Bestämmelserna i 6 kap. SL innefattar fyra skilda regelsystem för ändring eller upphävande av föreskrifter i stiftelseförordnandet. Tre av dessa – det generella systemet, det särskilda systemet och avvecklingssystemet – gäller oavsett vem som bildat stiftelsen. Det fjärde systemet – systemet för statliga stiftelser – gäller däremot bara för stiftelser som bildats av staten. Det sistnämnda systemet gäller vid sidan av de övriga systemen och endast för vissa föreskrifter. Det är inte tillämpligt på ändamålsföreskrifter.

De tre förstnämnda systemen beskrivs i kommentaren till stiftelselagen enligt följande (Isoz, a.a. s. 155 ff.).

Inom ramen för det generella systemet krävs i materiellt hänseende att det skall ha inträtt sådana ändrade förhållanden att den aktuella föreskriften på grund därav inte längre kan följas eller har blivit uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller att det finns andra särskilda skäl. Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål skall vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt. I formellt hänseende gäller som en grundläggande förutsättning att styrelsen eller förvaltaren har fattat ett beslut av innebörd att någon föreskrift skall ändras eller upphävas. Om beslutet avser ändring av en föreskrift måste det ge besked om föreskriftens nya lydelse. Styrelsen eller förvalta-

ren skall därefter enligt 6 kap. 1 § SL ansöka om tillstånd hos Kammarkollegiet för att få tillämpa beslutet om det avser

1. stiftelsens ändamål,
2. hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad,
3. huruvida stiftelsen skall ha egen eller anknuten förvaltning,
4. av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen skall vara sammansatt,
5. styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande,
6. arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren,
7. räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen,
8. revision, eller
9. rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Om beslutet avser andra föreskrifter än vad som nu sagts räcker det som regel att beslutet kontrolleras av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten fattar inget uttryckligt tillståndsbeslut. Styrelsens eller förvaltarens beslut gäller från och med den dag då tre månader har förflutit sedan underrättelsen inkom till tillsynsmyndigheten, om myndigheten inte dessförinnan har förbjudit styrelsen eller förvaltaren att tillämpa det (jfr 6 kap. 3 § andra stycket och 4 §).

Det särskilda systemet tillämpas om stiftaren i stiftelseförordnandet på visst sätt har förbehållit styrelsen eller förvaltaren rätt att ändra eller upphäva en föreskrift som inte rör ändamålet för stiftelsen.

Avvecklingssystemet ställer i princip upp fyra olika krav i materiellt hänseende. Stiftelsen måste ha bildats för mer än 50 år sedan, den skall inte ha kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren, värdet av stiftelsens tillgångar skall vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren ha understigit ett basbelopp och stiftelsen skall sakna skulder.

Möjligheterna att avveckla stiftelser beskrivs närmare under avsnitt 2.9.

2.5 Protokollföring och dokumentation

Stiftelselagens regler angående protokollföring och dokumentation är relativt knapphändiga. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 13 § SL skall vid egenförvaltning föras protokoll över styrelsens beslut. För att skyldigheten skall anses uppfylld krävs att det framgår av protokollet vilka som var närvarande och innehållet i fattade beslut (Isoz, a.a. s. 80). Några särskilda bestämmelser angående undertecknande eller justering av protokollen har inte ansetts nödvändiga. Om stiftelseförordnandet innehåller mer långtgående föreskrifter om protokollföringen skall dessa följas (jfr. 2 kap. 1 § SL). Vid anknuten förvaltning åligger det förvaltaren att föra protokoll över de beslut förvaltaren fattar rörande stiftelsen. Även förvaltarens protokoll måste som ett minimum innehålla uppgift om vilka som var närvarande och innehållet i fattade beslut.

Styrelsen eller förvaltaren svarar för att stiftelseförordnandet och övriga handlingar avseende stiftelsen såsom styrelsens eller förvaltarens protokoll förvaras på ett ordnat och betryggande sätt (2 kap. 8 § SL). En skyldighet att bevara räkenskapsmaterial framgår av 3 kap. 2 § SL och bestämmelser i bokföringslagen.

Stiftelsens handlingar är inte offentliga om inte stiftaren har förordnat om detta. Handlingar som ges in till tillsynsmyndigheten t.ex. i samband med registrering eller tillsyn blir dock allmänna handlingar och därmed enligt huvudregeln offentliga. Vidare finns särskilda bestämmelser angående handlingars offentlighet hos stiftelser som bildats av staten eller av en kommun eller ett landsting (jfr. 1 kap. 8 § andra stycket och 9 § sekretesslagen [1980:100]).

2.6 Bokföring och revision

Vilka stiftelser som är bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta årsredovisning framgår som nämnts ovan av bestämmelser i bokföringslagen. Enligt 2 kap. 3 § bokföringslagen är en stiftelse bokföringsskyldig om den har tillgångar till ett värde som mot-

svarar minst tio basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Följande stiftelser är dock bokföringsskyldiga oavsett tillgångarnas värde:

1. stiftelser som bedriver näringsverksamhet,
2. stiftelser som är moderstiftelser, insamlingsstiftelser enligt 11 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220),
3. kollektivavtalsstiftelser enligt 11 kap. 3 § samma lag,
4. stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller ett landsting,
5. pensionsstiftelser enligt 9 § lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
6. personalstiftelser enligt 27 § samma lag.

Stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall, med undantag för familjestiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt något annat kriterium än tillgångarnas värde, upprätta årsredovisning (6 kap. 1 § bokföringslagen).

Även om en stiftelse inte är bokföringsskyldig, är den ändå, enligt 3 kap. 2 § SL, skyldig att föra räkenskaper. Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall således fortlöpande föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Det skall finnas verifikationer för in och utbetalningar. En stiftelse som har sin förmögenhet gemensamt placerad med en annan stiftelses förmögenhet, får beträffande den gemensamt placerade förmögenheten ha räkenskaper som är gemensamma med den andra stiftelsen. Räkenskaperna skall avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Av sammanställningen skall framgå tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut samt inkomster och utgifter under räkenskapsåret. I sammanställningen skall även anges värdet av stiftelsens tillgångar vid räkenskapsårets slut. Räkenskapsmaterialet skall bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt inom landet under minst tio år från utgången av det räkenskapsår som räkenskapsmaterialet avser.

Härutöver kan en stiftelses styrelse eller förvaltare vara skyldig att hålla viss bokföring till följd av föreskrifter i stiftelseförordnandet. En sådan bokföringsskyldighet omfattas dock inte av

vare sig bokföringslagens bestämmelser eller bestämmelserna om bokföringsbrott i 11 kap. 5 § brottsbalken.

Om en styrelseledamot eller förvaltare uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för stiftelsen när han fullgör sitt uppdrag, skall han enligt 5 kap. 1 § SL ersätta skadan. Detsamma gäller enligt bestämmelsen när skadan tillfogas någon annan genom åsidosättande av föreskrifterna i stiftelseförordnandet eller stiftelselagen.

I 4 kap. 7 § SL finns bestämmelser om för vilken tid revisors uppdrag gäller, hur uppdraget upphör och vad som gäller om ett uppdrag för bestämd tid upphör i förtid. Bestämmelserna är tvingande. Enligt bestämmelserna upphör ett uppdrag att vara revisor tillsvidare när en ny revisor har utsetts. Regeln har tolkats som att en revisor som utsetts tillsvidare inte kan lämna sitt uppdrag förrän en ny revisor har utsetts. En revisor kan avsättas av den som utsett honom och en revisor som är utsedd på viss tid kan avgå genom att anmäla det hos den som utsett honom. Om ett uppdrag för bestämd tid i en stiftelse som är skyldig att upprätta årsredovisning upphör i förtid skall revisorn anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Det finns emellertid ingen bestämmelse om anmälningsskyldighet för det fall att ett revisorsuppdrag som gäller tillsvidare skulle upphöra innan revisorn avgivit revisionsberättelse för det senast förflutna räkenskapsåret, jfr 8 kap. 8 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar i vilken bestämmelse föreskrivs att samma regler gäller om en revisors uppdrag, som gäller tills vidare, upphör vid annan tidpunkt än vid slutet av ordinarie föreningsstämma.

Särskilt angående tryggandestiftelser

Enligt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) kan arbetsgivare inrätta två typer av stiftelser, nämligen pensionsstiftelser och personalstiftelser. Med en pensionsstiftelse avses enligt tryggandelagen en av arbetsgivare grundad stiftelse vars uteslutande ändamål är att trygga utfästelse om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande eller

viss grupp av arbetstagare eller efterlevande. Stiftelsen får inte utfästa pension. Den egendom som arbetsgivaren överfört till stiftelsen tjänar således endast som säkerhet för de pensionslöften som arbetsgivaren utställt. Under vissa förutsättningar får dock arbetsgivaren ersättning ur pensionsstiftelsen för pensionsutgifter som avser arbetstagare ingående i stiftelsens destinationsskrets. Med en personalstiftelse avses en av arbetsgivare grundad stiftelse men med ändamål att främja sådan välfärd åt arbetstagare eller arbetstagares efterlevande eller viss grupp av arbetstagare eller efterlevande som inte avser pension, avlöning eller annan förmån vilken arbetsgivaren är skyldig att utge till enskild arbetstagare. Arbetsgivaren har rätt till ersättning från stiftelsen för utgifter han haft inom ramen för stiftelsens ändamål. Stiftelsen får dock vägra att betala ut ersättning, om stiftelsen skulle nödgas avstå fast egendom som nyttjas till personalens välfärd. Om ytterligare medel finns tillgängliga förfogar stiftelsen över dessa under vissa förutsättningar. Av bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket SL framgår att tryggandestiftelserna regleras i tryggandelagen. Till följd av bestämmelsen i 18 a § tryggandelagen skall bestämmelserna om skadestånd i 5 kap. 1–3 §§, 4 § första–tredje styckena och 5 § samt om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare som missköter sitt uppdrag i 9 kap. 6 § första och andra styckena SL dock tillämpas även i fråga om pensionsstiftelser.

Om stadgarna inte säger något annat, skall arbetsgivaren utse revisor. Det finns inget krav på att revisorn skall vara kvalificerad. Tillsynsmyndigheten skall utse särskild revisor, när det finns anledning till det. Revisorns berättelse skall åtfölja styrelsens årsredovisning, som skall sändas till tillsynsmyndigheten inom sex månader efter räkenskapsårets utgång. Bestämmelser om bokföring och annan redovisning för en pensionsstiftelse finns i bokföringslagen och årsredovisningslagen.

2.7 Gemensam förmögenhetsförvaltning

En juridisk person som har åtagit sig att förvalta en stiftelses egendom är förvaltare för stiftelsen (2 kap. 2 § tredje stycket SL). Om staten har gjort ett sådant åtagande är det i stället den myndighet som har gjort åtagandet för statens räkning som är förvaltare. Med begreppet anknuten förvaltning menas att stiftelsen har en juridisk person eller en statlig myndighet som sin förvaltare. En stiftelse kan endast ha en förvaltare men en juridisk person kan mycket väl vara förvaltare för flera stiftelser.

En stiftelse får placera sin förmögenhet gemensamt med andra stiftelser om inte annat följer av stiftelseförordnandet (2 kap. 5 § SL). Bestämmelsen motiverades i förarbetena med att det svenska stiftelseväsendet till mycket stor del består av avkastningsstiftelser med relativt sett ganska små förmögenheter. Vid förvaltning av små förmögenheter är det i praktiken ganska få andra placeringsalternativ än traditionellt banksparande som utnyttjas. En starkt bidragande orsak till det är att placering i t.ex. värdepapper drar ganska dryga kostnader. När det gäller avkastningsstiftelser är, enligt förarbetena, sannolikt en ytterligare orsak att många stiftelseförvaltare anser sig sakna erforderliga kunskaper för att våga ta steget in på kapitalmarknaden och dessutom gör den bedömningen att det är för dyrt att köpa sig denna kunskap (prop. 1993/94:9 s. 70–71). Lagrådet riktade kritik mot införande av bestämmelsen. Enligt Lagrådet gav varken lagtext eller motiv någon ledning för bedömningen av vad som i själva verket avsågs med uttrycket ”placeras gemensamt” och än mindre om vilka gränser som skulle gälla för sådan placering. Departementschefen var emellertid övertygad om att en sådan bestämmelse verksamt skulle kunna bidra till att fler stiftelser väljer vägen att placera sin förmögenhet gemensamt och därmed till en mer effektiv förvaltning.

En stiftelses egendom får inte sammanblandas med annans egendom. Det betyder att en förvaltare vid anknuten förvaltning måste hålla stiftelsens egendom avskild från såväl sin egen egendom som andra tillhörig egendom. Någon uttrycklig föreskrift om att stiftelsens medel skall hållas avskilda från t.ex. förvaltares

förmögenhet har inte meddelats i stiftelselagen. Det hänger samman med att förbudet mot sammanblandning alltid måste iakttas av en syssloman (a. prop. s. 71 och 309). Förbudet mot sammanblandning gäller också vid gemensam placering. Det måste alltså hela tiden vara klart vad var och en av stiftelserna konkret äger. Det betyder att ett samäganderättsförhållande inte får övergå till att avse endast en ideell andel i det värde som den samägda egendomen från tid till annan representerar (Isoz, a.a., s. 68). Lagrådet torde ha varit av den uppfattningen att det inte föreligger sammanblandning i rättslig mening i fall då två eller flera stiftelser placerar sin förmögenhet i av stiftelserna t.ex. gemensamt ägda värdepapper (a. prop. s. 308–309). Departementschefen delade den bedömningen.

Även om stiftelseförordnandet inte innehåller ett förbud mot gemensam placering av stiftelsens förmögenhet kan sådan vara utesluten i det enskilda fallet om respekten för stiftarens vilja i fråga om stiftelsens placeringsverksamhet eller kravet på att förmögenheten skall vara godtagbart placerad inte samtidigt kan upprätthållas. Av naturliga skäl kommer gemensam placering i första hand i fråga då en och samma juridiska person eller statliga myndighet är förvaltare för två eller flera stiftelser.

Om två eller flera stiftelser träffar avtal om att förvärva en post aktier uppstår det ett samäganderättsförhållande avseende varje aktie. Om syftet med avtalet är att minimera kostnaderna för envar av de deltagande stiftelserna eller att sälja aktieposten med vinst blir bestämmelserna om enkla bolag i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag tillämpliga på rättsförhållandet mellan stiftelserna. Annars regleras rättsförhållandet mellan dem av lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt (jfr 19 § samäganderättslagen).

Enligt den särskilda bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket SL får en stiftelse som har sin förmögenhet gemensamt placerad med en annan stiftelses förmögenhet beträffande den gemensamt placerade förmögenheten ha räkenskaper som är gemensamma med den andra stiftelsen. Räkenskaperna avseende den gemensamt placerade förmögenheten bör avslutas med en samman-

ställning i enlighet med bestämmelsen i samma paragraf andra stycket första och andra meningarna i syfte att biläggas den sammanställning som respektive stiftelse skall upprätta.

Tidigare fanns även en särskild bestämmelse i stiftelselagen om löpande bokföring (tidigare 3 kap. 4 § 2). Enligt den skulle en stiftelse som hade sin förmögenhet gemensamt placerad med en annan stiftelses förmögenhet beträffande den gemensamt placerade förmögenheten få ha en med den andra stiftelsen gemensam löpande bokföring (grund- och huvudbokföring). Bestämmelsen har upphävts i stiftelselagen och numera finns en allmän regel i bokföringslagen (1999:1078) som säger att ett företag får ha gemensam bokföring med någon annan bokföringsskyldig endast för gemensamt bedriven verksamhet och endast om det är förenligt med god redovisningssed (4 kap. 5 § bokföringslagen). Gemensam medelsplacering kan enligt förarbetena till bestämmelsen vara att betrakta som gemensam verksamhet. I förarbetena sägs vidare att bestämmelsen inte är avsedd att förändra den praxis som hittills utvecklats och att viss ledning därför kan hämtas från äldre bestämmelser, däribland tidigare 3 kap. 4 § 2 SL om bokföring av gemensam placerad förmögenhet (prop. 1998/99:130 s. 390). Bokföringsnämnden har i ett uttalande BFN U 95:3 bl.a. tagit upp frågan om hur den tidigare bestämmelsen i stiftelselagen skulle tillämpas. Nämnden uttalade att varje stiftelse skall ta upp sin del i den sammanlagda förmögenheten i balansräkningen. I stiftelsens resultaträkning skall andelen i avkastningen från den gemensamt placerade förmögenheten fördelas på respektive balanspost och intäktsslag (se även a. prop. s. 232).

2.8 Stiftelser med insamlande verksamhet

Gällande rätt

Penninginsamlingar och insamlingar av andra slag är en vanlig företeelse i vårt samhälle. Upprop att skänka pengar till olika ändamål, t.ex. forskning rörande sjukdomar eller nödlidande i

tredje världen, görs ofta i massmedia och budskapet når därigenom ut till en vidare krets av allmänheten.

Bestämmelser om insamlingsstiftelser, dvs. stiftelser för renodlade penninginsamlingar, finns 11 kap. 1 och 2 §§ SL. Det övergripande syftet med bestämmelserna om insamlingsstiftelser är att bibehålla allmänhetens förtroende för rena penninginsamlingar. Mot den bakgrunden ställs det i fråga om offentlighet kring en insamlingsstiftelse samma krav som på vanliga stiftelser med tillgångar överstigande tio basbelopp. Av bestämmelserna följer också att den som bildar en insamlingsstiftelse inte med laga verkan kan undanta stiftelsen från tillsyn. Det betyder att tillsynsmyndigheten i fråga om insamlingsstiftelser alltid har rätt att ingripa om det skulle visa sig att insamlade medel inte används i enlighet med stiftelsens ändamål.

Enligt 11 kap. 1 § SL bildas en insamlingsstiftelse genom att en eller flera stiftare förordnar att pengar som inflyter efter ett upprop av dem, skall som en självständig förmögenhet främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och genom att någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet. Till skillnad från en vanlig stiftelse, som har ett grundkapital som stiftaren själv skjutit till, skjuter stiftaren i en insamlingsstiftelse således inte till något kapital utan vänder sig till utomstående för detta.

Av 11 kap. 2 § SL följer att bestämmelserna i övriga kapitel i stiftelselagen i stor utsträckning är tillämpliga även på insamlingsstiftelser. En insamlingsstiftelse är alltid bokföringsskyldig enligt bokföringslagen, årsredovisningsskyldig och skyldig att ha minst en kvalificerad revisor. Det förhållandet att samtliga insamlingsstiftelser är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning medför att insamlingsstiftelser alltid också skall vara registrerade. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § SL innebär vidare att styrelseledamot eller förvaltare är skyldig att ersätta stiftelsen om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar den vid fullgörandet av sitt uppdrag och att en styrelseledamot eller förvaltaren kan entledigas från sitt uppdrag. Att en insamlingsstif-

telse står under tillsyn av en tillsynsmyndighet och är föremål för återkommande kontroll framgår också av bestämmelsen.

För att en insamlingsstiftelse skall föreligga krävs bl.a. att det rör sig om insamling av kontanta medel. Insamlingar som bara avser t.ex. kläder eller annan lös egendom faller utanför och leder inte till att en insamlingsstiftelse bildas. Skulle verksamheten endast avse sådan insamling blir stiftelselagens allmänna regler tillämpliga om syftet med insamlingen är att få fram pengar till förmån för något särskilt ändamål. Det förekommer alltså även att vanliga stiftelser bedriver insamlingsverksamhet genom att aktivt samla in pengar eller t.ex. kläder för försäljning. Tillsynsmyndigheterna har inte haft invändningar mot att så sker.

Antalet insamlingsstiftelser uppgår i augusti 2006 till ungefär 500 i hela landet. Det finns uppskattningsvis cirka 100 vanliga stiftelser som ägnar sig åt regelmässig insamling. En rimlig uppskattning är alltså att ungefär 600 stiftelser i landet ägnar sig åt insamlingsverksamhet för närvarande.

Vid länsstyrelsen i Stockholms län genomfördes i maj 2001 en kartläggning om insamlingsstiftelsers beteende angående upprättande av årsredovisning och ekonomisk ändamålsuppfyllelse. Enligt kartläggningen fanns då 91 registrerade insamlingsstiftelser och 28 vanliga stiftelser med insamlingsverksamhet i Stockholms län. Av kartläggningen framgår bl.a. också att endast knappt över hälften av dessa stiftelser kom in med årsredovisningar i tid till länsstyrelsen. Enligt uppgift har detta förhållande nu något förbättrats.

Riktlinjer m.m. utfärdade av Frivilligorganisationernas Insamlingsråd

Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRII) är en intresseorganisation för insamlingsorganisationer och har bl.a. vissa stiftelser som medlemmar. En av FRII:s huvuduppgifter är att verka för ett gynnsamt klimat för insamling bland allmänheten. FRII har antagit riktlinjer för etisk insamling bland allmänheten.

Kostnaderna för en stiftelse som bedriver insamlingsverksamhet utgörs av kostnader för ändamålet respektive kostnader för insamling och administration. Enligt FRII:s riktlinjer definieras ändamålskostnader som sådana kostnader som kan hänföras till stiftelsens uppdrag enligt stiftelseförordnandet. Med insamlingskostnader menas direkta kostnader för insamlingsarbetet. Direkta kostnader anges vara lönekostnader för de medarbetare som arbetar med insamling samt kostnader för insamlingsaktiviteter, kampanjer, utskick och givarregister. Hit hör också de till insamlingskostnaderna fördelade gemensamma kostnaderna. Även kostnader för förstärkande av varumärke, profilering och positionering utgör insamlingskostnader. Nål- och brevmärken, vykort, dekaler m.m. betraktas som ett slags kvitto eller gåvobevis och utgör också insamlingskostnader. Detsamma gäller information om verksamheten som skickas till givarna. Administrativa kostnader är enligt riktlinjerna sådana som behövs för att administrera själva stiftelsen.

I syfte att uppnå en gemensam standard för alla insamlingsorganisationer har FRII tagit fram en mall för att underlätta arbetet med årsredovisningar för insamlingsorganisationer som skall upprätta årsredovisning enligt årsredovisningslagen eller årsbokslut enligt bokföringslagen. Enligt mallen skall insamlingskostnaderna redovisas under särskilda rubriker.

Stiftelsen för Insamlingskontroll

Stiftelsen för Insamlingskontroll (SFI), som är en ideell förening, har bl.a. som syfte att se till att insamlingar bland allmänheten för humanitära, välgörande, kulturella och andra allmännyttiga ändamål sker under betryggande kontroll och att insamlingar inte belastas med oskäligen kostnader. SFI:s huvudmän är FAR SRS, LO, svenskt Näringsliv, SACO och TCO. För att främja sina syften erbjuder SFI kontroll över organisationer som bedriver offentliga insamlingar för sådana ändamål. För kontrollen förfogar SFI genom avtal med PlusGiro och Bankgiro över samtliga plusgironummer mellan 900000 och 909999 samt bankgiro-

nummer inom serien 900-000 till 904-999 s.k. kontrollgirokonto. Genom avtal förbinder sig insamlingsorganisationerna att följa SFI:s föreskrifter och anvisningar. För att en organisation skall få ett sådant konto krävs att SFI beviljar organisationen ett kontrollgirokonto. SFI har utfärdat föreskrifter för kontrollgirokonto. Av dessa framgår vilka krav som ställs på organisationen för att den skall få beviljat ett s.k. 90-konto. Ett sådant konto kan beviljas för högst tre år, men kan förlängas efter ansökan. SFI granskar en insamlingsorganisations hela verksamhet och om insamlingsorganisationen missköter sig eller inte följer SFI:s föreskrifter dras kontot in. För insamlingsverksamhet gäller enligt föreskrifterna att sunda, etiska och ekonomiskt försvarbara marknadsföringsmetoder skall användas, att reklam och annan information skall vara vederhäftig, att insamlingsorganisationen skall upprätta en årsredovisning enligt lagen om årsredovisning, att i förvaltningsberättelsen skall upplysas hur ändamålet främjats och att insamlingsverksamheten inte får belastas med oskäliga kostnader. För samtliga kontrollgirokontoinnehavare gäller, om inte synnerliga skäl föreligger, att minst 75 procent av de totala intäkterna skall gå till ändamålet. Med totala intäkter avses enligt kommentarerna till föreskrifterna verksamhetsintäkter (minskade med eventuella direkta kostnader vid försäljning av varor och tjänster samt löpande finansiella intäkter (minskade med räntekostnader o. dyl.). Om en kontrollgirokontoinnehavares insamlings- och administrationskostnader överskrider 25 procent av de totala intäkterna i tre år i följd skall kontrollgirokottot som huvudregel återkallas.

Kostnaderna för en stiftelse som bedriver insamlingsverksamhet utgörs som nämnts av kostnader för ändamålet respektive kostnader för insamling och administration. Med ändamålskostnader avses enligt kommentarerna till föreskrifterna sådana kostnader som har direkt samband med att uppfylla ändamålet enligt kontrollgirokontoinnehavarens stadgar. Till ändamålskostnad räknas även kostnader för löner och sociala avgifter, forskningsanslag och hantering av dessa samt utrustning som behövs för ändamålet.

SFI utarbetar varje år ett rapportpaket som skickas ut till kontrollgirokontoinnehavarna. Dessa skall förutom årsredovisningen också fylla i av SFI upprättade blanketter där det bl.a. framgår vilka ändamåls-, insamlings- respektive administrativa kostnader organisationen haft. SFI rekommenderar organisationerna att följa den av FRII utarbetade mallen för årsredovisning då den underlättar ifyllandet av SFI:s blanketter.

Försök till kartläggning av behovet av särregler

Enligt uppdragspromemorian skall jag överväga vilka krav som bör ställas på stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet, både när det gäller vanliga stiftelser och beträffande insamlingsstiftelser. Jag bör enligt promemorian pröva t.ex. om det bör införas krav på speciellt anpassad redovisning för dessa stiftelser (t.ex. särredovisning av insamlingskostnader) och om det finns skäl att föreskriva att en viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet. Bakgrunden till uppdraget i denna del sägs i promemorian vara att det finns exempel på missbruk av stiftelseformen i samband med insamlande verksamhet. Det har därför ansetts angeläget att utreda vad som kan göras för att motverka att så sker.

För att få underlag för mina bedömningar har jag genom kontakter med berörda myndigheter försökt skaffa mig en uppfattning om vilka problem som har förekommit i samband med insamlingsverksamhet i stiftelseform och i vilken omfattning det kan antas förekomma oegentligheter i detta avseende. Det har därvid främst hänvisats till promemorian Big Giving Money som upprättats av en samarbetsgrupp mot oseriös insamling den 27 april 2001. I gruppens samarbete deltog, i olika omfattning, representanter för FRII, SFI, finanspolisen, Länsstyrelserna i Stockholms och Jönköpings län, Skattemyndigheten i Stockholm, Postgirot Bank, Konsumentverket, Ekobrottsmyndigheten, Justitiedepartementet och Kulturdepartementet. Gruppen ansåg sig kunna konstatera att det antal personer som använder stiftelser eller ideella föreningar oseriöst är relativt litet men att

antalet skadelidande däremot är förhållandevis stort eftersom många människor kan bli lurade av en och samma insamlare. Samarbetsgruppen gjorde ett försök till en grov uppskattning av omfattningen av oseriös insamlingsverksamhet och kom därvid fram till att det fanns sammanlagt cirka 100 oseriösa stiftelser och ideella föreningar med insamlingsverksamhet i hela landet. Av promemorian framgår vidare att länsstyrelsen i Stockholms län har förelagt några stiftelser att återföra medel till stiftelsen. Stiftelserna hade samlat in betydande belopp varje år men inte beslutat om utdelning av medlen i tillräcklig utsträckning. Utdelning i enlighet med ändamålet hade i de ifrågavarande fallen skett med 16, 29 respektive 25–30 procent av de insamlade pengarna. I promemorian redogörs också för en dom meddelad av Göteborgs tingsrätt i november 2000 genom vilken huvudmännen bakom en stiftelse, som under åren 1990–1995 samlade in minst 35 miljoner kronor varav mindre än en miljon gick till ändamålet, dömdes för grovt skattebedrägeri.

Jag har även tagit del av Åklagarväsendets rapport 1997:4 ”Stiftelser, Ett redskap i ekonomisk brottslighet?”. Av rapporten framgår bl.a. att det har förekommit insamlingsbedrägerier som rör avsevärda belopp. I sådana fall går de medel som samlas in inte alls eller endast i mycket begränsad omfattning till stiftelsernas påstådda ändamål.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det förekommer att stiftelser på ett oseriöst sätt bedriver insamlingsverksamhet. De konkreta fall som har kommit till min kännedom är flagranta men relativt få. I flertalet av dem har huvudmännen bakom stiftelserna också gjort sig skyldiga till ekonomisk brottslighet.

2.9 Avveckling av stiftelser

Om en stiftelse inte har kunnat främja sitt ändamål under flera år är styrelsen eller förvaltaren skyldig att försöka få till stånd en ändring beträffande ändamålet. När det gäller avkastningsstiftelser kan den situationen uppkomma att anledningen till att stiftelsen inte kan främja sitt ändamål är att avkastningen från förmö-

genheten med tiden kommit att bli helt otillräcklig. Ett sätt att komma tillrätta med en sådan situation kan vara att placera förmögenheten gemensamt med andra stiftelser för att härigenom skapa en högre löpande avkastning. Ett annat sätt kan vara att låta stiftelsen fusionera med en annan stiftelse med likartat ändamål eller avskilja en del eller all sin egendom till en eller flera nya stiftelser (fission).

Om ingen av dessa möjligheter står till buds kan det enda sättet att komma ur situationen vara att förbruka tillgångarna (se prop. 1993/94:9 s. 183). Det s.k. avvecklingssystemet regleras i 6 kap. 5 § SL och innebär att förbrukning av stiftelsetillgångarna under vissa förutsättningar får ske utan tillstånd av Kammarkollegiet. De förutsättningar som måste vara uppfyllda är följande:

- stiftelsen bildades för mer än 50 år sedan
- stiftelsen har inte kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren
- värdet av tillgångarna, värderade med tillämpning av 3 kap. 3 §, vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren har understigit det då gällande basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring, samt
- stiftelsen saknar skulder

Bestämmelserna om förbrukning tillämpas i praktiken främst när den löpande avkastningen inte längre räcker till för att främja ändamålet. Avveckling kan också förekomma om stiftelsen av andra orsaker inte kan främja sitt ändamål, t.ex. därför att den för stiftelsen gällande destinatärskretsen inte längre kan återfinnas eller det för stiftelsen gällande syftet har fallit bort till följd av samhällsutvecklingen. I sådana fall får förbrukningen ske till förmån för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar det ursprungliga.

En styrelse eller en förvaltare som har beslutat om avveckling måste underrätta tillsynsmyndigheten om sitt beslut. Om tillsynsmyndigheten inte förbjuder tillämpning av beslutet blir detta, i likhet med vad som gäller vid ändring av föreskrifter som inte kräver tillstånd av kammarkollegiet, gällande tre månader

efter att beslutet inkommit till tillsynsmyndigheten, jämför avsnitt 2.4.

2.10 Instansordningen vid överklagande av beslut om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnanden och om permutation

Gällande rätt

Bestämmelser, av både materiell och formell art, om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande finns i 6 kap. SL (se avsnitt 2.4). De gäller för flertalet stiftelser. Enligt 6 kap. 2 § SL får Kammarkollegiets beslut i fråga om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter överklagas till regeringen.

Bestämmelser om rätt för Fideikommissnämnden och Kammarkollegiet att under bestämda förutsättningar ändra bestämmelser som enskild meddelat i vissa handlingar (permutation) finns i permutationslagen (1972:205). Enligt 1 § permutationslagen kan en bestämmelse, som enskild meddelat i gåvobrev, testamente, stiftelseförordnande eller liknande handling under vissa förutsättningar ändras m.m. När det gäller stiftelseförordnanden gäller permutationslagen numera i mycket begränsad omfattning. Den gäller nämligen endast för stiftelseförordnanden som ligger till grund för sådana stiftelser som avses i 1 kap. 7 § och 11 kap. 2 § fjärde stycket SL samt 4 § andra stycket lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (5 § permutationslagen, se även prop. 1993/94:9 s. 241). En allmän förutsättning som måste vara uppfylld även för sådana stiftelser är att stiftelsen bildats av enskild. Med ”enskild” avses inte bara fysiska personer utan också privaträttsliga juridiska personer.

Fideikommiss innebär att en person, fideikommissarien, på grund av en föreskrift i ett gåvobrev eller testamente innehar egendom med ett slags inskränkt dispositionsrätt. Fideikommissarien har rätt att nyttja och uppbära avkastningen av egendomen. Egendomen kan bestå av fast egendom eller lös egendom. Vanligen har givaren eller den som skrivit testamentet i gåvobre-

vet respektive testamentet föreskrivit att egendomen för obegränsad tid skall ärvas av äldste manlige bröstarvinge i kommande släktled inom en eller flera släkter. Fideikommissbestämmelserna innebär att egendomen i princip skall överföras ograverad från innehavaren till efterträdaren i led efter led. De flesta fideikommiss avseende fast egendom instiftades i mitten av 1700-talet. Sedan år 1810 är det enligt lag inte tillåtet att stifta nya fideikommiss i fast egendom och sedan år 1930 inte heller i lös egendom. Redan befintliga fideikommiss skall avvecklas enligt bestämmelserna i lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss (avvecklingslagen). De bestämmelserna innebär att ett fideikommiss skall upphöra när den som vid lagens ikraftträdande den 1 januari 1964 var innehavare av ett fideikommiss avlider. Avvecklingen sker under medverkan av Fideikommissnämnden.

Sedan avvecklingslagen trädde i kraft år 1964 har hittills cirka 170 fideikommiss avvecklats och nu återstår 51 fideikommiss. Några av dessa är under avveckling men det bör anmärkas att de flesta av de kvarvarande fideikommissen återfinns bland landets största lantegendomar i privat ägo.

Enligt 2 § permutationslagen prövas fråga om permutation, såvitt rör fideikommiss som avses i 1 § avvecklingslagen, av Fideikommissnämnden och i annat fall av Kammarkollegiet. Av 4 § permutationslagen framgår att Fideikommissnämndens och Kammarkollegiets beslut får överklagas till regeringen. Antalet överklaganden framgår av tabellen nedan.

Statistik

Kammarkollegiets överklagade permutationsbeslut. Siffrorna inkluderar både beslut enligt stiftelselagen och permutationslagen.

År	Inkomna överklaganden
1996	23
1997	35
1998	29
1999	16

2000	21
2001	15
2002	25
2003	26
2004	33
2005	20

Regeringen har sedan år 1999 prövat sex av Fideikommissnämndens beslut enligt permutationslagen.

3 Enkät till samtliga länsstyrelser angående stiftelsefrågor

En central del i utredningsarbetet gäller frågor om registrering och tillsyn av stiftelser. I syfte att få underlag för mina bedömningar vad gäller främst frågan om tillsynsfunktionen bör koncentreras (se avsnitt 4.3.1) har jag ställt en enkät om registrering och tillsyn av stiftelser till samtliga 21 länsstyrelser i landet. En sammanställning av länsstyrelsernas svar redovisas i *bilaga 2*.

Frågorna synes i flertalet fall ha besvarats utifrån förhållanden år 2005. Som framgår av sammanställningen är svaren i viss mån behäftade med osäkerhet eftersom vissa svårigheter har funnits för länsstyrelserna att ur det nya stiftelseregistret söka de efterfrågade uppgifterna. Därtill kommer att ett par frågor har uppfattats olika av olika länsstyrelser vilket medför att det är tveksamt om det går att jämföra enkätsvaren i de delarna. Jag anser ändå att man kan dra vissa slutsatser från svaren.

Av svaren framgår att endast fyra av länsstyrelserna har stiftelseregister som omfattar cirka 1 000 eller fler stiftelser. 16 länsstyrelser har runt 300 eller färre stiftelser registrerade i sitt register (se svaren på fråga 1 i bilaga 2). För att en länsstyrelse skall kunna uppnå hög kompetens vad gäller frågor om registrering av och tillsyn över stiftelser behöver den ha registrerings och tillsynsansvar för ett relativt stort antal stiftelser. Flertalet länsstyrelser kommer i dag inte upp i den omfattning av stiftelser som torde krävas för att uppnå sådan kompetens.

Av svaren kan vidare utläsas att det sammanlagt är ungefär 30 årsarbetskrafter som tas i anspråk för stiftelsefrågor på länsstyrelserna. Arbetskraften är i dag utspridd på samtliga länsstyrelser i landet. På varje länsstyrelse arbetar två till åtta perso-

ner i varierande omfattning med stiftelsefrågor. Det är mellan 0,03 och 7 årsarbetskrafter som läggs ned på frågor rörande stiftelser på respektive länsstyrelse (se svaren på fråga 4 i bilaga 2). Det säger sig självt att det är lättare att uppnå god kompetens och kvalitet på tillsynsarbetet om tillsynsarbetet är en återkommande och vanligt arbetsuppgift för den som ansvarar för tillsynsarbetet. Det torde också vara givet att kvalitén typiskt sett höjs om det är flera arbetstagare på arbetsplatsen som arbetar med dessa frågor så att de kan utbyta erfarenheter och diskutera problem med varandra. Kvalitén kan därför bli högre och jämnare om tillsynsfunktionen koncentreras till ett färre antal tillsynsmyndigheter än i dag. Några personer på varje tillsynsmyndighet skulle då kunna arbeta med stiftelsefrågor på heltid.

Svaren på frågan om frekvensen av personliga besök som rör stiftelser på respektive länsstyrelse kan sägas visa behovet av närhet till registrerings- och tillsynsmyndigheten (se svar på fråga 6 i bilaga 2). Flertalet av de länsstyrelser som har mindre omfattande stiftelseregister tar normalt emot besök varje månad medan de flesta länsstyrelser med relativt många stiftelser i sitt register får personliga besök dagligen eller i vart fall varje vecka. Förklaringen till att de förra tar emot färre besök är naturligtvis just att de registrerar och utövar tillsyn över färre stiftelser och att det till följd därav uppstår färre frågor hos dem än hos de större länsstyrelserna. Den lägre frekvensen av besök hos de länsstyrelser med mindre omfattande stiftelseregister kan emellertid också vara ett uttryck för svårigheter med kompetensförsörjningen hos de mindre länsstyrelserna och att tjänstemännen där på grund av bristande kompetens på området känner oro för att ta emot besök. Närheten mellan tillsynsmyndigheten och företrädare för de enskilda stiftelserna är viktig för tillsynsarbetets kvalitet, bl.a. kan lokalkännedom tas tillvara bättre än i annat fall och dessutom underlättar närheten genomförande av inspektioner. Utvecklingen gör det å andra sidan möjligt att i allt större utsträckning fullgöra tillsynen i andra former med hjälp av tekniska hjälpmedel.

4 Allmänna överväganden

4.1 Stiftelseregistret

4.1.1 Skall alla stiftelser registreras?

Förslag: Alla stiftelser skall vara registrerade. För s.k. äldre stiftelser skall gälla en övergångsperiod om fem år.

Det har ifrågasatts om inte alla stiftelser borde registreras (se bl.a. Riksåklagarens rapport 1997:4 Stiftelser Ett redskap i ekonomisk brottslighet?). En allmän registreringsplikt skulle, har det hävdats, underlätta tillsynen och minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Samtidigt har det framhållits att nuvarande regler medför att förhållandevis små stiftelser tvingas registrera sig med oproportionerliga kostnader för redovisning, revision m.m. som följd.

Fördelen med en allmän registrering är framförallt att det blir enklare att få information angående en stiftelse. Med registreringen följer också att stiftelsens styrelse eller förvaltare införs i stiftelseregistret. Det innebär att tillsynsmyndigheten får en reell möjlighet att utöva den allmänna tillsyn som omfattar alla stiftelser.

Nackdelarna med en allmän registrering skulle med nuvarande system vara att även mycket små stiftelser till följd av registreringen skulle drabbas av ökade kostnader för redovisning, revision och tillsynsmyndighetens avgifter. Dessa nackdelar kan undanröjas genom att den nuvarande kopplingen mellan registre-

ring å ena sidan samt skyldigheten att upprätta årsredovisning och att ha en kvalificerad revisor å andra sidan upphävs.

Sammantaget anser jag att fördelarna med ett krav på att alla stiftelser skall vara registrerade överväger de begränsade nackdelar som registreringskyldigheten skulle medföra under förutsättning att registreringen inte med automatik medför ökade kostnader för redovisning och revision.

Eftersom en stiftelse får rättskapacitet redan genom bildandet och registreringen således inte har någon rättslig betydelse för stiftelsen finns det en risk att ett krav på registrering skulle komma att ignoreras av vissa stiftelser. Registrering bör därför utgöra ett villkor för tilldelning av organisationsnummer, se nästföljande avsnitt.

4.1.2 Tilldelning av organisationsnummer

Förslag: Alla stiftelser skall ha organisationsnummer.

Enligt 1 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. skall organisationsnummer fastställas för bl.a. aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, samfällighetsförening, kommun, landsting och registrerat trossamfund. För annan juridisk person fastställs organisationsnummer såvida en statlig myndighet, hos vilken den juridiska personen är registrerad eller har mål eller ärende anhängigt, påkallar det eller om den juridiska personen ansöker om det. Enligt 5 § i lagen utfärdar Skatteverket anvisningar för och har tillsynen över tilldelningen av organisationsnummer. Hos verket förs också register över tilldelade organisationsnummer. Själva tilldelningen kan emellertid överlåtas åt annan myndighet genom att Skatteverket överlämnar en viss nummerserie avsedd för en viss kategori juridiska personer till en annan myndighet. Beslut angående fastställande av organisationsnummer överklagas enligt 6 § samma lag hos förvaltningsdomstol.

Enligt uppgift från Skatteverket i februari 2006 innehar 25 307 stiftelser organisationsnummer. Siffran skall jämföras med det

antal stiftelser som omfattas av tillsynsmyndigheternas register, 15 449 stycken. Det finns således omkring 10 000 stiftelser som anser sig vara i behov av organisationsnummer utan att vara registreringskyldiga.

Lagstiftaren har tidigare tagit ställning till frågan om registreringens betydelse för stiftelsens rättskapacitet. En stiftelse får rättskapacitet redan genom bildandet. Registreringen i stiftelseregistret har således inte någon konstitutiv betydelse utan syftar till att ge offentlighet åt stiftelserna. Trots att registreringen saknar konstitutiv betydelse skall registreringsmyndigheten göra en bedömning av om det som skall registreras är en stiftelse eller inte. Enligt förarbetena bör registrering vägras bara om det är uppenbart att det inte är fråga om en stiftelse.

Eftersom organisationsnummer endast kan tilldelas juridiska personer har även Skatteverket vid ansökan om organisationsnummer anledning att pröva frågan om sökanden är en stiftelse eller inte. Som redovisats tidigare har så många som 10 000 stiftelser tilldelats organisationsnummer utan att de varit registrerade i ett stiftelseregister. Det har vidare påtalats att det hänt att tillsynsmyndigheten och Sskatteverket gjort olika bedömningar vad gäller frågan om en viss förmögenhetsmassa utgjort en stiftelse eller inte.

Som angetts tidigare föreslår jag att alla stiftelser skall vara registrerade. För att upprätthålla kravet på registrering och därmed möjligheten att utöva tillsyn bör det också uppställas ett krav på att alla stiftelser skall tilldelas organisationsnummer. Härigenom uppnås att det blir enklare att få information angående en stiftelse vilket i någon mån får antas minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Om förslaget om en allmän registrering genomförs, måste det anses ligga i sakens natur att en stiftelse som inte anmälts före registrering i ett stiftelseregister inte skall tilldelas organisationsnummer.

Praktiska skäl talar för att samma myndighet som handhar registreringen också bör tilldela stiftelserna organisationsnummer. En nummerserie får i sådant fall överföras till tillsynsmyndigheterna som får samordna tilldelningen ur denna serie. En annan

möjlig lösning är att organisationsnummer liksom tidigare tilldelas av Skatteverket men efter anmälan av registreringsmyndigheten.

4.1.3 Aviseringsrutin vid registerförändringar?

Förslag: En aviseringsrutin motsvarande den som gäller vid registerförändringar avseende aktiebolag skall införas för stiftelser.

I avsnitt 2.2 har beskrivits hur registrering av uppgifter i stiftelseregistret går till. Uppgifterna förs in i stiftelseregistret efter anmälan från styrelsen eller förvaltaren. Uppgifterna omfattar bl.a. namn och adress avseende stiftelsen och dess företrädare. Någon underrättelse till den som har registrerats i stiftelseregistret lämnas inte. När det gäller aktiebolag finns en aviseringsrutin vilket ger den som felaktigt registrerats som företrädare en möjlighet att reagera. Frågan om en särskild aviseringsrutin borde införas också i samband med registreringar i stiftelseregistret har uppmärksammats i flera sammanhang, se bl.a. Rikskriminalpolisens rapport 2001:7 Stiftelser och ideella föreningar ”Insamlingsverksamhet” och har behandlats i Justitiedepartementets promemoria Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten (Ds 2003:24), se angående uttalanden i promemorian avsnitt 2.2. I promemorian anförs att en aviseringsrutin skulle vara ett sätt att åstadkomma bättre registerkvalitet och att en sådan rutin skulle minska risken för att personer utan anknytning till stiftelsen anmäls som företrädare för denna. Det skulle också, enligt vad som sägs i promemorian, minska risken för att den som verkligen är företrädare för stiftelsen avregistreras utan grund. I promemorian uttalas dock att värdet av en aviseringsrutin måste vägas mot kostnaderna. Det framhålls att uppbyggandet av en aviseringsrutin skulle vara kostnadskrävande och anförs att kostnaderna för det aviseringssystem som är knutet till aktiebolagsregistret f.n. beräknas till 50 kr per avisering. Vidare framhålls att anteckningar i stiftelseregistret har begränsade rättsverkningar.

Mot den bakgrunden ansågs att det f.n. inte borde införas något aviseringsystem vid registrering i stiftelseregistret.

Läget i dag är något annorlunda. Det har framhållits att det förekommer att stiftelser utnyttjas i samband med ekonomisk brottslighet, även om de fall som uppdragats är få, jfr avsnitten 2.8 och 4.6 angående missbruk vid insamlade verksamhet i stiftelser. Förslaget i avsnitt 4.3.1 att tillsynen skall koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser gör också att samordningsfördelar kommer att kunna tas tillvara på ett bättre sätt vilket gör att kostnaderna kommer att kunna hållas nere på en rimlig nivå. Härtill kommer att den tekniska utvecklingen får antas underlätta hanteringen av ett aviseringsystem. Ett nytt stiftelseregisterprogram gör att förutsättningarna att uppfylla ett krav på aviseringsrutin enligt uppgift från länsstyrelserna fr.o.m. februari 2005 är betydligt bättre än tidigare. Mot denna bakgrund menar jag att fördelarna med ett aviseringsystem är så stora att de uppväger de kostnader systemet kommer att medföra. Jag föreslår därför att det skall införas en aviseringsrutin motsvarande den som i dag gäller vid registrering i aktiebolagsregistret (se 4 kap. 4 § aktiebolagsförordningen [2005:559]). En bestämmelse om aviseringsrutin bör införas i stiftelseförordningen.

4.1.4 Samordning med Bolagsverkets register?

<p>Bedömning: Den nuvarande tekniken möjliggör hänvisning mellan register som förs av olika myndigheter. Tillsynsmyndigheterna bör eftersträva att stiftelseregistren så långt möjligt samordnas och görs tillgängliga för allmänheten.</p>
--

Bolagsverket har vid upprepade tillfällen väckt frågan om stiftelseregistret, i likhet med register för andra juridiska personer, borde föras av Bolagsregistret. Regeringen har emellertid tagit ställning i frågan och avvisat en sådan ändring (se uppdragspromemorian samt regeringsbeslut den 24 november 2005, jfr avsnitt 2.2).

Stiftelseregistret förs för närvarande av respektive länsstyrelse. Något centralt register finns inte. Den som vill söka information om en stiftelse måste begära uppgifter från den aktuella tillsynsmyndigheten. Det finns ingen möjlighet till åtkomst över Internet. Varje stiftelse är emellertid sökbar hos varje länsstyrelse. Det innebär att allmänheten genom att vända sig till vilken länsstyrelse som helst kan få uppgift om vilken länsstyrelse som svarar för registeruppgifterna beträffande en viss stiftelse. När det gäller register som förs av Bolagsverket är dessa tillgängliga, i regel mot erläggande av en avgift, genom en enkel sökfunktion via Internet.

Det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller stiftelseregistren. Detta arbete förväntas på sikt leda till ett mera åtkomligt register. Utvecklingsarbetet kommer sannolikt att underlättas om de i dag 21 fristående stiftelseregistren sammanförs till ett färre antal register som hanteras av ett mindre antal tillsynsmyndigheter, och på sikt sannolikt ett gemensamt register. Min bedömning är att tillsynsmyndigheterna bör verka för en bättre samordning mellan de olika stiftelseregistren och en ökad tillgänglighet för allmänheten. Vidare bör Bolagsverket och tillsynsmyndigheterna verka för att allmänheten också kan få information angående stiftelseregister via Bolagsverket, t.ex. genom en kortfattad upplysning om registren. När stiftelseregistren samordnats bör informationen också kunna innefatta en länk på Bolagsverkets hemsida till registren.

4.1.5 Bör firmaskyddet utsträckas?

Förslag: Firmaskyddet skall, vid nyregistrering, utsträckas att gälla i hela landet.

En stiftelses firma skall enligt 8 kap. 1 § SL tydligt skilja sig från andra firmor som förut är införda i stiftelseregistret. Eftersom registreringen av stiftelser sker länsvis, tar lagens krav på att en stiftelses firma skall skilja sig från andra registrerade stiftelser sikte på förhållandena inom länet. Firmaskyddet kan emellertid

utvidgas till flera län. I 10 kap. 6 § tredje stycket SL stadgas att stiftelsen får registreras även i stiftelseregister för annat län, om verksamheten är avsedd att utövas där. Det finns inga särbestämmelser angående en sådan registrering. I praktiken torde det dock vara så att det vid den registrering som sker utanför det län i vilket tillsynen utövas endast sker en prövning av om det möter något hinder mot att registrera stiftelsens firma (Isoz, a.a., s. 241).

I ett följande avsnitt (4.3.1) föreslår jag att tillsynen koncentreras till sju eller åtta länsstyrelser. Med oförändrade regler skulle det komma att innebära att firmans särprägling prövades mot andra stiftelser registrerade i det aktuella stiftelseregistret och att firmaskyddet omfattade det nya registreringsområdet. Det framstår som mer ändamålsenligt att firmaskyddet i framtiden utsträcks att gälla i hela landet.

I 8 kap. 2 § erinras om att det i firmalagen finns bestämmelser om förbud mot användning av firma och om hävande av firmaregistrering. Bestämmelserna om hävande av firmaregistrering innebär att en domstol kan häva en registrering av en firma om den har registrerats i strid mot firmalagen eller mot vad som i annan författning är föreskrivet om firma och det alltjämt föreligger hinder mot registrering. Om registreringen var riktigt när den skedde kan den inte hävas på grund av senare inträffade ändringar. Det innebär att en stiftelses firma inte kan hävas på grund av att den inte skiljer sig från en annan stiftelses firma, om de båda stiftelserna registrerats i olika stiftelseregister. Förslaget att firmaskyddet i framtiden skall utsträckas att gälla i hela landet påverkar således inte giltigheten av redan gjorda registreringar. Den situationen kan således uppkomma att två stiftelser med likalydande firma efter reformen förekommer i samma stiftelseregister.

4.2 Bokföring och revision

4.2.1 Gränsvärdet för bokföringsskyldighet

Förslag: En stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) och därmed som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger 1 500 000 kr.

Vilka stiftelser som är bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta årsredovisning framgår som beskrivits i avsnitt 2.6 av bestämmelser i bokföringslagen. Enligt 2 kap. 3 § bokföringslagen är en stiftelse bokföringsskyldig om den har tillgångar till ett värde som motsvarar minst tio basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring). Vissa stiftelser, bl.a. stiftelser som bedriver näringsverksamhet, moderstiftelser, insamlingsstiftelser, pensionsstiftelser och personalstiftelser, är dock bokföringsskyldiga oavsett tillgångarnas värde.

Stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen är, med undantag för familjestiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt något annat kriterium än tillgångarnas värde, skyldiga att upprätta årsredovisning (6 kap. 1 § bokföringslagen).

I 2 kap. 2 § bokföringslagen har den 1 januari 2007 införts ändrade gränsvärden för bokföringsskyldighet vad gäller bl.a. ideella föreningar, registrerade trossamfund och samfällighetsföreningar. De nya reglerna innebär att bokföringsskyldighet på grund av tillgångarnas värde inträder om värdet av tillgångarna i en sådan juridisk person som omfattas av bestämmelserna överstiger 1 500 000 kr. Frågan om de nya reglerna skulle omfatta också stiftelser diskuterades i förarbetena till lagändringen, se Justitiedepartementets promemoria Ju2004/10672/L1 Förenklade redovisningsregler, m.m. s. 53 och prop. 2005/06:116 vol 1 s. 64–65. I förarbetena framhölls att en ideell förening enligt de tidigare reglerna alltid var bokföringsskyldig om tillgångarna överstiger 30 prisbasbelopp (f.n. ca 1 200 000 kr), och att det samma gällde registrerade trossamfund, samfällighetsföreningar samt viltvårds- och fiskevårdsföreningar. Såsom bestämmelserna

var utformade medförde de, enligt uttalanden i promemorian, att åtskilliga föreningar med okomplicerad ekonomi blev bokföringsskyldiga. På grund härav föreslogs att gränsvärdet borde sättas något högre än tidigare. Den nuvarande kopplingen till prisbasbelopp hade den fördelen att lagändringar inte behövdes göras löpande till följd av penningvärdeförändringar men att en uppenbar nackdel var att den som skall tillämpa lagen inte omedelbart kan utläsa gränsvärdets faktiska nivå. Det ansågs tala för att gränsvärden som avser penningbelopp i framtiden borde uttryckas i fasta penningvärden i stället för prisbasbelopp.

Det framhölls att stiftelser i dag är bokföringsskyldiga redan om värdet av stiftelsens tillgångar uppgår till tio basbelopp. De särskilda reglerna om bokföringsskyldighet skall ses mot bakgrund av det regelverk som i övrigt gäller för stiftelser, t.ex. i fråga om tillsyn. Mot bakgrund av att det inletts en översyn av vissa frågor kring stiftelselagen ansågs det vid den aktuella tidpunkten inte böra göras några ändringar i bestämmelserna om när en stiftelse är bokföringsskyldig p.g.a. stiftelseförmögenhetens storlek.

Reglerna om tillsyn, bokföring och revision har till övergripande syfte att säkerställa och trygga stiftelsens möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren har angett i stiftelseförordnandet. Den omständigheten att det inte finns någon ägare eller några medlemmar har motiverat de relativt stränga kraven på bokföring och revision. Samtidigt måste det beaktas att kraven på upprättande av årsredovisning enligt bokföringslagen och på kvalificerad revisor redan vid relativt små förmögenheter medför kostnader, som om de blir alltför betungande, kan försvåra för stiftelsen att verka för sitt ändamål. Om kostnaderna för bokföring och revision tar en alltför stor del av stiftelsens tillgångar kan stiftelsen få svårt att fullgöra sitt ändamål.

I denna promemoria lämnas flera förslag som syftar till att trygga kontrollen av stiftelserna och därmed säkerställa och trygga stiftelsens möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren har angett i stiftelseförordnandet. Den allmänna registreringen kan förväntas underlätta såväl tillsynsmyndighetens som allmänhetens möjligheter till insyn och kontroll. Att koncentrera

tillsynsfunktionen till ett färre antal tillsynsmyndigheter än i dag förväntas höja kvalitén på tillsynsmyndighetens arbete. Vidare föreslås att stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall vara skyldiga att hålla en sammanställning över räkenskaperna tillgängliga för alla som vill ta del av den. Mot den bakgrunden anser jag att vid den avvägning som måste göras mellan önskemålet om en effektiv kontroll och kostnaderna för de enskilda stiftelserna talar övervägande skäl för att gränsvärdet för när en stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen enbart på grund av stiftelsens förmögenhet bör höjas.

Vad gäller frågan om vilket gränsvärde som bör väljas är det naturligt att välja samma gränsvärde som numera gäller för ideella föreningar, dvs. 1 500 000 kr. Av sammanställningen i bilaga 3 framgår att av de stiftelser som är bokföringsskyldiga enbart på grund av tillgångarnas värde har 9 098 stiftelser en förmögenhet som överstiger 400 000 kr (omkring 10 basbelopp) och 4 469 stiftelser en förmögenhet som överstiger 1 500 000 kr. En höjning av gränsvärdet till 1 500 000 kr skulle innebära att 9 666 stiftelser skulle vara skyldiga att upprätta årsredovisning mot för närvarande 14 297, se bilaga 3.

4.2.2 En sammanställning över stiftelsens räkenskaper skall hållas tillgänglig för alla som är intresserade

Förslag: En stiftelse som inte är bokföringsskyldiga skall hålla en sammanställning över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för alla som är intresserade.

Bokföring innebär att man samlar och sparar information bl.a. i syfte att det skall vara möjligt att i efterhand kontrollera inträffade affärshändelser. För att detta syfte skall kunna tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt måste bokföringen givetvis ske så att informationen senare kan tas fram utan större besvär. Ett grundläggande krav är därför att all räkenskapsinformation under hela arkiveringstiden bevaras i varaktig och lätt åtkomlig form (se prop. 1998/99:130 vol. 1 s. 262). I bokföringslagen finns därför

krav på att dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation skall vara varaktiga och lätt åtkomliga. I syfte att ge offentlighet åt bokföringen föreskrivs i 6 kap. 2 § bokföringslagen att en årsredovisning skall upprättas och offentliggöras enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen.

Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall fortlöpande föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Det skall finnas verifikationer för in- och utbetalningar. Räkenskaperna skall avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Av sammanställningen skall framgå tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut samt inkomster och utgifter under räkenskapsåret. I sammanställningen skall även anges värdet av stiftelsens tillgångar vid räkenskapsårets slut. Räkenskapsmaterialet skall bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt inom landet under minst tio år från utgången av det räkenskapsår som räkenskapsmaterialet avser. Det finns inget krav på att räkenskapshandlingarna skall göras offentliga trots att en bärande tanke bakom SL är att det skall råda offentlighet kring stiftelserna. Stiftelselagens och bokföringslagens krav på offentlighet uppfylls beträffande stiftelser som är årsredovisningsskyldiga genom att de är skyldiga att skicka en kopia av revisionsberättelsen och den av revisorn påtecknade årsredovisningen till tillsynsmyndigheten. När handlingarna kommit in till tillsynsmyndigheten blir de offentliga. Kravet på offentlighet upprätthålls beträffande stiftelser som omfattas av den särskilda tillsynsordningen enligt 9 kap. 10 § första stycket (stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet och 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 nedan avsnitt 4.3.2 angående förslag beträffande den särskilda tillsynsordningen) genom en bestämmelse i 8 kap. 3 § årsredovis-

ningslagen. Bestämmelsen innebär att stiftelsen skall hålla en kopia av årsredovisningen och revisionsberättelsen tillgänglig för alla som är intresserade. Om en stiftelse inte skulle fullgöra sin skyldighet att hålla föreskrivna handlingar tillgängliga har tillsynsmyndigheten befogenhet att vid vite förelägga ledamöterna i styrelsen eller förvaltaren att fullgöra den skyldigheten (jfr 9 kap. 10 § andra stycket SL).

Förslaget att höja gränsvärdet för bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (avsnitt 4.2.1) kommer att leda till att färre stiftelser blir skyldiga att lämna kopior av årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Härmed går en del av offentligheten kring stiftelserna förlorad. För att motverka detta föreslår jag att stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen skall vara skyldiga att hålla en sammanställning över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för alla som är intresserade.

4.2.3 Kravet på kvalificerad revisor

Bedömning: Kravet på kvalificerad revisor skall även i fortsättningen gälla för stiftelser som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att upprätta årsredovisning.

I avsnitt 4.2.1 har jag angett vilka skäl som motiverat de relativt stränga krav beträffande bokföringsskyldighet och revision som gäller för närvarande. Jag har i det avsnittet föreslagit en betydande höjning av det gränsvärde som styr när en stiftelse skall vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen och därmed som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning enbart på grund av sin förmögenhet. Även när det gäller frågan om i vilka fall det skall krävas en kvalificerad revisor måste det göras en avvägning mellan behovet av tillräckliga kontrollmöjligheter och önskemålet att hålla nere kostnaderna för den enskilda stiftelsen. Enligt min uppfattning bör kravet på kvalificerad revisor även i framtiden knytas till om stiftelsen enligt bokföringslagen är skyldig att upprätta årsredovisning. Det är naturligt att kravet på kvalificerad revisor sammanfaller med kravet på en mer kvalificerad

bokföring. I detta sammanhang bör också anmärkas att tillsynsmyndigheten har möjlighet att besluta att stiftelsen skall ha en kvalificerad revisor och också utse en sådan om det kan antas att revisionen av en stiftelse inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller stiftelselagen (4 kap. 5 och 8 §§ SL).

4.2.4 Upphörande av revisors uppdrag i förtid

Förslag: Det skall införas en regel som klargör en revisors möjlighet att på egen begäran avgå från ett uppdrag som gäller tillsvidare.

Enligt uppdragspromemorian skall jag ta ställning till om det bör införas regler för den situationen att en revisors uppdrag upphör i förtid (jfr. 8 kap. 8 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar). I det sammanhanget skall även övervägas om det bör införas en klargörande regel avseende en revisors möjlighet att avgå på egen begäran från ett uppdrag som gäller tillsvidare.

Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 7 § SL innebär att uppdraget för en revisor som utsetts tills vidare upphör när ny revisor har utsetts. En revisor som vill lämna sitt uppdrag kan alltså inte göra detta förrän en ny revisor har utsetts. Regeln har kritiserats (se Hemström, Stiftelsernas rättsliga ställning, Stockholm 1996 s. 67) och det har anförts att rimligen borde även en tillsvidareutsedd revisor tillåtas lämna sitt uppdrag innan en ny revisor utsetts.

Jag anser att det i förtydligande syfte bör införas en regel som klart anger vad en revisor har att iaktta om han eller hon vill lämna ett uppdrag som gäller tills vidare. Vidare bör det införas en regel som klargör att styrelsen eller förvaltaren skall vidta åtgärder för att utse en ny revisor om den tidigare revisorn lämnar sitt uppdrag utan att någon ny revisor utses eller om han eller hon är förhindrad att utföra uppdraget på grund av bestämmelserna om jäv i 4 kap. 6 § SL.

4.2.5 Revision av tryggandestiftelser

Förslag: Minst en revisor i en tryggandestiftelse skall vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som avlagt revisorsexamen.

Enligt uppdragspromemorian skall jag se över de bestämmelser om revision av pensionsstiftelser som nu finns i 17 b § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. Det har ibland ifrågasatts om inte stiftelselagens mer utförliga regler om revision borde gälla även för pensionsstiftelserna.

Om stadgarna inte säger något annat skall arbetsgivaren utse revisor. Det finns inget krav på att revisorn skall vara kvalificerad. Det ligger i sakens natur att en tryggandestiftelse tillgodoser viktiga åtaganden. Många tryggandestiftelser hanterar också betydande belopp. Det torde därför vara vanligt att den revisor som utses ofta är kvalificerad. Jag anser dock att det bör införas ett krav på att så skall vara fallet. Härigenom säkerställs att revisionen uppfyller de krav som lagstiftaren angett.

4.3 Tillsynen

4.3.1 Bör tillsynsfunktionen koncentreras?

Förslag: Tillsynen skall koncentreras till sex till åtta länsstyrelser. Varje tillsynsmyndighet bör omfatta minst 1 000 enligt nuvarande regler registreringsskyldiga stiftelser och sysselsätta minst tre personer varav två jurister med stiftelsefrågor.

Det har påtalats att kvalitén på tillsynen varierar mellan de enskilda tillsynsmyndigheterna. Av den enkät som sänts till och besvarats av samtliga tillsynsmyndigheter framgår att antalet ärenden och antalet personer på myndigheten som arbetar med stiftelsefrågor varierar kraftigt från myndighet till myndighet. Det ligger i sakens natur att kvalitén blir sämre om arbetsuppgifterna är sällan förekommande. Vidare måste arbetet bli mer sti-

mulerande och som regel bättre utfört om flera personer arbetar med samma frågor så att de kan utbyta erfarenheter med varandra. Dessa skäl talar med styrka för att tillsynen bör koncentreras till ett mindre antal myndigheter än i dag.

Ett ytterligare skäl att koncentrera tillsynen är det reformarbete som pågår och som syftar till att likforma och förbättra tillsynen. Här bör också nämnas att det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller stiftelseregistret. Enligt min mening bör detta arbete prioriteras i syfte att öka tillgängligheten för allmänheten. Slutligen utgör förslaget i denna promemoria att införa en aviseringsrutin vid registerförändringar ett skäl att koncentrera tillsynen och därmed registerföringen. Om registret är alltför litet blir kostnaderna för varje enskild avisering troligen större än om samordningsvinster kan utnyttjas.

Mot att koncentrera tillsynen till ett färre antal tillsynsmyndigheter än i dag talar den s.k. närhetsprincipen, dvs. att den som har anledning att vända sig till myndigheten skall finna denna inom rimligt avstånd. Av enkäten till länsstyrelserna framgår att personliga besök på myndigheten förekommer i inte obetydligt omfattning. Enligt min mening kan detta dock inte, mot de skäl som anförts ovan, motivera ett så stort antal tillsynsmyndigheter som idag. Däremot utgör det ett skäl mot att centralisera tillsynen till en enda myndighet.

Vid en samlad bedömning föreslår jag att tillsynen koncentreras till sex till åtta länsstyrelser. Varje tillsynsmyndighet bör omfatta minst 1 000 enligt nuvarande regler registreringskyldiga stiftelser och sysselsätta minst tre personer varav två jurister med stiftelsefrågor.

4.3.2 Undantag för offentligt bildade stiftelser m.m.?

<p>Förslag: Offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet skall inte längre vara undantagna från den allmänna tillsynen.</p>
--

I mitt uppdrag ingår att överväga om det fortfarande finns tillräckliga skäl för de undantag från reglerna om tillsyn som gäller för offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet (se 9 kap. 10 § 1 st. 1 och 2 p. SL).

Offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet är i dag undantagna från den allmänna tillsynen. Detsamma gäller för 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. De stiftelser som är undantagna från den allmänna tillsynen står dock inte helt utan tillsyn. Tillsynsmyndigheten kan nämligen ingripa mot en styrelseledamot eller förvaltare som är obehörig eller om vissa regler angående namn, bokföring och revision åsidosätts.

Några egentliga skäl för varför offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet skall vara undantagna från den allmänna tillsynen redovisades inte i förarbetena till stiftelselagen. I förarbetena till lagen uttalas endast att den tillsynsordning som enligt departementschefens mening bör gälla för stiftelser vars stiftare förordnat om att stiftelsen inte skall stå under tillsyn bör oberoende av stiftarens vilja på den punkten gälla även för stiftelser som förvaltas av statlig myndighet. (prop. 1993/94:9 s. 89 f.). Föredragande statsrådet anförde vidare:

Med mitt förslag kommer sådana stiftelser som helt eller delvis har bildats av staten eller andra offentliga rättssubjekt alltid att vara skyldiga att hålla sin årsredovisning tillgänglig för envar. Man torde kunna utgå från att den offentlighet som stiftelselagen således garanterar med avseende på dessa stiftelser kommer att få särskild betydelse för hur stiftelserna förvaltas. Enligt min mening bör därför en tillsynsordning av det slag som jag förordat för stiftelser som förvaltas av statliga myndigheter även kunna gälla för stiftelser av nu ifrågavarande slag. Av samma skäl bör vidare kollektivavtalsstiftelser kunna omfattas av en liknande tillsynsordning.

Det skulle kunna anföras att en allmän tillsyn är obehövlig för offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet. Å andra sidan är stiftelselagens övergripande syfte att säkerställa och trygga stiftelsens möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren har angett i stiftelseförordnandet. Dessa skäl ansågs tillsammans med lagrådets påpekande att vissa erfarenheter från den kommunala revisionen tyder på att kommuner brustit i sin förvaltning av s.k. donationsfonder motivera att kommunalt förvaltade stiftelser inte borde få någon särställning i tillsynshänseende.

Det finns inga garantier för att offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet i allt följer lagstiftarens föreskrifter. Det kan inte heller sägas att det skulle vara alltför betungande för stiftelserna eller tillsynsmyndigheterna om den allmänna tillsynen omfattade också dessa kategorier stiftelser. Jag anser inte att det har framkommit några väsentliga skäl för att undanta offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet från den allmänna tillsynen. Utan tungt vägande skäl bör det inte förekomma särregler för vissa stiftelser. Jag anser därför att den särskilda tillsynsordningen i 9 kap. 10 § SL bör förbehållas de stiftelser där stiftaren uttryckligen önskat detta.

4.4 Ändring av föreskrifter

4.4.1 Kammarkollegiets respektive tillsynsmyndighetens kompetens

Förslag: Kammarkollegiet skall liksom enligt gällande regler ha ensam kompetens att pröva ändring av föreskrifter angående ändamål och maktfrågor. Kammarkollegiets kompetens skall även omfatta ändring av andra föreskrifter.

Reglerna om ändring av föreskrifter har flera funktioner. De skapar stadga åt rättsbildningen. Den restriktiva synen på ändring ger uttryck för en respekt för stiftarens vilja. Detta skall också

ses som ett incitament för stiftaren att noga formulera sitt förordnande (Stiftelser i Norden III, 2004, Lennart Lynge Andersen och Katarina Olsson, s. 94).

I uppdraget ingår att överväga vilka slag av föreskrifter som det skall krävas Kammarkollegiets tillstånd för att få ändra. Det har inte framkommit några skäl som motiverar att Kammarkollegiets kompetens inskränks. Med hänsyn till reglernas syfte anser jag att den gällande ordningen som innebär att Kammarkollegiet har ensam kompetens att pröva föreskrifter angående ändring av föreskrifter angående ändamål och maktfrågor bör bestå.

I formellt hänseende beslutas alla ändringar av föreskrifter i första hand av stiftelsens styrelse eller förvaltare. Vissa beslut om ändring får emellertid inte tillämpas innan Kammarkollegiet har gett sitt tillstånd till detta. När det gäller ändringar av andra föreskrifter, är det tillräckligt att styrelsen eller förvaltaren underrättar tillsynsmyndigheten om den aktuella ändringen. Ändringen blir i dessa fall gällande efter tre månader om inte tillsynsmyndigheten dessförinnan har förbjudit tillämpning av ändringen.

Kompetensfördelningen mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheterna har gett upphov till en del tillämpningssvårigheter. Kammarkollegiet anser sig vara förhindrad att pröva ändringar av andra föreskrifter än sådana som uttryckligen kräver Kammarkollegiets tillstånd. Om styrelsen eller förvaltaren beslutat om ändring av dels föreskrifter som faller under Kammarkollegiets kompetens och dels föreskrifter som faller under tillsynsmyndighetens kompetens uppkommer i dag praktiska problem eftersom Kammarkollegiet anser sig förhindrad att pröva ändringar av föreskrifter som inte avses i 6 kap. 1 § SL. Att en sådan tolkning inte var avsedd av lagstiftaren framgår av följande uttalande i kommentaren till 6 kap. 3 § andra stycket SL (Isoz, a.a., s. 172).

Styrelsen eller förvaltaren har alltså inte någon på SL grundad skyldighet att använda förfarandet i 3 § andra stycket. Det betyder att styrelsen eller förvaltaren kan vända sig till Kammarkollegiet för tillståndsprövning av ett beslut som rör såväl sådana föreskrifter som omfattas

av uppräknningen i 1 § första stycket som någon föreskrift av annat slag, allt under förutsättning att stiftaren i förordnandet inte har påbjudit att bestämmelsen i 3 § andra stycket skall tillämpas om det är möjligt.

Det skulle givetvis kunna inträffa att en stiftelsestyrelse eller en förvaltare med ett och samma beslut vänder sig till både Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheten. Det finns inte någon bestämmelse i 6 kap. som reglerar den konflikt som skulle kunna uppstå i ett sådant fall, t.ex. mellan ett avslag av Kammarkollegiet och ett passivt godkännande av tillsynsmyndigheten (jfr 4 § första stycket andra meningen). Det kan då förefalla tveksamt vad som skall gälla för stiftelsen. Om en sådan situation skulle uppstå får det enligt min mening anses ligga i sakens natur att Kammarkollegiets beslut gäller. Det betyder att om tillsynsmyndigheten får klart för sig att det beslut som den underrättats om dessutom är föremål för bedömning i Kammarkollegiet bör den avvisa den ifrågavarande underrättelsen.

För att komma tillrätta med de praktiska problem som Kammarkollegiets tillämpning orsakat föreslår jag att Kammarkollegiet skall kunna ge tillstånd till ändring av alla sorters föreskrifter om styrelsen eller förvaltaren begär det. Kammarkollegiets prövning är avgiftsbelagd. Avgiften uppgår f.n. till 7 400 kr. Om värdet av stiftelsens tillgångar vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren understigit det då gällande basbeloppet är avgiften dock 2 000 kr. Eftersom Kammarkollegiet således tar ut en inte obetydlig avgift för sin prövning medan tillsynsmyndighetens prövning är avgiftsfri kan det antas att en stiftelse inte kommer att begära Kammarkollegiets prövning av ändring av föreskrifter som faller under tillsynsmyndighetens kompetens i andra fall än när ansökan också omfattar ändring av sådana föreskrifter som måste prövas av Kammarkollegiet. Den föreslagna ordningen innebär att Kammarkollegiets och tillsynsmyndigheternas kompetens kommer att överlappa varandra. Jag har övervägt en ordning som skulle innebära att alla ansökningar först gavs in till tillsynsmyndigheten som prövade frågor som föll inom myndighetens kompetensområde för att sedan överlämna resterande

frågor till Kammarkollegiet. Jag anser dock att ett sådan ordning skulle framstå som onödig och tidskrävande och förespråkar därför i stället att Kammarkollegiets kompetens överlappar tillsynsmyndigheternas på nyss nämnt sätt. Om det härigenom skulle uppkomma olika praxis hos Kammarkollegiet respektive tillsynsmyndigheterna får detta lösas genom överklagande, vilket i båda fallen föreslås ske till allmän förvaltningsdomstol (jfr. den situationen att olika praxis i andra måltyper förekommer vid olika underrätter). Skulle undantagsvis den situationen uppkomma att en stiftelsestyrelse eller en förvaltare med ett och samma beslut vänder sig till både Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheten ansluter jag mig till den ovan återgivna bedömningen i kommentaren till stiftelselagen. Föreligger motstridiga beslut måste Kammarkollegiets beslut vinna företräde och får tillsynsmyndigheten kännedom om att prövning av samma fråga förekommer i Kammarkollegiet skall tillsynsmyndigheten avvisa den till myndigheten gjorda anmälningen.

4.4.2 Uttryckligt tillstånd för att en ändring skall bli gällande?

Förslag: Tillsynsmyndigheten skall fatta ett uttryckligt beslut för att en ändring av föreskrifter skall bli gällande.

Enligt gällande regler blir ändringar av föreskrifter som faller under tillsynsmyndigheternas kompetensområde gällande efter tre månader om inte tillsynsmyndigheten dessförinnan har förbjudit tillämpning av ändringen. Tillsynsmyndigheten behöver således inte fatta något uttryckligt beslut. Det har framhållits att denna ordning är mindre tillfredsställande. Det torde vara rutin vid många tillsynsmyndigheter att stiftelsen underrättas om att underrättelsen om ändringen har kommit in till tillsynsmyndigheten. I annat fall får det ankomma på stiftelsen att undersöka att så har skett. Stiftelsen får sedan bevaka tremånadersfristens utgång varefter beslutet blir gällande. Under en period är det således osäkert om ändringarna kommer att gälla eller inte. I syfte

att åstadkomma tydligare regler som innebär att styrelsens eller förvaltarens beslut blir gällande en viss dag föreslår jag att tillsynsmyndigheterna skall fatta ett uttryckligt beslut att tillåta ändringen.

4.4.3 Särskilt angående föreskrifter om stiftelsens ändamål

Förslag: Föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål skall kunna ändras om det föreligger synnerliga skäl. Stiftarens avsikt skall beaktas så långt möjligt.

Vad gäller de materiella förutsättningarna för ändring av föreskrifter anges i lagen att föreskrifter får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl (se 6 kap. 1 § andra stycket SL). Trots att det inte framgår av lagtexten anses förutsättningen ”andra särskilda skäl” inte tillämpbar på föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål. Dagens stränga regler för ändring av föreskrifter är motiverade av en önskan att upprätthålla en hög donationsvilja (jfr prop. 1993/94:9 s. 83). I uppdragspromemorian framhålls att den restriktiva grundinställningen till ändring bör bestå men att det ändå kan finnas skäl att överväga om det bör införas något vidgade möjligheter till ändring av ändamålsföreskrifter för näringsdrivande stiftelser. Som skäl härför anförs i uppdragspromemorian att dessa stiftelser påverkas av omvärldsförändringar i betydligt större utsträckning än andra stiftelser och att det därför kan finnas speciella skäl för att ändamålsföreskrifter bör kunna ändras. I uppdraget ingår att även när det gäller vanliga stiftelser ta ställning till om det finns skäl att undantagsvis kunna medge ändring av föreskrifter avseende ändamålet i något fler fall än i dag. Utgångspunkten bör dock vara att det måste krävas mycket speciella omständigheter för ändring av ändamålsföreskrifter.

De tre förstnämnda förutsättningarna för när ändring kan tillåtas är långtgående och ställer krav på att det efter stiftelsens

tillkomst skall ha inträtt ändrade förhållanden som haft en så påtaglig inverkan på den ifrågavarande föreskriften att den inte kan följas eller att den blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Ändrade förhållanden kan vara att samhället har tagit på sig ansvaret för det behov som skall främjas av stiftelsen. Ändrade förhållanden kan också vara att stiftelsen drabbats av väsentlig förmögenhetsförlust. Även penningvärdeförsämring kan utgöra ändrade förhållanden (Isoz, a.a., s. 164).

Orsaken till att en föreskrift inte kan följas kan vara av antingen faktisk eller rättslig natur. Ett vanligt exempel på faktisk omöjlighet är då det inte går att få tag i någon som omfattas av stiftelsens destinatärskrets. Ett annat exempel är att den tillgängliga avkastningen är otillräcklig. Rättslig omöjlighet föreligger om en föreskrift är olaglig eller strider mot goda seder.

Det torde vara ovanligt att en föreskrift i ett stiftelseförordnande är uppenbart onyttigt. Ett exempel på onyttighet kan dock vara att köpkraften i de stipendier som en stiftelse skall dela ut med tiden har blivit försumbar. Ett annat exempel kan vara om en stiftelse skall tillgodose ett behov som inte längre efterfrågas, t.ex. en viss vara eller personer med en viss utbildning. Ett annat exempel kan vara att en avkastningsstiftelse genererar betydligt mer löpande avkastning än vad som kan delas ut till stiftelsens destinatärer. Att en tillämpning av en föreskrift uppenbart skulle komma att strida mot stiftarens avsikter torde inte heller vara vanligt förekommande. Ett exempel som nämnts är om den av stiftaren bestämda destinatärskretsen enligt ordalydelsen utesluter t.ex. kvinnor från att få bidrag och det kan antas att bakgrunden till formuleringen är att det när formuleringen utformades inte förekom att kvinnor ägnade sig åt den verksamhet som skulle kunna föranleda bidrag. I praxis har det förekommit att en stiftelses ändamål har ändrats därför att samhället har tagit på sig ansvaret för just det behov som skall främjas av stiftelsen, t.ex. skolmaterial eller skolmat. Bakom denna praxis ligger synsättet att en stiftare i allmänhet inte torde ha avsett att med sin stiftelse gynna t.ex. skattebetalarna i en viss kommun (Isoz, a.a., s. 165 med där gjord hänvisning).

Den fjärde förutsättningen, särskilda skäl, anses som redan nämnts, inte tillämplig när det är fråga om en föreskrift som inte avser ändamålet. Särskilda skäl anses föreligga om den aktuella bestämmelsen är olämplig eller opraktisk att följa eller om den har en omodern språkdräkt. Vid ändring på grund av särskilda skäl krävs inte att det har inträtt ändrade förhållanden.

Om en föreskrift redan från början inte kan följas, är uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter (s.k. ursprunglig brist) kan förordnandet vara att betrakta som ogiltigt. Det finns då inget utrymme att ändra föreskriften. I ett sådant fall föreligger nämligen ingen stiftelse över huvud taget och egendomen skall återgå till stiftaren eller dennes arvingar (Isoz, a.a., s. 166).

Som nämnts ovan framgår det inte klart av lagtexten att förutsättningen ”andra särskilda skäl” inte är tillämplig på föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål. I förtydligande syfte bör lagtexten ändras så att detta klart framgår. Den primära frågan är dock om det bör ges möjlighet till ändring av föreskrifter rörande stiftelsens ändamål i något fler fall än i dag, och om den möjligheten i så fall bör förbehållas näringsdrivande stiftelser. Som redan framhållits är det ofta en grannliga uppgift att avgöra om en föreskrift avser stiftelsens ändamål eller inte. Redan av detta skäl bör det införas en begränsad möjlighet till ändring även vad gäller stiftelsens ändamål. Ändring bör dock tillåtas endast om det föreligger synnerliga skäl. Vad som skall rymmas inom synnerliga skäl får överlåtas åt rättstillämpningen. Klart är emellertid att det bör vara fråga om omvärldsförändringar som gör att en strikt tillämpning av ändamålet inte framstår som förnuftig. Vidare måste stiftarens vilja så långt möjlig beaktas. Detta gäller särskild om stiftaren alltjämt är i livet. Jag anser att det finns behov av en ventil för att kunna ändra stiftelsens ändamål inte bara när det gäller näringsdrivande stiftelser varför jag föreslår att ändringen skall gälla generellt för alla stiftelser.

4.4.4 Bör ändringar enligt s.k. äldre ändringsförbehåll anmälas för registrering?

Förslag: Ändringar enligt s.k. äldre ändringsförbehåll skall anmälas för registrering.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket 1 SL skall anmälan för registrering göras när en föreskrift i stiftelseförordnandet har ändrats eller upphävts enligt bestämmelserna i 6 kap. Det finns ingen motsvarande anmälningsskyldighet om en föreskrift har ändrats med stöd av ett s.k. äldre ändringsförbehåll (jfr 10 § införandelagen). Det torde inte vara något som hindrar att tillsynsmyndigheten rutinmässigt begär besked från berörda stiftelser om någon ändring skett med stöd av ändringsförbehållet. En bättre ordning är dock att föreskriva anmälningsskyldighet även i dessa fall.

4.5 Regeringens överprövning av beslut om tillstånd och permutation

Förslag: Kammarkollegiets beslut i frågor om tillstånd till ändring m.m. av stiftelseförordnanden enligt stiftelselagen (1994:1220) och om permutation enligt permutationslagen (1972:205) skall prövas av allmän förvaltningsdomstol.
Bedömning: Regeringen skall även i fortsättningen överpröva Fideikommissnämndens beslut om permutation.

Enligt uppdragspromemorian skall jag överväga om beslutsordningen bör ändras så att Kammarkollegiets beslut i fråga om tillstånd till ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande överklagas till domstol i stället för som i dag till regeringen. Jag skall härvid överväga om beslutsordningen bör ändras även när det gäller överklagande av beslut om permutation enligt permutationslagen. Det innebär att sådana beslut om permutation som fattas av Fideikommissnämnden skall omfattas av övervägandena.

Det finns en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av olika slag. Domstolsprövning av myndighetsbeslut anses på många sakområden dessutom mer lämpligt eftersom en sådan prövning förhåller sig mer neutral. I vissa fall är frågan av den karaktären att den enskilde har rätt att få saken prövad av domstol. Frågan om Kammarkollegiets beslut om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande borde överklagas till allmän förvaltningsdomstol diskuterades därför utförligt i förarbetena till stiftelselagen (se prop. 1993/94:9 s. 84 f., se även prop. 2000/01:67 s. 14). I förarbetena konstateras bl.a. att besluten rör sådana civila rättigheter som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995. Prövningen av sådana frågor skall enligt konventionen göras av domstol. Den nuvarande regleringen med överklaganderätt till regeringen torde inte stå i strid med Europakonventionen eftersom lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut är tillämplig på beslut i ärenden om permutation. Den lagen innebär nämligen att sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen kan prövas av Regeringsrätten.

Även om nuvarande ordning alltså torde stå i överensstämmelse med Europakonventionen bör den ändå ändras. En reform som innebär att överklaganden av Kammarkollegiets beslut prövas av domstol skulle nämligen ligga i linje med den nyss nämnda allmänna strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av olika slag. Samma skäl talar även för domstolsprövning av Kammarkollegiets övriga beslut enligt permutationslagen. Därtill kommer att det är lämpligt att ha samma lösning vad gäller instansordningen för å ena sidan Kammarkollegiets beslut om ändringar m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnanden enligt stiftelselagen och å andra sidan för Kammarkollegiets beslut i ärenden om permutation enligt permutationslagen. Jag förespråkar därför en reform som innebär att samtliga Kammarkollegiets beslut om

ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnande, gåvobrev, testamente eller liknande handlingar enligt de båda lagarna överklagas till domstol. Eftersom det inte är fråga om att avgöra en tvist mellan två motstående parter utan om att ta ställning till frågan om styrelsen för en stiftelse skall få tillstånd eller ej att tillämpa ändrad lydelse av stiftelseförordnandet i något visst avseende bör besluten överklagas till förvaltningsdomstol. Det saknas skäl att avvika från den allmänna regeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om vilken länsrätt som beslutet skall överklagas till. Kammarkollegiet är beläget i Stockholm och Länsrätten i Stockholms län bör därför överpröva besluten. Det kan finnas skäl att låta reformen omfatta även överklagande av tillsynsmyndighetens beslut om ändring av en stiftelses stadgar enligt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen). Dessa beslut överklagas i dag till regeringen (se 22 och 33 §§ tryggandelagen).

När det gäller frågan om vem som skall överpröva Fideikommissnämndens beslut om permutation måste emellertid de speciella förhållanden som gäller i de ärendena särskilt beaktas. Jag har i denna del samrått med Fideikommissnämnden. Nämndens synpunkter framgår av yttrandet i bilaga 4. Jag ansluter mig till nämndens ståndpunkter om vad som talar för och emot en domstolsprövning. Fideikommissnämndens bedömning att regeringen liksom hittills bör överpröva Fideikommissnämndens beslut om permutation delar jag också på de av nämnden anförda skälen. De skäl som jag därvid särskilt vill framhålla är att det rör sig om ett fåtal överklagade beslut om permutation och en ordning som trots allt är under avveckling samt att dessa permutationsärenden har ett sakligt samband med ärenden enligt avvecklingslagen som regeringen prövar.

4.6 Åtgärder mot missbruk vid insamlande verksamhet

4.6.1 Inledning

I mitt uppdrag ingår som nämnts tidigare att överväga vilka krav som bör ställas på stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet (se avsnitt 2.8). I uppdragspromemorian sägs att det finns exempel på missbruk av stiftelseformen i samband med insamlande verksamhet och det har därför ansetts finnas behov av att utreda vad som kan göras för att motverka att så sker.

Inledningsvis vill jag peka på några av de övriga förslag som jag lämnar och som enligt min mening även skulle kunna tjäna syftet att i någon mån förhindra att stiftelseformen används för ekonomiska oegentligheter. Först av allt vill jag nämna förslaget att tillsynsfunktionen skall koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser än i dag. Det förslaget väntas leda till en jämnare och högre kvalitet på tillsynsarbetet (se avsnitt 4.3.1). I avsnitt 4.1.1 föreslår jag att samtliga stiftelser skall registreras. Som framgått tidigare skall redan i dag insamlingsstiftelser alltid registreras. En registreringsplikt gäller dock inte för samtliga vanliga stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet och mitt förslag om en allmän registreringsplikt bör underlätta tillsynen beträffande bl.a. dessa och därmed minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter.

Om kravet på registrering upprätthålls som ett villkor för att en stiftelse skall tilldelas organisationsnummer bör även det kunna motverka risken för missbruk av stiftelseformen eftersom en stiftelse i praktiken inte kan verka utan ett organisationsnummer. Förslaget i avsnitt 4.7.1 om att protokoll över styrelses eller förvaltares beslut skall undertecknas och justeras av vissa personer bör kunna öka möjligheten att upptäcka eventuella oegentligheter och kan därmed också anses vara en åtgärd mot missbruk vid insamlande verksamhet. Detsamma torde gälla förslagen i avsnitten 4.1.3, 4.7.3 och 4.2.2 om en aviseringsrutin vid registerförändringar, skadestånd vid åsidosättande av kravet på årsredovisning och förslaget om att en stiftelse som inte är bok-

föringsskyldig enligt bokföringslagen skall vara skyldig att hålla en kopia av sammanställningen över stiftelsens räkenskaper tillgänglig för var och en som vill ta del av den.

Även om det enligt min mening torde vara svårt att på ett effektivt sätt komma åt missbruk av stiftelseformen i samband med insamlade verksamhet genom att införa ytterligare krav på stiftelserna i fråga lämnar jag i det följande förslag på en åtgärd som skulle kunna bidra därtill. I övrigt måste den ytterligare kontroll som införs genom mina andra förslag, som nyss pekats på, anses tillräcklig.

4.6.2 Bör samma regler gälla för samtliga vanliga stiftelser som bedriver insamlade verksamhet som för insamlingsstiftelser?

Bedömning: De strängare regler som gäller för insamlingsstiftelser bör inte gälla även för samtliga vanliga stiftelser som bedriver insamlade verksamhet.

Som framgår av avsnitt 2.8 innebär reglerna som gäller för insamlingsstiftelser möjligheter till mer långtgående ingripanden mot oseriösa insamlingar och till en mer vidsträckt offentlighet än de som gäller för vanliga stiftelser med tillgångar som understiger visst belopp (se även avsnitt 4.2.1 med förslag till ändrat gränsvärde). En fråga som uppkommer är därför om samma regler som gäller för insamlingsstiftelser i fortsättningen bör gälla även för samtliga vanliga stiftelser som bedriver insamlade verksamhet.

Vid sådana överväganden är en grundläggande fråga i vilka fall en vanlig stiftelse med insamlingsverksamhet i så fall skulle likställas med en insamlingsstiftelse. Kriterier som skulle gå ut på att om en vanlig stiftelse ”i större omfattning” bedriver insamlade verksamhet eller om en ”väsentlig del av intäkterna” kommer från en insamling skulle enligt min mening medföra betydande gränsdragningsproblem. Detsamma torde gälla om man försöker klassificera dessa genom att exempelvis ange att om en

vanlig stiftelses inkomster till mer än hälften består av insamlade medel under ett visst antal år så är den att betrakta som en insamlingsstiftelse. På grund härav och då de mindre stiftelserna, genom befintliga regler tillsammans med de inledningsvis nämnda förslagen som jag lämnar i övrigt, ändå måste anses komma att stå under tillräcklig tillsyn bör lagen inte ändras i detta avseende.

4.6.3 Krav på särredovisning av insamlingskostnader

Bedömning: En uttrycklig bestämmelse i årsredovisningslagen (1995:1554) om krav på särredovisning av insamlingskostnader behövs inte.

De stiftelser som bedriver insamlande verksamhet och är medlemmar i FRII eller kontrollgirokontoinnehavare hos SFI bör följa den standard som tagits fram av FRII för årsredovisningar och som kort beskrivits i avsnitt 2.8. För en del stiftelser ställs därför i praktiken redan i dag krav på speciellt anpassad redovisning av insamlingskostnader.

För att skapa gynnsammare förutsättningar för tillsynen över stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet bör det säkerställas att det alltid går att utläsa de insamlingskostnader som hänför sig till verksamheten. Beträffande de stiftelser som omfattas av bokföringslagens och årsredovisningslagens bestämmelser torde emellertid redan kravet på att bokföringsskyldigheten skall fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed (4 kap. 2 § bokföringslagen) normalt innebära att en stiftelse som bedriver insamlingsverksamhet i årsredovisningen, i enlighet med FRII:s och SFI:s standarder, redovisar insamlingskostnaderna av den verksamheten särskilt. En detaljreglering om särredovisning i årsredovisningslagen kan därför inte anses behövas. En vanlig stiftelse som bedriver insamlande verksamhet och vars tillgångars värde uppgår till 1 500 000 kr eller därunder kommer enligt mina förslag inte vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen. Enligt 3 kap. 2 § stiftelselagen skall som nämnts tidigare en stiftelse som inte är bokföringsskyldig ändå föra räk-

skaper. Även sådana stiftelser bör särskilt redovisa insamlingskostnaderna. I avsnittet 4.2.2 föreslås att den sammanställning över räkenskaperna som stiftelsen är skyldig att upprätta skall hållas tillgänglig för alla som är intresserade. För sådana stiftelser får den ytterligare kontrollmöjlighet som uppkommer härigenom anses tillräcklig.

Vad som skall anses som insamlingskostnader bör överensstämma med vad som sägs härom i FRII:s riktlinjer och SFI:s kommentarer till föreskrifterna för kontrollgirokonto (se avsnitt 2.8) under förutsättning att det inte strider mot föreskrifterna i stiftelseförordnandet. Av det följer att bl.a. lönekostnader för de som arbetar med insamlingen normalt utgör en insamlingskostnad. Lönen bör inte överstiga en marknadsmässig lön för arbete av i frågavarande slag. Om den uppenbart skulle överstiga marknadsmässig lön kan den överskjutande delen av lönen betraktas som gåva och det är en otillåten användning av stiftelsens medel. Betalning till ett företag som utför insamlingstjänster åt stiftelsen bör inte heller uppenbart överstiga vad som är normalt på marknaden.

4.6.4 Bör det föreskrivas att viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet?

Förslag: Om det inte strider mot stiftelseförordnandet skall minst hälften av en insamlingsstiftelses intäkter användas för ändamålet.

Av bestämmelserna i 2 kap. stiftelselagen, som gäller för samtliga stiftelser, framgår att föreskrifterna i stiftelseförordnandet i princip skall följas. Av skyldigheten följer bl.a. att den helt centrala uppgiften för styrelsen eller förvaltaren är att verka för det ändamål som stiftelsen enligt stiftelseförordnandet skall främja. Att använda tillgångarna för annat syfte, på annat sätt eller till förmån för annan än den som stiftaren har angett i sitt förordnande är inte tillåtet. En stiftelse som bedriver insamlingsverksamhet skall således också sträva efter bästa effekt vid använd-

ningen av insamlade medel. Avgörande för användningen av insamlade medel är givarnas vilja eller vad som rimligen kan antas vara givarnas vilja, när denna inte entydigt framgår av ändamålsangivelser eller av de informationer till allmänheten eller av de förutsättningar i övrigt under vilka insamlingen genomförts.

Det finns i dag inget krav i stiftelselagen på att en viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet. Det finns inte heller någon vägledande praxis vad gäller frågan om hur stor andel en stiftelse minst måste använda till sitt ändamål. Som nämnts tidigare har tillsynsmyndigheten alltid rätt att ingripa om det skulle visa sig att av en stiftelse insamlade medel inte används i enlighet med stiftelsens ändamål. Om en stiftelse vid tillsynsmyndighetens granskning visar sig ha betalat ut ett anmärkningsvärt litet belopp till ändamålet kan myndigheten förelägga stiftelsens styrelse att fatta beslut om att dela ut ytterligare medel till ändamålet. Stiftelsen anmodas i regel även att specificera sina kostnader. Om stiftelsen belastats med alltför stora kostnader, sett i relation till vad som samlats in, förekommer det att tillsynsmyndigheten förelägger stiftelsens styrelse att betala tillbaka medel till stiftelsen. Det har sagts vara svårt att med åberopande av stiftelselagens regler genom föreläggande förmå en stiftelse att dela ut minst hälften av vad som samlats in. På grund av det anförda anser jag att det bör införas en bestämmelse om att en viss andel av en stiftelses insamlade medel skall delas ut för ändamålet. En förutsättning för att skyldigheten skall gälla måste naturligtvis vara att en sådan utdelning inte strider mot föreskrifter i stiftelseförordnandet. På grund av de gränsdragningsproblem som angetts ovan skall bestämmelsen endast gälla insamlingsstiftelser.

Den andel som minst bör delas ut för ändamålet bör inte vara alltför hög. Enligt SFI:s föreskrifter skall minst 75 procent delas ut. I promemorian Big Giving Money (som nämns i avsnitt 2.8) föreslås att det införs en regel om att minst hälften av de pengar som en stiftelse får från en insamling skall gå till ändamålet. Jag stannar för att en lämpligt stor andel som minst bör delas ut för ändamålet är hälften av insamlingsstiftelsens intäkter.

Det bör i sammanhanget åter påpekas att en stiftelse måste täcka sina kostnader ur stiftelsens egna medel. Det måste dock vara fråga om kostnader som har samband med stiftelsens ändamål som sådant, med förmögenhetsförvaltningen eller utgör skatter eller avgifter. En insamlingsstiftelse har kostnader för själva insamlingsarbetet, för förvaltningen av insamlade medel samt för utdelningen till destinatärerna (jfr. Isoz, a.a., s 250). Utbetalning till täckande av kostnader av annat slag kan vara otillåtna.

4.7 Övriga frågor

4.7.1 Protokollföring och dokumentation

Förslag: Protokoll över styrelses eller förvaltares beslut skall undertecknas av protokollföraren och justeras av ordföranden om denne inte varit protokollförare.

Enligt stiftelselagen skall det föras protokoll över styrelsens eller förvaltarens beslut. Regler om undertecknande och justering motsvarande dem som finns för aktiebolag (se 8 kap. 24 § aktiebolagslagen [2005:551]) och ekonomiska föreningar (se 6 kap. 8 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar) saknas dock. Enligt uppdragspromemorian kan detta försvåra möjligheterna att komma åt ekonomisk brottslighet som bedrivs med en stiftelse som täckmantel. Det skall därför övervägas om det i stiftelselagen bör införas utförligare regler om protokollföring och dokumentation.

Fördelarna med regler om undertecknande och justering skulle vara att det underlättar tillsynen och minskar utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Nackdelarna skulle vara att det medför ytterligare administration för stiftelsens styrelse eller förvaltare. Det finns emellertid redan ett krav på att det skall upprättas protokoll över styrelsens eller förvaltarens beslut. I allmänhet torde dessa protokoll redan med nuvarande regler undertecknas och justeras. Jag anser att en regel

om detta medför så begränsade nackdelar att fördelarna med en sådan ordning överväger.

4.7.2 Nya regler vid avveckling

Förslag: Möjligheterna att avveckla en stiftelse som inte kan främja sitt ändamål utökas genom att kraven avseende ålder och tillgångarnas värde mildras. Tillsynsmyndigheten skall fatta ett uttryckligt beslut för att styrelsens eller förvaltarens beslut om avveckling skall bli gällande.

Avveckling av en stiftelse kan komma till stånd enbart under vissa mycket speciella förutsättningar (se 6 kap. 5 § SL). Enligt uppdragspromemorian finns det nu anledning att se över dessa bestämmelser. Det kan, sägs det i promemorian, finnas skäl att justera kravet på att värdet av stiftelsens tillgångar skall understiga ett prisbasbelopp för att avveckling skall få ske. I detta sammanhang skall också undersökas om det bör införas dels mer generella regler om avveckling av en stiftelse, dels klagörande bestämmelser om när en stiftelse, vars förmögenhet har förbrukats, skall anses upplöst.

Nuvarande regler uppställer stränga krav för att en stiftelse skall få avvecklas. Stiftelsen måste ha bildats för mer än 50 år sedan, den skall inte ha kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren, värdet av stiftelsens tillgångar skall vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren ha understigit ett basbelopp och stiftelsen skall sakna skulder. De hårda kraven kan leda till att en stiftelse som till följd av penningvärdeförändring eller andra omständigheter inte har kunnat främja sitt ändamål under en följd av år inte tillåts avvecklas. Jag föreslår därför att kraven avseende ålder och tillgångarnas värde mildras. I sammanhanget bör påpekas att det föreslagna kravet på registrering av alla stiftelser innehåller en övergångsperiod om fem år för s.k. äldre stiftelser. Små stiftelser som bildats före stiftelselagens ikraftträdande och som inte kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren ges genom förslaget om lättnader i kraven för avveckling en möj-

lighet att avvecklas innan registreringskyldigheten inträder. Trots att den föreslagna tidpunkten för eller senare måste justeras är det under överskådlig tid ändamålsenligt att förbehålla avvecklingsmöjligheten för s.k. äldre stiftelser.

En styrelse eller en förvaltare som har beslutat om avveckling måste underrätta tillsynsmyndigheten om sitt beslut. Om tillsynsmyndigheten inte förbjuder tillämpning av beslutet blir detta, i likhet med vad som gäller vid ändring av föreskrifter som inte kräver tillstånd av kammarkollegiet, gällande tre månader efter att beslutet inkommit till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten behöver således inte fatta något uttryckligt beslut. I likhet med den ordning som gäller beträffande ändring av föreskrifter, se avsnitt 4.4.2 ovan, framstår denna ordning som mindre tillfredsställande eftersom det under en period är osäkert om ändringarna kommer att gälla eller inte. I syfte att åstadkomma tydligare regler som innebär att styrelsens eller förvaltarens beslut blir gällande en viss dag föreslår jag att tillsynsmyndigheterna skall fatta ett uttryckligt beslut att tillåta ändringen.

Enligt bestämmelsen i 7 kap. 18 § SL är en stiftelse som avvecklats enligt 6 kap. 5 § SL upplöst när tillgångarna förbrukats. I uppdragspromemorian anges att jag skall undersöka om det bör införas mer klagörande bestämmelser om när en stiftelse, vars förmögenhet har förbrukats, skall anses upplöst.

Bestämmelsen i 7 kap. 18 § SL måste ses mot bakgrund av att en stiftelse får rättskapacitet redan genom bildandet och att registreringen således inte har någon rättslig betydelse för stiftelsen. Annorlunda förhåller det sig med ekonomiska föreningar för vilka registrering är av avgörande betydelse för bildandet av den juridiska personen. I lagen om ekonomisk föreningar (11 kap. 18 §) anges att registreringsmyndigheten under vissa förutsättningar skall undersöka om föreningen har upphört med sin verksamhet. Om det inte framgår att föreningen fortfarande består skall den avföras ur registret och anses därmed upplöst. Eftersom registreringen inte har någon rättslig betydelse för stiftelsen kan det inte komma i fråga att anse en stiftelse upplöst genom avregistrering. Denna bedömning påverkas inte av att jag förespråkar ett krav på en allmän registrering

vilket i praktiken kommer att leda till att en stiftelse kommer att få svårt att rent faktiskt fungera som en juridisk person utan att vara registrerad. Jag har inte funnit skäl att föreslå någon annan regel än den som redan finns i 7 kap. 18 § SL för när en stiftelse som avvecklats enligt 6 kap. 5 § SL skall anses upplöst.

4.7.3 Skadestånd vid åsidosättande av kravet på årsredovisning

Förslag: En styrelseledamot eller förvaltare som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för utomstående genom åsidosättande av bestämmelser om årsredovisning skall vara skyldig att ersätta skadan.

Enligt 5 kap. 1 § andra meningen stiftelselagen skall en styrelseledamot eller förvaltare som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för utomstående vid fullgörande av sitt uppdrag ersätta skadan (se även avsnitt 2.6). Ansvar gentemot utomstående är emellertid begränsat till den del av uppdraget som direkt följer av stiftelseförordnandet eller stiftelselagen. Utomstående kan vara stiftelsens eller förvaltarens anställda, borgenärer eller andra som ingår rättshandlingar med stiftelsen. Även den som ingår i stiftelsens destinatärskrets kan vara utomstående (se prop. 1993/94:9 s. 170).

Någon bestämmelse om att skadestånd skall utgå om någon åsidosätter bestämmelser om årsredovisning finns inte i gällande stiftelselag (jfr bestämmelserna i 29 kap. 1 § aktiebolagslagen [2005:551] och 13 kap. 1 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar). Enligt uppdragspromemorian skall jag överväga om det i 5 kap. 1 § andra meningen stiftelselagen bör tas in en sådan bestämmelse.

Innan regleringen av stiftelsers bokföringsskyldighet och skyldighet att upprätta årsredovisning den 1 januari 2000 flyttades över från stiftelselagen till bokföringslagen innebar bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra meningen stiftelselagen att skadestånd kunde utgå bl.a. om en styrelseledamot eller en förvaltare åsido-

satte bestämmelser om årsredovisning. Skadeståndsskyldigheten gentemot tredje man var även då begränsad till att gälla om någon föreskrift i stiftelseförordnandet eller stiftelselagen hade åsidosatts men bestämmelser om skyldighet att upprätta årsredovisning fanns som nämnts vid den tidpunkten i stiftelselagen. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att man även med en sådan begränsning uppnådde att de bestämmelser i stiftelselagen vilkas syfte bl.a. var att skydda tredje man, däribland bestämmelserna i stiftelselagen om årsredovisning, blev sanktionerade (prop. 1993/94:9 s. 170). När regleringen av stiftelsers bokföringsskyldighet och skyldighet att upprätta årsredovisning flyttades över till bokföringslagen togs denna skadeståndsskyldighet bort eftersom man inte samtidigt utvidgade begränsningen i bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra meningen stiftelselagen. Några närmare skäl till borttagandet finns dock inte redovisade i förarbetena till lagändringen (se propositionen 1998/99:130 Ny bokföringslag m.m., se även bet. 1999/2000:LU2 och rskr. 1999/2000:50). Den fråga jag skall överväga är därför snarast om skadeståndsskyldighet vid åsidosättande av bestämmelser om årsredovisning bör återinföras. Det har inte framkommit några skäl som motiverar att skadeståndsskyldigheten togs bort. Det finns alltså ett behov av en sanktion i de fall bestämmelser om årsredovisning, som bl.a. syftar till att skydda utomstående, åsidosätts. Jag anser därför att en styrelseledamot eller förvaltare åter bör vara skadeståndsskyldig gentemot utomstående även i de fall han eller hon uppsåtligt eller av oaktsamhet orsakar denne skada genom att åsidosätta bestämmelser om årsredovisning.

4.7.4 Handlägningsform vid entledigande av styrelseledamot eller förvaltare

Förslag: En fråga om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltare som missköter sitt uppdrag skall handläggas som ett ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Enligt uppdragspromemorian skall jag överväga vilken handläggningsform – tvistemål enligt rättegångsbalken eller domstolsärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden – som bör tillämpas i frågor om entledigande om en styrelseledamot eller förvaltare missköter sitt uppdrag.

Allmän domstol kan enligt 9 kap. 6 § SL entlediga en styrelseledamot eller en förvaltare som missköter sitt uppdrag. I paragrafens andra stycke regleras vem som har "rätt till talan" om entledigande varvid hänvisas till hur man väcker talan om skadestånd mot en styrelseledamot. Talan får väckas av bl.a. stiftaren, en styrelseledamot, destinatar eller tillsynsmyndigheten. Enligt tredje stycket i paragrafen får tillsynsmyndigheten besluta om ett interimistiskt entledigande om myndigheten har "väckt talan".

Ärendebeteckningen är enligt förarbetena till lagen (1996:242) om domstolsärenden till sin natur neutral och allmängiltig på det sättet att den omfattar allting som behandlas vid t.ex. förvaltningsmyndigheter och domstolar (prop. 1995/96:115 s. 80). Sedan lång tid tillbaka har dock sådana ärenden vid de allmänna domstolarna som avsett en egentlig rättskipning enligt rättegångsbalken betecknats som mål. Målbeteckningen har såvitt gäller de allmänna domstolarna inte kommit till användning utanför ramarna för balken och lagstiftningen om den summariska processen. Principerna för användningen av målbegreppet har enligt nämnda förarbeten dock på senare tid luckrats upp på olika sätt men ursprungligen knöt målbegreppet abstrakt sett an till begreppet "talan". Utmärkande för den egentliga rättskipningen är att minst en part för en talan mot någon annan. I ärendena finns det oftast inget utvecklat partsförhållande. För de nuvarande domstolsärendena använder man enligt samma förarbeten endast undantagsvis begreppet "talan" (se även Peter Fitger, Lagen om domstolsärenden En kommentar, 2004, s. 25). Enligt förarbetena är gränsdragningen mellan rättskipning och annan rättsvård långtifrån skarp och användningen av förekommande begrepp är inte helt konsekvent.

Det kan i dag sägas vara oklart vilken handlägningsform som skall tillämpas när frågor om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare prövas. De använda uttrycken "rätt till talan" och "väckt talan" i andra och tredje styckena i 9 kap. 6 § SL talar således för att frågor om entledigande enligt gällande ordning skall handläggas som ett mål enligt rättegångsbalken (att lagen också har tolkats på detta sätt i praxis framgår av en av de fallstudier som Bengt Lindell presenterar i *Civilprocessen*, 2003, s. 596 ff.) Å andra sidan finns förhållanden som talar för att frågor om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltare i stället skall handläggas som ärende. Enligt förarbetena till den numera upphävda lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden skulle frågor om förvaltning av stiftelse enligt 7 § lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, däribland entledigande av styrelseledamot, handläggas som ett domstolsärende (jfr NJA II 1947 s. 105). Frågor av det slag som avses i 9 kap. 6 § SL har alltså sedan länge ansetts utgöra rättsvård. I förarbetena till stiftelselagen behandlas inte frågan om handlägningsform. Om en förändring av handlägningsform från ärende till mål hade varit avsedd borde övervägandena ha redovisats i förarbetena. I förarbeten till bestämmelsen uttalas visserligen att det med en sådan ordning blir möjligt att vid en och samma domstol föra talan om såväl entledigande som skadestånd avseende en och samma styrelseledamot eller förvaltare. Uttalandet säger emellertid inget om att handläggningen av skadestandsfrågan och frågan om entledigande skall ske enligt samma förfarande (jfr Bengt Lindell, *Civilprocessen*, 2003, s. 598 och Isoz, a.a., s. 216).

Frågor om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare som missköter sitt uppdrag utgör rättsvård och inte rättsskipning. Enligt min mening bör därför dessa frågor handläggas som ärende.

4.8 Gemensam placering

Bedömning: Tillräckliga skäl att nu föreslå några särskilda regler för gemensam placering av flera stiftelser med anknuten förvaltning har inte framkommit. Om starka skäl för sådana regler framkommer senare bör frågan övervägas i särskild ordning.

I direktiven till översynen av vissa frågor i stiftelselagen uttalas att särskilda regler för gemensam förmögenhetsförvaltning av flera stiftelser med anknuten förvaltning har efterfrågats av banker och universitet som förvaltar ett stort antal stiftelser. I en skrift den 10 december 2003 till Justitiedepartementet har Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB anfört bl.a. följande: Uppsala Akademiförvaltning förvaltar i dag 578 stiftelser med en sammanlagd förmögenhet om fyra miljarder kronor. Två miljarder kronor är placerade i fastigheter och två miljarder är placerade i värdepapper. Den 1 januari 1997 bröts stiftelserna ut ur universitetets balansräkning. Konsistoriet (Uppsala universitets styrelse) utser en styrelse för Akademiförvaltningen. Denna styrelse fattar beslut som rör stiftelsernas löpande förmögenhetsförvaltning. Inom Universitetet finns även en stipendienämnd som beslutar om tillsättning av stipendier. De problem som primärt åsyftas är av administrativ, redovisningsmässig och skattemässig natur men har sin grund i stiftelselagens bestämmelser som inte ger mycket vägledning. Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har främst följande frågor och önskemål avseende behovet av ändring av stiftelselagen/bokföringslagen.

- Hur skall protokoll över beslut (rörande t.ex. anslagsgivning, förmögenhetsförvaltningen) föras och arkiveras i en förvaltning som omfattar ett hundratal stiftelser? Kan det möjliggöras att beslut rörande stiftelserna förs i ett protokoll som arkiveras gemensamt av stiftelserna?
- Kan förvaltaren ges möjlighet att ha en gemensam bokföring och gemensam huvudbok för alla stiftelserna?
- Hur skall samförvaltad kapital och avkastning från denna redovisas i enskilda stiftelser? Vad innebär andelsägande i en

samförvaltning, ägande av enskilda innehav i samförvaltningen ingående tillgångar eller en ideell andel av hela förmögenhetsmassan?

- Kan det möjliggöras att flera stiftelser revideras gemensamt och att det utarbetas en revisionsberättelse för samtliga samförvaltade stiftelser?

Frågan om det behövs några särskilda regler för gemensam förmögenhetsförvaltning av flera stiftelser med anknuten förvaltning har diskuterats vid flera möten med referensgruppen. Frågan har också dryftats vid informella kontakter med såväl representanter i referensgruppen som andra personer med erfarenhet av samförvaltning. Det har sagts att bestämmelsen i 2 kap. 5 § SL tillsammans med ovan återgivna uttalanden i förarbetena gör att rättsläget är oklart vad gäller på vilket sätt och i vilken utsträckning en stiftelse får placera sin förmögenhet gemensamt med andra stiftelser. Vad betyder gemensam placering? Hur kan egendom placeras gemensamt med egendom som den inte får sammanblandas med? Kan en stiftelse förvärva aktier gemensamt med andra stiftelser? Måste varje stiftelse i så fall äga en viss aktiepost? Kan en stiftelse förvärva en andel i en aktiepost som redan innehas av andra stiftelser? Å andra sidan har framhållits att stora förvaltare som banker och universitet har utformat en praxis som innebär att hanteringen i dag fungerar i praktiken. Utvecklingen inom marknaden för värdepappersfonder sägs också ha bidragit till att underlätta gemensam placering. Vid förvaltning av små förmögenheter torde det alltså vara så att traditionellt banksparande är den vanligaste placeringsformen. Några konkreta önskemål om eller förslag till ändringar har inte framkommit. Det har framställts önskemål om en beskrivning av olika praktiska lösningar och en bedömning av om dessa lösningar är förenliga med stiftelselagen och bokföringslagen. En sådan genomgång ryms emellertid inte inom uppdraget. Min bedömning är därför att det för närvarande inte har framkommit tillräckliga skäl att nu förslå några särskilda regler för gemensam förmögenhetsförvaltning av flera stiftelser med anknuten för-

valtning. I det följande görs dock ett försök att bemöta de ovan angivna frågeställningarna i skriften till Justitiedepartementet.

Kravet på att protokoll skall föras innebär inte någon skyldighet för förvaltaren att upprätta särskilda protokoll. Förutsatt att stiftaren inte har meddelat någon föreskrift därom i stiftelseförordnandet är det därför ingenting som hindrar att förvaltaren nedtecknar besluten avseende stiftelsen i de protokoll som förvaltaren för över besluten i sina egna angelägenheter. En kommunstyrelse får alltså redovisa sina beslut rörande de av kommunen förvaltade stiftelserna i protokollet över kommunstyrelsens sammanträde (Isoz, a.a., s. 92). Enligt 2 kap. 8 § SL svarar styrelsen eller förvaltaren för att protokollen förvaras på ett ordnat och betryggande sätt. Det torde således inte vara något som hindrar att förvaltaren antecknar beslut rörande flera stiftelser i ett gemensamt protokoll och arkiverar detta för de berörda stiftelsernas räkning på ett betryggande sätt.

Vad gäller möjligheterna till gemensam bokföring och redovisning styrs dessa av bestämmelserna i 3 kap. 2 § första stycket SL och 4 kap. 5 § bokföringslagen, se ovan under beskrivningen av gällande rätt, avsnitten 2.6 och 2.7.

Av bestämmelserna i 4 kap. 9 och 11 §§ SL följer att revisorerna skall granska stiftelsens räkenskaper och årsredovisning, årsbokslut eller sammanställning enligt 3 kap. 2 § andra stycket SL samt styrelsens eller förvaltarens förvaltning i den omfattning som följer av god redovisningssed samt avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsår. Det finns ingenting som hindrar att flera stiftelser revideras gemensamt så länge revisionen uppfyller lagens krav. Det torde dock krävas att revisorn avger en revisionsberättelse för varje stiftelse som granskningen omfattat.

5 Genomförandet

5.1 Förslagens konsekvenser

Bedömning: Förslagen i denna promemoria medför att det krävs en omfördelning av resurser mellan länsstyrelserna. I övrigt kan förslagen antas inte ge några större ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters ordinarie anslag. Förslagen bör i viss mån medföra att brottsligheten minskar och även påverka det brottsförebyggande arbetet såvitt gäller missbruk av stiftelseformen.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om en allmän registreringsplikt innebär att ungefär 10 000 ytterligare stiftelser blir skyldiga att registrera sig vilket medför ett visst merarbete för registreringsmyndigheterna men också en ökad intäkt genom att fler stiftelser blir skyldiga att betala registreringsavgifter. Å andra sidan bör förslaget om att höja gränsvärdet för när en stiftelse skall stå under allmän tillsyn medföra att tillsynsarbetet för samma myndigheter minskar något. Sammantaget kan dessa förslag inte antas ge några större ekonomiska konsekvenser.

Mitt förslag att koncentrera tillsynen från samtliga 21 länsstyrelser till sex till åtta länsstyrelser kräver en omfördelning av de ekonomiska resurserna mellan länsstyrelserna. Några merkostnader bedöms förslaget inte medföra.

Kammarkollegiets beslut om tillstånd till ändring m.m. av stiftelseförordnanden enligt stiftelselagen och om permutation enligt permutationslagen skall enligt förslagen överprövas av allmän förvaltningsdomstol i stället för av regeringen. Antalet sådana överklagade beslut kan även i fortsättningen antas bli mycket begränsat. Merkostnaden för domstolarna bedöms därför i sammanhanget som marginell och möjlig att finansiera inom ramen för befintliga medel. Förslagen i övrigt bör inte heller medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Andra konsekvenser

Förslaget om en allmän registreringsplikt kan för relativt små stiftelser sägas innebära en skärpning i förhållande till i dag. Förslaget att höja gränsvärdet för bokföringsskyldighet och därmed i princip även för skyldigheten att upprätta årsredovisning innebär att den krets av stiftelser som omfattas av skyldigheterna minskar. Det höjda gränsvärdet måste antas innebära lättnader för de mindre stiftelser som inte längre kommer att vara bokföringsskyldiga. Det nya gränsvärdet får också betydelse för antalet stiftelser som kommer att vara skyldiga att utse en kvalificerad revisor.

Flera av förslagen, bl.a. det om att minst hälften av en insamlingsstiftelses intäkter skall delas ut för ändamålet, bedöms i någon mån minska brottsligheten och även påverka det brottsförebyggande arbetet vad gäller missbruk av stiftelseformen (se avsnitt 4.6. under rubrikerna "Inledning" och "Bör det föreskrivas att viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet?"). Förslaget att tillsynsfunktionen skall koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser än i dag kan få viss regionalpolitisk betydelse bl.a. vad gäller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bör däremot inte ha någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

5.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslagen bör träda ikraft senast den 1 juli 2007. Kravet på registrering av en stiftelse skall under viss tid inte gälla de stiftelser som bildats före lagens ikraftträdande.

Det är angeläget att de ändringar som nu föreslås kan träda i kraft så snart som möjligt. Om förslaget om koncentration av tillsynsfunktionen antas måste de länsstyrelser som kommer att vara tillsynsmyndigheter få tillräcklig tid på sig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de skall kunna registrera och utöva tillsynen över ett större antal stiftelser än tidigare. Med beaktande härav och av den tid som krävs för beredning av förslagen i regeringskansliet bör en lämplig tidpunkt för ikraftträdande av författningsförslagen vara den 1 juli 2007.

Jag har i avsnitt 4.1.1 förslagit en allmän registreringsplikt. De mindre stiftelser som före lagens ikraftträdande inte var registreringspliktiga bör få fram till den 1 juli 2012 på sig att ta ställning till om de vill registrera sig eller avvecklas.

6 Författningskommentarer

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

1 kap.

8 §

Ändringen i paragrafen är en följd av att det införs en allmän registreringsplikt för stiftelser, se författningskommentaren till 10 kap. 1 §.

2 kap.

13 §

Av bestämmelsen framgår att protokoll skall föras över styrelsens beslut. Paragrafen har ändrats genom att det har tagits in särskilda bestämmelser om undertecknande och justering av protokollen. Med ordföranden avses i detta sammanhang den som varit ordförande vid sammanträdet. De särskilda bestämmelserna har utformats med förebild av bestämmelserna om styrelseprotokoll i 8 kap. 24 § aktieförordningen (2005:551).

Bestämmelserna i paragrafen är tvingande vilket bl.a. innebär att om det i stiftelseförordnandet står att en annan person än den som varit ordförande skall justera protokollet, skall protokollet justeras både av den som stiftaren angett där och av ordföranden.

Syftet med de särskilda bestämmelserna om undertecknande och justering av protokollen är att komma åt ekonomisk brottslighet som bedrivs med en stiftelse som täckmantel. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.7.1.

20 §

Bestämmelsen ålägger förvaltaren att föra protokoll över alla de beslut som förvaltaren fattar rörande stiftelsen. På motsvarande sätt som i bestämmelsen i 13 § har paragrafen ändrats genom att det har tagits in särskilda bestämmelser om undertecknande och justering av protokollen. Med ordföranden avses i sammanhanget den som varit ordförande vid sammanträdet. I övrigt, se författningskommentaren till 13 §.

3 kap.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om räkenskaper för sådana stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078). Ändringen i *andra stycket* innebär att en kopia av en sammanställning av en sådan stiftelses räkenskapsmaterial i fortsättningen skall hållas tillgänglig för alla som är intresserade. Sammanställningen skall hållas tillgänglig senast viss tid efter räkenskapsårets utgång.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.2.2.

4 kap.

7 §

Paragrafen reglerar vilken tid en revisors uppdrag gäller, hur uppdraget upphör och vad som gäller om ett uppdrag upphör i förtid.

Tillägget i andra stycket innebär att uppdraget för en revisor som utsetts tills vidare upphör om revisorn anmäler att han eller hon vill lämna sitt uppdrag. Det betyder att en revisor som vill lämna ett uppdrag att tills vidare vara revisor numera kan göra det innan en ny revisor har utsetts. Ändringen innebär också att ett uppdrag som gäller tills vidare upphör om revisorn entledigas. Genom ändringen i tredje stycket införs en anmälningsskyldighet även för det fall då ett revisorsuppdrag som gäller tills vidare upphör. Av det nya femte stycket framgår att den som har rätt att utse och entlediga revisor i vissa fall är skyldig att vidta åtgärder för att en ny revisor utses. Ändringarna har formulerats med förebild av bestämmelserna i 8 kap. 8 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och 21 § revisionslagen (1999:1079) samt med beaktande av den nuvarande lydelsen i paragrafens tredje stycke. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.2.4.

5 kap.

1 §

Enligt *andra meningen* i paragrafen skall en styrelseledamot eller förvaltare som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för tredje man vid fullgörande av sitt uppdrag ersätta skadan. Ersättningskyldigheten har tidigare inträtt endast om det är någon föreskrift i stiftelseförordnandet eller stiftelselagen som har åsidosatts. Ändringen i paragrafen innebär att skadeståndsskyldigheten numera även kan uppkomma om bestämmelser om årsredovisning åsidosatts. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.3.

6 kap.

1 §

Andra och tredje styckena i paragrafen har ändrats.

Av första stycket framgår att Kammarkollegiet liksom hittills har ensam kompetens att pröva ändring av föreskrifter angående ändamål och maktfrågor. Av det tillagda stycket i 6 kap. 4 § tredje stycket framgår att Kammarkollegiet dessutom får kompetens att pröva ändring av andra föreskrifter om styrelsen eller förvaltaren begär det (se 3 § andra stycket och författningskommentaren till 4 §).

Ändringen i *andra stycket* innebär att föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål får ändras om det finns synnerliga skäl och ändringen inte kan antas strida mot stiftarens vilja.

Paragrafen har även ändrats i förtydligande syfte så att det framgår att förutsättningen ”andra särskilda skäl” inte är tillämplig på föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål. Detta följer av *tredje stycket* (jfr nuvarande lydelse av andra stycket).

Bestämmelserna i andra och tredje stycket behandlas i avsnitt 4.4.3.

2 §

Ändringen i paragrafen innebär att Kammarkollegiets beslut i fråga om tillstånd till ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnandet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och inte längre till regeringen. En motsvarande ändring har gjorts i 4 § permutationslagen (1972:205).

Det krävs inte prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Det följer av att ingen bestämmelse om krav på prövningstillstånd har tagits in i paragrafen, se även 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Skälet till att inte införa ett sådant krav är att de få fall det rör sig om normalt torde vara av principiellt intresse.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

4 §

Paragrafens första stycke har ändrats. Det har dessutom lagts till ett tredje stycke.

Ändringen i *första stycket första meningen* innebär att styrelsen eller förvaltaren till tillsynsmyndigheten skall *anmäla* beslut som avses i 3 §. Anmälningsskyldigheten gäller alltså beslut om ändring m.m. av föreskrifter i stiftelseförordnandet som enligt stiftelseförordnandet inte har krävt tillstånd av en myndighet. Skyldigheten att anmäla besluten grundas i huvudsak på att tillsynsmyndigheten för sitt tillsynsarbete måste få kännedom om de nya föreskrifterna. Ändringen i *första stycket andra meningen* innebär att ett sådant beslut gäller från och med den dag då tillsynsmyndigheten *uttryckligen* har meddelat att beslutet får tillämpas. Av *första stycket fjärde meningen* framgår att tillsynsmyndigheten skall fatta beslut i frågan inom tre månader från det att anmälan inkom till myndigheten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4.2.

Av *tredje stycket* följer att styrelsen eller förvaltaren i stället för att anmäla beslutet till tillsynsmyndigheten kan ansöka om Kammarkollegiets tillstånd att få tillämpa beslutet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4.1.

5 §

Enligt paragrafens första stycke får styrelsen eller förvaltaren besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar för det ändamål vartill de är bestämda om fyra förutsättningar är uppfyllda. Ändringarna i paragrafens *första stycket 1 och 3* innebär att möjligheterna att avveckla en stiftelse som inte kan främja sitt ändamål utökas genom att kraven avseende ålder och tillgångarnas värde mildras. Beslut om förbrukning får i fortsättningen ske om stiftelsen bildades före den *1 januari 1996*, dvs. innan stiftelselagen trädde i kraft, och om värdet av tillgångarna vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren understigit ett gräns-

belopp som motsvarar tio gånger det då gällande prisbasbeloppet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.2.

8 kap.

1 §

Ändringen i paragrafen innebär att firmaskyddet vid nyregistrering av en stiftelse utsträcks till att gälla i hela landet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.1.5.

9 kap.

1 §

I paragrafen har lagts till ett nytt *första stycke*. Av detta framgår att det i varje län skall finnas en tillsynsmyndighet för stiftelser men att regeringen kan föreskriva att flera län skall ha samma tillsynsmyndighet. Det sägs vidare att regeringen bestämmer vilken länsstyrelse som skall vara tillsynsmyndighet. *Andra stycket* har ändrats endast språkligt på så sätt att "länsstyrelsen" ersatts av "tillsynsmyndigheten". Bestämmelserna, som möjliggör att tillsynen koncentreras till sex till åtta länsstyrelser, behandlas i avsnitt 4.3.1.

6 §

Ändringen i *andra och tredje styckena* innebär att en fråga om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltare som missköter sitt uppdrag skall handläggas som ett ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.4.

10 §

Paragrafen har ändrats på så vis att i *första stycket* har punkterna 1 och 2 tagits bort och punkten 3 har sammanförts med övrig text. Ändringen innebär att offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet inte längre skall vara undantagna från den offentliga tillsynen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.2.

10 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats på så vis att punkterna 1 och 2 i *första stycket* har tagits bort. Genom ändringen införs en allmän registreringsplikt för stiftelser. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.1.1.

2 §

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om anmälan för registrering i stiftelseregistret. *Första stycket* har ändrats till följd av att en allmän registreringsplikt införs, se 1 §. Ändringarna innebär att det införs en skyldighet för alla stiftelser att anmäla sig till registreringsmyndigheten och att en anmälan alltid skall ske senast sex månader efter det att stiftelsen bildades.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om anmälningskyldighet för i stiftelseregistret redan registrerade stiftelser. Paragrafens första stycke har ändrats.

Genom tillägget i *första stycket 1* införs en anmälningskyldighet även i de fall då en föreskrift i stiftelseförordnandet har ändrat eller upphävts med stöd av ett sådant ändringsförbehåll

som enligt 10 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen fortfarande gäller.

Nuvarande *första stycket 4* har tagits bort på grund av att en allmän registreringsplikt införs.

6 §

Paragrafen har ändrats genom att andra och tredje styckena har tagits bort. Andra stycket har strukits på grund av införandet av en allmän registreringsplikt. Bestämmelsen i *tredje stycket* har tagits bort till följd av ändringen i 8 kap. 1 §.

11 kap.

2 a §

Bestämmelsen är ny. Enligt den skall minst hälften av en samlingsstiftelses intäkter användas för ändamålet om inte stiftelseförordnandet säger annat. Med intäkter menas intäkter under ett räkenskapsår. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att stiftelseformen används för ekonomiska oegentligheter. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.6.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser

17 b §

Genom ändringen i paragrafen införs krav på att minst en revisor i en tryggandestiftelse skall vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som avlagt revisorsexamen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.2.5.

6.3 Förslaget till lag om ändring i permutationslagen (1972:205)

4 §

Ändringen i paragrafen innebär att Kammarkollegiets beslut om permutation får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för som tidigare till regeringen. Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till kammarrätten, se författningskommentaren till 6 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) där en motsvarande ändring har gjorts. Fideikommissnämndens beslut om permutation skall däremot även i fortsättningen överprövas av regeringen. Övriga ändringar är endast språkliga. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

1 §

Tillägget i paragrafen innebär att organisationsnummer skall fastställas för samtliga stiftelser. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.1.2.

6.5 Förslaget till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)

2 kap.

3 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så vis att gränsvärdet, som tidigare var uttryckt i prisbasbelopp, har höjts och överensstämmer med motsvarande gränsvärde för ideella föreningar m.fl. juridiska personer (se 2 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078)). Ändringen innebär att stiftelser är bokföringsskyldiga om värdet

på dess tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor.
Frågan behandlas i avsnitt 4.2.1.

Bilaga 1

Uppdrag att se över vissa frågor i stiftelselagen (1994:1220), m.m.

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig person tillkallas med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av stiftelselagen (1994:1220), m.m. I uppdraget ingår att överväga frågor om bl.a. tillsyn, registrering, ändring av föreskrifter och insamlingsverksamhet samt lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Bakgrund

Stiftelselagen (1994:1220) trädde i kraft den 1 januari 1996. Den innehåller civilrättsliga regler för stiftelser samt bestämmelser om tillsyn. Genom stiftelselagens ikraftträdande upphörde lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser som främst innehöll regler om tillsyn och endast ett fåtal civilrättsliga bestämmelser. I lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) (införandelagen) finns regler om hur stiftelselagen skall tillämpas beträffande stiftelser som har tillkommit före stiftelselagens ikraftträdande.

Stiftelselagen har nu varit i kraft i drygt åtta år. Det har gjorts vissa ändringar i lagen sedan den trädde i kraft men inte någon samlad översyn. Det finns därför skäl att utvärdera den. Att vissa delar av lagen behöver ses över har uppmärksammats i flera sammanhang (jfr prop. 2000/01:67 s.14).

Bland de områden där en översyn framstår som motiverad bör nämnas följande.

Alla stiftelser är knutna till en tillsynsmyndighet. Denna myndighet är i regel länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte (se 9 kap. 1 § stiftelselagen). Det har påtalats att kvaliteten på tillsynen varierar mellan länsstyrelserna och att tillsynssystemet därför kan behöva ses över.

En annan fråga som uppmärksammas är registreringen av stiftelser. Flertalet stiftelser registreras i stiftelseregistret (se 10 kap. 1 § stiftelselagen). Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som skall vara tillsynsmyndighet för stiftelsen. Stiftelser som har tillgångar värda mindre än tio prisbasbelopp behöver dock inte registreras annat än om en registrerings-skyldighet följer av stiftelseförordnandet. Det har ifrågasatts om inte alla stiftelser borde registreras. En allmän registreringsplikt skulle, har det hävdats, underlätta tillsynen och minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Samtidigt har det sagts att nuvarande regler medför att förhållandevis små stiftelser tvingas registrera sig med opropor-tionerliga kostnader för redovisning, revision m.m. som följd.

Stiftelselagen innehåller utförliga regler för hur föreskrifterna i ett stiftelseförordnande får ändras m.m. (se 6 kap.). Det är alltid stiftelsens styrelse eller förvaltare som beslutar om ändring av föreskrifterna (här bortses från ändring i fråga om statliga stiftelser, se 6 kap. 4 a §). Ändringar av vissa slag av föreskrifter får inte tillämpas om inte Kammarkollegiet har gett sitt tillstånd till detta. När det gäller ändring av andra föreskrifter, är det tillräckligt att stiftelsen underrättar tillsynsmyndigheten om den aktuella ändringen. Ändringen blir i så fall giltig tre månader senare om inte myndigheten dessförinnan har förbjudit tillämpning av ändringen. Kompetensfördelningen mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheterna har gett upphov till en del tillämpningssvårigheter. Vidare är de i lagen angivna materiella förutsättningarna för ändring av föreskrifter i vissa hänseenden otydliga. Slutligen kan det finnas skäl för en annan ordning när

det gäller formerna för överprövning av Kammarkollegiets beslut.

Användande av stiftelseformen för olika slag av insamlande verksamhet behöver också uppmärksammas. Stiftelselagen innehåller vissa regler om insamlingsstiftelser, dvs. stiftelser för renodlade penninginsamlingar (se 11 kap. 1 §). Det är emellertid ingenting som hindrar att också vanliga stiftelser aktivt samlar in pengar eller t.ex. kläder för försäljning. Det finns exempel på att oseriös insamlingsverksamhet har bedrivits i stiftelseform. Det är angeläget att utreda vad som kan göras för att motverka att så sker.

Uppdraget

En sakkunnig person – i det följande ”utredaren” – bör mot den nu beskrivna bakgrunden få i uppdrag att se över vissa delar av stiftelselagen. I uppdraget ingår följande frågor.

Registrering, tillsyn m.m.

Utredaren skall överväga om det bör införas en skyldighet för alla stiftelser att anmäla sig till registreringsmyndigheten samt om alla stiftelser bör registreras i stiftelseregistret (se 10 kap. 1 och 2 §§ stiftelselagen). I detta sammanhang skall utredaren ta ställning till om registreringen av stiftelserna på något sätt bör samordnas med fastställande av organisationsnummer. Om en anmälningsskyldighet föreslås för alla stiftelser, skall utredaren uppmärksamma vilka konsekvenser detta bör få för den nuvarande kopplingen mellan registrering och skyldighet att upprätta årsredovisning (se 10 kap. 1 § första stycket 1 stiftelselagen, jfr nedan). I detta sammanhang skall utredaren vidare ta ställning till om det – i syfte att förbättra registerkvaliteten – bör införas bestämmelser om underrättelser till den som har registrerats i stiftelseregistret. En sådan aviseringsrutin finns redan när det gäller aktiebolag (se 44 a § aktiebolagsförordningen [1975:1387],

jfr Justitiedepartementets promemoria Åtgärder mot missbruk inom associationsrätten [Ds 2003:24] s. 41 f.). Utredaren skall dessutom överväga om några åtgärder behövs för att förbättra samordningen mellan stiftelseregistret och de register som Bolagsverket för beträffande andra juridiska personer. En förenklad åtkomst – t.ex. via Internet – skulle kunna underlätta hanteringen för olika företag och myndigheter.

Ytterligare en fråga med anknytning till registrering är om det finns skäl att utsträcka firmaskyddet för stiftelser. Eftersom registreringen av stiftelser sker länsvis, tar lagens krav på att en stiftelses firma skall skilja sig från andra registrerade firmor sikte på förhållandena inom länet (se 8 kap. 1 §). Firmaskyddet kan visserligen utvidgas till flera län (se 10 kap. 6 § tredje stycket). Utredaren skall emellertid överväga om det går att finna någon annan lösning.

När det gäller tillsynen över stiftelser skall utredaren ta ställning till om det finns skäl att centralisera tillsynen till en länsstyrelse eller koncentrera den till ett färre antal länsstyrelser. Utredaren skall därvid utgå från att den nuvarande kopplingen mellan registrerings- och tillsynsmyndighet skall bestå. Utredaren skall också överväga om det fortfarande finns tillräckliga skäl för de undantag från reglerna om tillsyn som gäller för offentligt bildade stiftelser och stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet (se 9 kap. 10 § första stycket 1 och 2).

Bokföring och revision

En stiftelse är bokföringsskyldig och som huvudregel skyldig att upprätta årsredovisning om värdet av tillgångarna överstiger tio prisbasbelopp (se 2 kap. 3 § första stycket och 6 kap. 1 § 5 bokföringslagen [1999:1078], jfr 3 kap. 1 § stiftelselagen). Utredaren skall nu ta ställning till om det finns anledning att höja gränsvärdet. I detta sammanhang kan det finnas anledning att uppmärksamma att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av vissa av de gränsvärden som styr olika redovisnings- och revisionsbestämmelser (se Justitiedepartementets promemoria

Förenklade redovisningsregler, m.m. [Ju2004/10672/L1]). – Skyldigheten att upprätta årsredovisning är i dag avgörande för om en stiftelse behöver ha auktoriserad eller godkänd revisor (se 4 kap. 4 § första stycket stiftelselagen). Om utredaren föreslår en höjning av det tidigare nämnda gränsvärdet, skall utredaren också pröva vilka konsekvenser detta bör få för skyldigheten att ha kvalificerad revisor.

Utredaren skall vidare ta ställning till om det bör införas regler för den situationen att en revisors uppdrag upphör i förtid (jfr 8 kap. 8 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar). I detta sammanhang skall utredaren överväga även om det bör införas en klagande regel avseende en revisors möjlighet att avgå på egen begäran från ett uppdrag som gäller tills vidare.

När det gäller revision, skall utredaren slutligen se över de bestämmelser om revision av pensionsstiftelser som nu finns i 17 b § lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. Det har ibland ifrågasatts om inte stiftelselagens mer utförliga regler om revision borde gälla även för pensionsstiftelserna. Utredaren skall nu överväga om en sådan ordning bör införas.

Ändring av föreskrifter

Stiftelselagens regler om ändring av föreskrifter (6 kap.) behöver ses över från flera utgångspunkter. När det gäller de formella förutsättningarna för ändring, skall utredaren först överväga vilka slag av ändringar av föreskrifter som bör kräva Kammarkollegiets tillstånd för att bli gällande (jfr 6 kap. 1 § första stycket 1–9). Vad därefter gäller sådana ändringar som inte bör kräva kollegiets tillstånd, skall utredaren pröva om den nuvarande ordningen som innebär att ändringarna blir gällande inom viss tid efter anmälan till tillsynsmyndigheten bör bestå. Det kan finnas skäl att i stället införa ett system där tillsynsmyndigheten måste fatta uttryckliga beslut för att en ändring skall bli gällande. Utredaren skall även ta ställning till om Kammarkollegiet bör ha möjlighet att på ansökan pröva sådana ändringar som i dag faller under endast tillsynsmyndigheternas kompetens. En sådan lös-

ning skulle underlätta förfarandet för en stiftelse när stiftelsens beslut om ändring av föreskrifter omfattar ändringar som faller under både tillsynsmyndighetens respektive Kammarkollegiets kompetens. Stiftelsen skulle då inte behöva vända sig till mer än en myndighet.

Vad gäller de materiella förutsättningarna för ändring av föreskrifter anges i lagen att föreskrifter får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl (se 6 kap. 1 § andra stycket). Förutsättningen ”andra särskilda skäl” anses inte tillämplig på föreskrifter som gäller stiftelsens ändamål. Dagens stränga regler för ändring av föreskrifter är motiverade av en önskan att upprätthålla en hög donationsvilja (jfr prop. 1993/94:9 s. 83). Den restriktiva grundinställningen till möjligheterna till ändring bör bestå. Det kan ändå finnas skäl att överväga om det bör införas något vidgade möjligheter till ändring av ändamålsföreskrifter för näringsdrivande stiftelser. Dessa stiftelser påverkas av omvärldsförändringar i betydligt större utsträckning än andra stiftelser och det kan därför finnas speciella skäl för att ändamålsföreskrifter bör kunna ändras. Även när det gäller vanliga stiftelser har utredaren anledning att ta ställning till om det finns skäl att undantagsvis kunna medge ändring av föreskrifter avseende ändamålet i något fler fall än i dag. Utgångspunkten bör dock vara att det måste krävas mycket speciella omständigheter för ändring av ändamålsföreskrifter.

När ändring av en föreskrift har skett enligt bestämmelserna i 6 kap., skall stiftelsen anmäla detta för registrering i stiftelseregistret (se 10 kap. 3 § första stycket 1). När en föreskrift har ändrats med stöd av ett s.k. äldre ändringsförbehåll (jfr 10 § införandelagen) föreligger däremot ingen anmälningsskyldighet. Utredaren skall överväga om en anmälningsskyldighet bör införas även i sistnämnda fall.

Kammarkollegiets beslut i fråga om tillstånd till ändring av föreskrifter överklagas till regeringen (se 6 kap. 2 §). Det finns

en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av olika slag (jfr prop. 1993/94:9 s. 84 och prop. 2000/01:67 s. 14). Utredaren skall därför pröva om beslutsordningen bör ändras så att Kammarkollegiets beslut i fråga om tillstånd till ändring av föreskrifter överklagas till domstol. Utredaren skall härvid överväga om beslutsordningen bör ändras även när det gäller överklagande av beslut om permutation enligt permutationslagen (1972:205). Detta innebär att även sådana beslut om permutation som fattas av Fideikommissnämnden omfattas av övervägandena. Därvid skall de speciella förhållanden som gäller i de ärendena särskilt beaktas.

Insamlande verksamhet

Det finns exempel på missbruk av stiftelseformen i samband med insamlande verksamhet. Utredaren skall därför överväga vilka krav som bör ställas på stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet, både när det gäller vanliga stiftelser och beträffande insamlingsstiftelser. Utredaren bör pröva t.ex. om det bör införas krav på speciellt anpassad redovisning för dessa stiftelser (t.ex. särredovisning av insamlingskostnader) och om det finns skäl att föreskriva att en viss andel av insamlade medel skall delas ut för ändamålet.

Övriga frågor

Enligt stiftelselagen skall det föras protokoll över styrelsens beslut (se 2 kap. 13 §). Regler om undertecknande och justering etc. motsvarande dem som finns för aktiebolag saknas dock (jfr 8 kap. 21 § aktiebolagslagen [1975:1385], 8 kap. 24 och 26 §§ förslaget till ny aktiebolagslag, prop. 2004/05:85 samt prop. 1993/94:9 s. 131). Detta kan försvåra möjligheterna att komma åt ekonomisk brottslighet som bedrivs med en stiftelse som täckmantel. Utredaren skall därför överväga om det i stiftelse-

lagen bör införas utförligare regler om protokollföring och dokumentation.

Stiftelselagen innehåller vissa regler om hur en stiftelse kan avvecklas. En sådan avveckling kan dock komma till stånd enbart under vissa mycket speciella förutsättningar (se 6 kap. 5 §). Det finns nu anledning att se över dessa bestämmelser. Det kan t.ex. finnas skäl att justera kravet på att värdet av stiftelsens tillgångar skall understiga ett prisbasbelopp för att avveckling skall få ske (se 6 kap. 5 § första stycket 3). I detta sammanhang skall utredaren även undersöka om det bör införas dels mer generella regler om avveckling av en stiftelse, dels klagörande bestämmelser om när en stiftelse, vars förmögenhet har förbrukats, skall anses upplöst.

En särskild fråga att överväga är vidare om det i 5 kap. 1 § andra meningen stiftelselagen bör tas in en bestämmelse om att skadestånd skall utgå om någon åsidosätter bestämmelser om årsredovisning (jfr 15 kap. 1 § aktiebolagslagen, 29 kap. 1 § förslaget till ny aktiebolagslag och 13 kap. 1 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar).

En annan fråga för utredaren att överväga är vilken handlägningsform – tvistemål enligt rättegångsbalken eller domstolsärende enligt lagen [1996:242] om domstolsärenden – som bör tillämpas i frågor om entledigande om en styrelseledamot eller förvaltaren missköter sitt uppdrag (se 9 kap. 6 § stiftelselagen).

Utredaren skall slutligen överväga om det behövs några särskilda regler för gemensam förmögenhetsförvaltning av flera stiftelser med anknuten förvaltning (jfr stiftelselagen 2 kap. 2 och 5 §§). Sådana regler har efterfrågats av banker och universitet som förvaltar ett stort antal stiftelser.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra mindre frågor som har ett naturligt samband med de frågor som tas upp i denna uppdragsbeskrivning.

Att beakta i övrigt

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Utredaren skall se till att reglerna utformas så att den administrativa bördan för stiftelserna blir så begränsad som möjligt. Om utredaren lämnar förslag som leder till ökade kostnader för det allmänna, skall utredaren även lämna förslag till finansiering.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer samt hålla sig underrättad av pågående utredningar som har relevans för detta uppdrag. Det kan därför vara lämpligt att till utredningsarbetet knyta en referensgrupp med representanter från bl.a. Kammarkollegiet, länsstyrelser, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Bokföringsnämnden samt med några organisationer som företräder banker, revisorer och stiftelser.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2006.

Bilaga 2

Sammanställning av svaren på en enkät till samtliga länsstyrelser angående stiftelsefrågor

En central del i utredningsarbetet gäller frågor om registrering och tillsyn av stiftelser. En enkät om sådana frågor har ställts till samtliga 21 länsstyrelser.

I det följande redovisas enkätfrågorna i rubrikerna och sammanställningen av svaren under rubrikerna. Det skall uppmärksammas att frågorna i rubrikerna med nummer två och tre i redovisningen har förtydligats genom att de uttryckligen anger att de endast avser nyregistreringar och alltså inte också ändringsregistreringar.

Vidare skall uppmärksammas att flera länsstyrelser har upplyst om att svaren i viss mån är behäftade med osäkerhet eftersom vissa svårigheter har funnits för länsstyrelserna att ur det nya stiftelseregistret söka de efterfrågade uppgifterna. Länsstyrelsen i Östergötlands län har i anslutning till sitt svar på fråga nummer tre direkt uttalat att stiftelseregistrets uppgifter ännu inte är tillförlitliga när det gäller statistik.

Frågorna synes i flertalet fall ha besvarats utifrån förhållanden år 2005. Svaren inkom under februari, mars och april 2006.

1. Hur många stiftelser omfattas av länsstyrelsens stiftelseregister?

Länsstyrelserna redovisas efter storleksordningen på de stiftelseregister som de för (vid tidpunkten för respektive svar).

Länsstyrelsen Gotlands län (85)
Länsstyrelsen i Blekinge län (134)
Länsstyrelsen i Norrbottens län (163)
Länsstyrelsen i Kronobergs län (178)
Länsstyrelsen i Hallands län (188)
Länsstyrelsen i Gävleborgs län (200)
Länsstyrelsen i Jämtlands län (201)
Länsstyrelsen i Västerbottens län (218)
Länsstyrelsen i Kalmar län (222)
Länsstyrelsen i Södermanlands län (225)
Länsstyrelsen i Västmanlands län (229)
Länsstyrelsen i Örebro län (253)
Länsstyrelsen i Dalarnas län (278)
Länsstyrelsen i Västernorrlands län (291)
Länsstyrelsen i Värmlands län (295)
Länsstyrelsen i Jönköpings län (316)
Länsstyrelsen i Östergötlands län (551)
Länsstyrelsen i Uppsala län (980)
Länsstyrelsen i Skåne län (2 191)
Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2 437)
Länsstyrelsen i Stockholms län (5 814)

Av svaren följer att det finns sammanlagt 15 449 registrerade stiftelser i Sverige.

2. Hur många nyregistreringsärenden per år handlägger länsstyrelsen?

Det skall uppmärksammas att vissa länsstyrelser svarat på frågan utifrån statistik endast från år 2005 medan andra länsstyrelsers

svar torde baseras på statistik inte endast från det året. I den mån det uttryckligen framgår av svaret vilket eller vilka år uppgiften grundar sig på redovisas det.

Länsstyrelserna redovisas efter storleksordningen på antalet handlagda nyregistreringsärenden per år (vad gäller länsstyrelserna i Norrbottens län och i Södermanlands län har därvid gåtts efter den högsta siffran).

Länsstyrelsen i Blekinge län (1 år 2005)
Länsstyrelsen Gotlands län (ca 1)
Länsstyrelsen i Jämtlands län (2)
Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2 st år 2005)
Länsstyrelsen i Västerbottens län (ca 2–3)
Länsstyrelsen i Kalmar län (ca 3)
Länsstyrelsen i Jönköpings län (4 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Värmlands län (4 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Västmanlands län (ca 4–5)
Länsstyrelsen i Gävleborgs län (6 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Kronobergs län (6–7)
Länsstyrelsen i Hallands län (7 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Örebro län (9 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Södermanlands län (5–10)
Länsstyrelsen i Dalarnas län (ca 10)
Länsstyrelsen i Uppsala län (10 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Norrbottens län (ca 8–15)
Länsstyrelsen i Östergötlands län (24 st. år 2005)
Länsstyrelsen i Skåne län (61)
Länsstyrelsen i Västra Götalands län (69)
Länsstyrelsen i Stockholms län (202 [avser inkomna nyregistreringsärenden 2005–02–07--2006–02–07])

3. Hur lång är den genomsnittliga handläggningstiden för nyregistreringsärendena?

Frågan torde ha uppfattats olika av olika länsstyrelser och svaren går därför troligen inte att jämföra. En del länsstyrelser torde

nämligen ha svarat utifrån att ärendena är kompletta när de inkommer till myndigheten och andra med en genomsnittstid utifrån att vissa ärendena måste kompletteras. Behövs komplettering blir handläggningstiden beroende av faktorer som länsstyrelsen normalt inte kan påverka och längden på handläggningstider kan då också variera mycket bl.a. beroende av vilken komplettering som begärs in. Ibland kan kompletteringen vara avhängig av att en styrelse, nämnd eller liknande först håller ett nytt sammanträde. Härtill kommer osäkerheten som nämns inledningsvis om i vilken mån uppgifterna i det nya stiftelseregistret är tillförlitliga. Redovisningen, som därför tar upp länsstyrelserna i alfabetisk ordning, skall läsas mot denna bakgrund.

Länsstyrelsen i Blekinge län: 19 dagar tog det nyregistreringsärendes som handlades år 2005

Länsstyrelsen i Dalarnas län: vanligtvis inom 2 veckor om uppgifterna är kompletta, i annat fall mycket stor variation

Länsstyrelsen Gotlands län: 3–4 månader

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: 85 dagar år 2005, den långa tiden berodde på att stiftelseregistret inte fungerade som det skulle i åtta månaders tid

Länsstyrelsen i Hallands län: 56 dagar

Länsstyrelsen i Jämtlands län: 50 dagar, om komplettering inte behövs så sker registrering dock normalt omedelbart

Länsstyrelsen i Jönköpings län: 46 dagar år 2005

Länsstyrelsen i Kalmar län: ca 30 dagar, om ärendet är komplett när det inkommer registreras dock stiftelsen tämligen omgående

Länsstyrelsen i Kronobergs län: 72 dagar p.g.a. att det ofta tar tid att få in begärda kompletteringar

Länsstyrelsen i Norrbottens län: normalt inom 20–40 dagar (tiden varierar kraftigt beroende på vilket underlag som finns med ansökan)

Länsstyrelsen i Skåne län: mindre än en vecka under förutsättning att anmälan för registrering är komplett och därmed kan avgöras omgående

Länsstyrelsen i Stockholms län: ca 30 dagar (223 dagar om man går efter statistik från ett nytt databasprogram med inkörningsproblem)

Länsstyrelsen i Södermanlands län: 55 dagar (beaktas skall, förutom att det nya stiftelseregistret varit extremt besvärligt under 2005, att länsstyrelsen haft en handläggare sjukskriven under halva 2005)

Länsstyrelsen i Uppsala län: 58 dagar år 2005

Länsstyrelsen i Värmlands län: 34 dagar

Länsstyrelsen i Västerbottens län: cirka en månad (främst beroende på handläggningstiden vid Skatteverket vid tilldelning av organisationsnummer)

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: ca 30 dagar (om ingen komplettering behöver begäras in är genomsnittstiden ca 7 dagar)

Länsstyrelsen i Västmanlands län: 14 dagar

Länsstyrelsen i Västra Götalands län: 48 dagar

Länsstyrelsen i Örebro län: 80 dagar

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Ca 14 dagar (om i stort sett endast ett organisationsnummer från Skatteverket behöver inhämtas)

4. Hur stor arbetstid läggs ner på stiftelsefrågor? Ange dels hur många personer vid länsstyrelsen som arbetar med stiftelsefrågor, dels hur stor del av dessa personers arbetstid som ägnas åt stiftelser.

Länsstyrelserna redovisas efter storleksordning på de stiftelseregister som de för, dvs. i samma ordning som i fråga 1.

Länsstyrelsen i respektive län	Antal personer	Procent av en heltidstjänst	Årsarbetskrafter
Gotlands län (85 stiftelser)	2	Båda 20–25 procent	

Blekinge län	Inget svar	3 procent (53,25 tim år 2005)	
Norrbottnens län (163)	2		0,5 ¹
Kronobergs län (178 stiftelser)	3	En ca 20 procent och två ca 5 procent sammanlagt	
Hallands län (188 stiftelser)	2	Vardera ca 15 procent	0,3
Gävleborgs län (200 stiftelser)	2	3 resp. 20 procent	
Jämtlands län (201 stiftelser)	2 (en handläggare och en jurist)	45 resp. 5 procent	0,5
Västerbottens län (218 stiftelser)	2	2,5 resp. 12,5 procent (1 resp. 5 timmar per vecka)	
Kalmar län (222 stiftelser)	2 (en handläggare och en beslutande)	36 resp. 14 procent	
Södermanlands län (225 stiftelser)	3		Ca 1,5
Västmanlands län (229 stiftelser)	3 (en handläggare, en jurist, en chef)	45 , 10 resp. 5 procent	0,6

¹ I redovisad arbetstid ingår även tid för arbete som sammankallande till länsstyrelsernas tillsynsgrupp i stiftelsefrågor som beräknas till cirka 100 timmar per år.

Örebro län (253 stiftelser)	3 (en tredje fr.o.m. år 2006)	19 resp. 39 procent (år 2005)	
Dalarnas län (278 stiftelser)	3	14, 15 resp. 45 procent (totalt 1 295 timmar år 2005)	
Västernorrlands län (291 stiftel- ser)	Inget svar		1,5 (enligt års- redovisning år 2005) ²
Värmlands län (295 stiftelser)	6		1,82
Jönköpings län (316 stiftelser)	6	5–40 procent	1,9 (år 2005)
Östergötlands län (551 stiftelser)	6		1,74 (0,37 av jurister och 1,37 av övriga handläggare)
Uppsala län (980)	4	3, 12, 19 resp. 49 (=83) pro- cent	
Skåne län (2 191 stiftelser)	8	En arbetar heltid och övriga i varierande grad	2,7
Västra Göta- lands län (2 437 stiftelser)	8		6
Stockholms län (5 814 stiftel- ser)	5 jurister och 2 övriga handläggare /assistenter	Samtliga heltid	

² Svaret speglar även arbetet med den nya registret och dess koppling till Platina.

**5. Hur ofta förekommer telefonsamtal angående stiftelser?
Exempelvis dagligen, varje vecka, varje månad etc.**

Länsstyrelserna redovisas efter storleksordning på de stiftelse-
register som de för, dvs. i samma ordning som i fråga 1.

Länsstyrelsen i respektive län	Dagligen	Varje vecka	Varje månad
Gotlands län (85 stiftelser)		Varje vecka	
Blekinge län (134 stiftelser)			Varannan vecka
Norrbottnens län (163)	Telefonsamtal/e- postkontakter sker dagligen		
Kronobergs län (178 stiftelser)		Varje vecka	
Hallands län (188 stiftelser)		Varje vecka	
Gävleborgs län (200 stiftelser)	Dagligen		
Jämtlands län (201 stiftelser)	Dagligen		
Västerbottens län (218 stiftel- ser)		Varje vecka	
Kalmar län (222 stiftelser)	Dagligen		
Södermanlands län (225 stiftel- ser)	I stort sett dag- ligen		
Västmanlands län (229 stiftel- ser)		Varje vecka	
Örebro län (253 stiftelser)		Flera gångar i	

		veckan	
Dalarnas län (278 stiftelser)	5–10 samtal per dag		
Västernorrlands län (291 stiftelser)	Dagligen		
Värmlands län (295 stiftelser)	Dagligen		
Jönköpings län (316 stiftelser)	25–30 per dag (uppskattning)		
Östergötlands län (551 stiftelser)	Normalt 5–15 samtal per dag (därutöver förfrågningar per e-post)		
Uppsala län (980)	Dagligen		
Skåne län (2 191 stiftelser)	Dagligen		
Västra Götalands län (2 437 stiftelser)	Flera gånger dagligen till varje handläggare ³		
Stockholms län (5 814 stiftelser)	Dagligen ⁴		

³ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har uppgett att telefonsamtalen kommer från både stiftelser och allmänhet men också från andra länsstyrelser som behöver råd. Telefonförfrågningarna är enligt länsstyrelsen en stor del av arbetet. De har inga speciella telefontider utan man kan ringa under hela dagen.

⁴ Stiftelsegruppen hos länsstyrelsen i Stockholms län har tvingats inskränka telefon-tjänsten till kl. 9-11 varje dag. Under denna tid sysselsätts samtlig personal med denna tjänst. Antalet telefonsamtal varierar kraftigt under året med tydliga toppar i november och april-maj, beroende på stiftelsernas arbete med årsredovisningar och bokslut

6. Hur ofta förekommer personliga besök på länsstyrelsen angående stiftelser? Exempelvis dagligen, varje vecka, varje månad etc.

Länsstyrelserna redovisas efter storleksordning på de stiftelseregister som de för, dvs. i samma ordning som i fråga 1.

Länsstyrelsen i respektive län	Dagligen	Varje vecka	Varje månad	Mer sällan än varje månad
Gotlands län (85 stiftelser)			Varje månad	
Blekinge län (134 stiftelser)			En gång i månaden	
Norrbottens län (163 stiftelser)			Cirka 2–4 gånger per månad ⁵	
Kronoborgs län (178 stiftelser)			Varje månad	
Hallands län (188 stiftelser)			Varje månad	
Gävleborgs län (200 stiftelser)			Varje månad	
Jämtlands län (201 stiftelser)		Varje vecka		
Västerbottens län (218 stiftelser)			Varje månad	

⁵ Länsstyrelsen har sedan år 1999 systematiskt genomfört så kallade informationsmöten i länets kommuner då stiftelser med säte i respektive kommun har inbjudits till information och diskussion kring olika stiftelsefrågor. Vid mötena har företrädare för såväl registrerade som oregistrerade stiftelser deltagit. Syftet med informationsmötena har dels varit att sprida kunskap i olika stiftelsefrågor, dels underlätta för företrädare för länets stiftelser, ofta oavlönade styrelseledamöter, att i ett till ytan stort län kunna möta företrädare för register- och tillsynsmyndigheten.

Kalmar län (222 stiftelser)				En gång i kvartalet
Södermanlands län (225 stiftelser)			Någon gång per månad	
Västmanlands län (229 stiftelser)			Varje månad ⁶	
Örebro län (253 stiftelser)			Varje månad	
Dalarnas län (278 stiftelser)			Cirka 2 besök per må- nad ⁷	
Västernorr- lands län (291 stiftelser)				Minst två gång- er per kvartal
Värmlands län (295 stiftelser)			Varje månad	
Jönköpings län (316 stiftelser)		Ett besök per vecka i genomsnitt		
Östergötlands län (551 stiftelser)		Ett besök per vecka i genomsnitt		
Uppsala län (980)			Flera gångar i månaden	
Skåne län (2 191 stiftel- ser)				6–8 be- sök om året

⁶ Besöken är i de flesta fall förbokade och avser oftast mer komplicerade stiftelsefrågor. Enligt länsstyrelsen innebär det att besöken tar ganska lång tid i anspråk.

⁷ Det är enligt länsstyrelsen normalt fråga om avtalade möten med flera personer samtidigt.

Västra Göta-lands län (2 437 stiftelser)	I genom- snitt näs- tan dagli- gen (flera gångar i veckan)			
Stockholms län (5 814 stiftelser)	Dagligen ⁸			

7. I vilken omfattning granskar länsstyrelsen revisionsberättelser och årsredovisningar som sänds in till länsstyrelsen? Granskas alla revisionsberättelser och årsredovisningar eller sker det ett urval? Är granskningen alltid lika omfattande? Om inte, vilka faktorer styr omfattningen? Vidtas det några åtgärder med anledning av granskningen? Uppskatta den genomsnittliga tidsåtgången för granskningen av bokföringsmaterial i varje stiftelse.

Länsstyrelserna redovisas i alfabetisk ordning.

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen granskar årsredovisningarna för samtliga stiftelser. På grund av personalbrist har dock ett antal årsredovisningar för 2003 och 2004 ännu inte granskats.

⁸ Länsstyrelsen i Stockholm hanterar dagligen besök från rättssökande. Antalet besök varierar kraftigt under året med tydliga toppar inför t.ex. terminsstarter (för stipendiesökande). Besök av stiftelsernas företrädare förekommer mer jämnt fördelat över året. Spontana besök av allmänheten sker dagligen medan tidsbokade besök med företrädare för stiftelser sker i vart fall varje vecka.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen försöker granska alla revisionsberättelser och årsredovisningar. Det kan dock vara så att varje stiftelse inte granskas varje år men sett över en tvåårsperiod har alla stiftelser granskats. Vid en inkomstregistrering sker en snabb kontroll av om det finns underskrifter och om revisionsberättelsen är ren m.m. För övrigt utgår granskningen vanligtvis från förvaltningsberättelsen. Om förvaltningsberättelsen är otydlig krävs en mer omfattande granskning och eventuellt begärs i sådant fall komplettering in. Om det är tveksamt om ändamålet har följts begärs också komplettering in. Även andra begränsningar som finns i ett stiftelseförordnande kan ha överskridits. Det kan förekomma att medel som har använts på ett felaktigt sätt får återföras till stiftelsen. Det vanligaste är att länsstyrelsen tillrättavisar med uppmaning om att beakta vad som gäller i fortsättningen. Detta följs då särskilt upp nästkommande år. Det är mycket sällsynt att bokföringsmaterial krävs in.

Länsstyrelsen Gotlands län

Länsstyrelsen granskar alla insända revisionsberättelser och årsredovisningar. I en nationell tillsynsplan utses specifikt stiftelser av en viss typ som skall granskas mer genomgående. Åtgärder såsom föreläggande om kompletteringar, ändringsanmälan o.d. vidtas med anledning av granskningen. Tidsåtgången beräknas till ca 2 veckor.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen granskar alla årsredovisningar och revisionsberättelser. I huvudsak sker formaliagranskning. Ibland behöver granskningen kompletteras. Den genomsnittliga tidsåtgången per årsredovisning är ca 15 minuter.

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen granskar alla stiftelser. Granskningen av årsredovisningar och revisionsberättelser är alltid lika omfattande. Vid granskningen kontrolleras om såväl de materiella som de formella kraven är uppfyllda. Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder med anledning av en granskning. Så sker exempelvis om medel inte tagits i anspråk i enlighet med förordnandet eller om utdelning av reavinster eller om fast egendom ägs av stiftelsen och lagfarten är skriven på någon annan. Den genomsnittliga tidsåtgången för granskningen av bokföringsmaterial i varje stiftelse var 54 dagar år 2005.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen formaliagranskar samtliga årsredovisningar och revisionsberättelser som inkommer, vilket bl.a. innefattar uppföljning av de stiftelser där revisorn lämnat anmärkningar i revisionsberättelsen. Mer omfattande granskningar sker av redovisningar för stiftelser som tidigare haft anmärkningar. Granskningen kan föranleda olika förelägganden.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen formaliagranskar samtliga årsredovisningar som sänds in till myndigheten. Granskningen är inte alltid lika omfattande utan skiljer sig från ärende till ärende. Omfattningen styrs dels av vad som framkommer vid formaliagranskningen t.ex. om granskningen visar på brister i årsredovisningen eller andra oklarheter, dels det urval av objekt för fördjupad granskning som framgår av den nationella tillsynsplanen och länsstyrelsens interna tillsynsplan. Åtgärder som länsstyrelsen vidtar med anledning av granskningen är t.ex. förfrågningar, begäran om kompletteringar och ibland även kompletteringar genom förelägganden. Ofta leder dessa uppgifter till registrerings-

ärenden och ibland också till att tillsynsärenden initieras. Länsstyrelsen granskar normalt inte stiftelsens bokföringsmaterial utan det som granskas är årsredovisningen med revisionsberättelsen. Genomsnittlig tidsåtgång för en formaliagranskning utan behov av ytterligare utredning uppskattar länsstyrelsen grovt till ca 10 minuter. Vid fördjupade granskningar varierar tidsåtgången kraftigt med hänsyn till vad som framkommer i granskningen och ärendets svårhetsgrad. Enligt länsstyrelsen är den genomsnittliga tidsåtgången därför svår att uppskatta. En grov uppskattning är 4-5 timmar.

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen granskar alla årsredovisningar med fullständig tillsyn. Granskningen är alltid lika omfattande. Om ”underligheter” eller avvikelser från föregående årsredovisning påträffas, förelägger länsstyrelsen stiftelsestyrelsen att inkomma med en förklaring. Länsstyrelsen uppskattar att en enskild granskning, där inga anmärkningar finns, tar 20–30 minuter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen formaliagranskar alla revisionsberättelser och årsredovisningar. Avgörande för den fortsatta granskningen är om revisionsberättelsen är ren eller oren. Vid upptäckta brister, exempelvis namnunderskrifter, noter o.d. begärs komplettering in. Den genomsnittliga tidsåtgången uppskattas till 15-30 minuter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen har under en följd av år successivt arbetat med att utveckla tillsynsarbetet. I arbetet har ingått moment för att stärka stiftelsernas internkontroll genom att öka kunskapen hos

stiftelseföreträdare. Länsstyrelsens informationsmöten förlagda till olika kommuner i länet är ett sådant exempel, en utbildning för revisorer/stiftelseföreträdare i länet förlagd till Luleå ett annat.

Checklistor framtagna i samarbete med länsstyrelsens internrevisor har använts för att systematisera formaliegranskningen av årsredovisningar och revisionsberättelser. Länsstyrelsernas tillsynsgrupp har i rapport "Länsstyrelsernas tillsyn av stiftelser", mars 2003, behandlat frågan om hur tillsynsbegreppet kan definieras vad gäller stiftelser samt lämnat förslag på olika metoder i tillsynsarbetet. Av rapporten framgår att tillsynsgruppen anser att alla årsredovisningar och revisionsberättelser inte behöver granskas årligen. Länsstyrelsen granskar inte alla årsredovisningar som sänds in till länsstyrelsen varje år. Däremot sker en uppföljning av att årsredovisning och revisionsberättelser skickas in och länsstyrelsen tar varje år del av alla revisionsberättelser. Under verksamhetsåret 2004 formaliegranskades alla årsredovisningar och revisionsberättelser som en del av den nationella tillsynsplanen för åren 2004–2005. Vid granskningen användes den checklista som ingick i tillsynsplanen. Andra år kan granskningen rikta sig mot en speciell stiftelsegrupp eller ha sin grund i uppgifter som framkommer i revisionsberättelser, i massmedia eller från allmänhet/stiftelseföreträdare och omfatta fler moment än som följer av checklistan. Länsstyrelsens tillsyn resulterar i många fall i påpekanden eller olika krav på åtgärder gentemot stiftelserna.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen formaliagranskar alla revisionsberättelser och årsberättelser. Fördjupad granskning sker alltid om en revisionsberättelse är oren, liksom vid anmälan om oegentligheter. Därutöver sker en fördjupad granskning av årsredovisningen stickprovvis och, vad gäller pensionsstiftelser, i vissa fall när det har varit fråga om fordran eller återlån och gottgörelse. I en nationell tillsynsplan, som är gemensam för samtliga läns-

styrelser, anges vissa verksamheter i stiftelseform som skall granskas av samtliga länsstyrelser under en angiven tid. Om det framkommer brister i årsredovisningen vidtar länsstyrelsen åtgärder. Dessa kan bestå i allt från påpekanden till förelägganden vid vite. I ett par fall har polisanmälan gjorts. Genomsnittlig tidsåtgång för granskningen av bokföringsmaterial är omöjlig att ange.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Hos länsstyrelsen sker ett urval av de årsredovisningar som granskas. Revisionsberättelser som innehåller anmärkningar fångas upp och diarieförs som tillsynsärenden. Arbetet med granskningen sker samordnat mellan länsstyrelserna enligt en nationell tillsynsplan, men styrs också av prioriteringar enligt lokal tillsynsplan. Insatserna riktas mot de stiftelser som bedöms vara mest angelägna ur tillsynssynpunkt att särskilt granska. Urvalet bygger också på en riskanalys. En formaliagranskning enligt checklista tar effektiv tid cirka 15 minuter. En fördjupad granskning enligt checklista kan ta allt från ca 1 timme till en hel arbetsdag. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende om tillsyn årsredovisning är enligt statistik från stiftelseregistret 15 dagar. (Länsstyrelsen har lämnat en utförligare redogörelse för granskningsarbetet i en bilaga till enkätsvaret.)

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen registrerar alla årsredovisningar i stiftelseregistret och formaliagranskar dem. Fördjupad granskning görs på stiftelser som bedriver vård eller skolverksamhet. Åtgärder som länsstyrelsen vidtar i samband med granskningen kan t.ex. vara föreläggande om att ge in kompletterande handlingar, uppgifter eller utredningar. Länsstyrelsen bedömer tidsåtgången för en formaliagranskning till ca 10–15 minuter och för en fördjupad granskning till ca tre timmar.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen granskar samtliga årsredovisningar och granskningen är alltid lika omfattande. Granskningen tar cirka 15 minuter. Länsstyrelsen begär in ändringsanmälan om t.ex. fel styrelse har undertecknat årsredovisningen.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen gör en formaliagranskning på alla inkomna årsredovisningar. I formaliagranskningen ingår att kontrollera om alla delar av årsredovisningen är inlämnade och behörigen undertecknade samt om det finns anmärkningar i revisionsberättelsen och om uppgift om ändamålsuppfyllelse ingår i förvaltningsberättelsen. Utöver detta görs en fördjupad granskning enligt länsstyrelsens tillsynsplan. Målet är att samtliga stiftelser skall granskas inom en femårsperiod. Om brister upptäcks uppmanas stiftelsen vidta rättelse och uppföljning görs. Tidsåtgången för granskning av bokföringsmaterial uppskattas till fyra timmar per stiftelse.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen granskar samtliga årsredovisningar och revisionsberättelser eftersom de har relativt få stiftelser i sitt register. Den nationella tillsynsplanen följs. Några åtgärder med anledning av granskningen har länsstyrelsen fram till denna tidpunkt inte behövt vidta. Länsstyrelsen har hittills aldrig granskat något bokföringsmaterial.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen granskar alla revisionsberättelser och årsredovisningar som inges till länsstyrelsen. Granskningen är inte lika djup i alla fall. Fördjupad granskning sker i följande fall.

- Avkastningsstiftelser med en förmögenhet överstigande 10 miljoner kr
- Näringsdrivande stiftelser med en förmögenhet överstigande 3 miljoner kr
- Pensions- och personalstiftelser med en förmögenhet överstigande 5 miljoner kr
- Samtliga insamlingsstiftelser
- Samtliga stiftelser som bedriver vård- och skolverksamhet
- Från år 2006 samtliga stiftelser som bedriver uthyrning av hyresbostäder eller beviljar hyresbidrag.

Beroende på bristernas art vidtar länsstyrelsen åtgärder, vanligen inhämtas förklaringar eller anmodas eller föreläggs om kompletteringar. När det gäller det bakomliggande bokföringsmaterialet så utgår länsstyrelsen från att detta har granskats av revisorerna och länsstyrelsens granskning avser främst årsredovisningarna och revisorsberättelserna.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen granskar samtliga årsredovisningar och revisionsberättelser vad gäller frågan om revisionsberättelsen är ren, ändamålsuppfyllelse och om de styrelseledamöter som har undertecknat årsredovisningen är identiska med anmäla ledamöter i stiftelseregistret. 238 granskade årsredovisningar år 2005 resulterade i att 25 blanketter för ändring av styrelseledamöter eller revisor skickades ut. Fyra stiftelser med ändamålet skola, daghem etc. har granskats särskilt under år 2005 i enlighet med nationell tillsynsplan med åtgärder som följd. Länsstyrelsen har under år 2005 skickat ut påminnelser om att sända in årsredovisningar till ett 20-tal stiftelser. Fyra av dem har efter ytterligare en påminnelse resulterat i föreläggande. Tendensen sett över en femårsperiod pekar enligt länsstyrelsen mot en minskning av behovet att påminna.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen har hittills formaliagranskat alla revisionsberättelser och årsredovisningar. Formaliagranskningen innebär att man kontrollerar att årsredovisningen innehåller förvaltningsberättelse, resultaträkning och balansräkning och att registrerade personer eller förvaltare undertecknat den samt att revisionsberättelse finns och att den är undertecknad av registrerad revisor. Granskningen är inte alltid lika omfattande. Styrande för omfattningen av tillsynen är den verksamhetsplan och de mål för tillsynen över stiftelser som stiftelsefunktionen antagit och där målen i den nationella tillsynsplanen ingår. Vid framtagandet av verksamhetsplan och mål blir frågeställningen om det finns vissa typer av stiftelser, typ insamlingsstiftelser, bostadsstiftelser, som det finns särskild anledning att granska. En annan faktor som styr omfattningen är om länsstyrelsen i sin tidigare granskning funnit felaktigheter. Det kan också finnas stiftelsetyper som länsstyrelsen på grund av tidigare granskning bedömer att det inte finns anledning att granska. I de flesta av de granskade stiftelserna krävs kompletteringar eller andra förtydliganden av räkenskaperna och inte sällan leder granskningen till föreläggande eller begäran om rättelse. Enligt länsstyrelsen är det mycket svårt att uppskatta någon genomsnittlig tid för granskningen eftersom tiderna varierar kraftigt mellan stiftelsernas. All tillsyn, inklusive formaliagranskning, har en genomsnittlig handläggningstid på 12 dagar och omfattar 3 408 ärenden. Tillsyn av årsredovisning och initiativärenden har en genomsnittlig handläggningstid på 104 dagar och omfattar 56 ärenden.

Länsstyrelsen i Örebro län

Från och med granskningen för årsredovisningarna och revisionsberättelserna för 2004 och 2004/2005 är ambitionen att samtliga skall granskas, vilket är en rimlig ambition med hänsyn till den personalförstärkning som skett för denna tillsyn. Granskningen för dessa år pågår fortfarande. Granskningen sker

i enlighet med en checklista som bl.a. innehåller frågor om det i förvaltningsberättelsen finns uppgift om ändamålsuppfyllelse i förvaltningsberättelsen, om årsredovisningen är undertecknad av samtliga styrelseledamöter/förvaltaren, om revisionsberättelsen är ren, om stiftelsens medel har använts till det ändamål som stiftaren angett, om förvaltningskostnaderna är skäligen och om förmögenheten är placerad på ett godtagbart sätt (checklistan finns med som en bilaga till enkätsvaret). Det viktigaste vid granskningen anser länsstyrelsen vara att verka för att tillgångarna går till det ändamål som stiftaren har bestämt vilket i första hand och i huvudsak sker genom att länsstyrelsen granskar förvaltarberättelserna och revisionsberättelserna. I detta ligger även att verka för att förvaltningskostnaderna hålls nere så att så mycket medel som möjligt går till det ändamål som stiftaren angett. Det är mycket sällsynt att det är direkt uttalat i de olika förvaltarberättelserna att medlen inte har gått till ändamålet. Däremot är det inte ovanligt att redovisade förvaltningskostnader i årsredovisningarna är höga. I sådana fall begär länsstyrelsen in en specificering från styrelsen/förvaltaren om vad förvaltningskostnaderna omfattar. Om länsstyrelsen därefter anser att förvaltningskostnaderna inte är rimliga underrättas styrelsen/förvaltaren om myndighetens uppfattning och uppger att om förvaltningskostnaderna inte minskar för kommande år så kan länsstyrelsen komma att vidta åtgärder. I några fall har länsstyrelsen även ansett att det kan ifrågasättas om medlen i stiftelsen kan anses placerade på ett sådant godtagbart sätt som anges i 2 kap 4 § stiftelselagen. Det har då oftast varit fråga om stora belopp som varit placerade på bankkonton med dålig avkastning. I dessa fall har länsstyrelsen tagit en diskussion med någon företrädare för styrelsen eller förvaltaren samt översänt en kopia på departementschefens yttrande i förarbetena till lagen där det anges vilka överväganden en styrelse/förvaltare bör göra vid placeringen av medlen (prop. 1993/94:9 s. 121-122). Länsstyrelsens intryck är att de företrädare för stiftelserna som de tagit kontakt med i dessa frågor har varit lyhörda för länsstyrelsens synpunkter. Många granskningar tar inte längre tid att

handläggas än 45 minuter (inkl. diarieföring), men uppskattningsvis tar ca 20 % av stiftelserna 1-3 timmar. Enstaka stiftelser kan ta längre tid än tre timmar. Länsstyrelsen har ambitionen att följa den tillsynsplan som länsstyrelsernas tillsynsgrupp beslutat om som anger att länsstyrelserna under verksamhetsåren 2006 och 2007 vid tillsynen av stiftelser skall genomföra en fördjupad granskning med inriktning mot att pröva ändamålsuppfyllelse i stiftelser som bedriver vård- eller skolverksamhet och pröva ändamålsuppfyllelse i stiftelser som bedriver uthyrning av hyresbostäder eller beviljar hyresbidrag.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen granskar alla redovisningar som inkommer. Den formaliagranskning som utförs beträffande samtliga stiftelser följer den mall som länsstyrelsernas stiftelsetillsynsgrupp utformat. Härutöver sker fördjupad granskning i de fall formaliagranskningen ger anledning till det eller på annan förekommen anledning. Det kan vara stiftelser där årsredovisningen inkommer under pågående ärendehandläggning, stiftelser som enligt den nationella tillsynsplanen eller länsstyrelsens egen tillsynsplan skall granskas närmare eller där utomstående anmäler en tillsynsfråga till länsstyrelsen. Åtgärder vidtas i de fall årsredovisningen inte upprättats på korrekt sätt, ändamålet inte tycks ha följts, förvaltningskostnaderna framstår som osedvanligt höga och i fall då näringsdrivande stiftelser tycks ha ett negativt eget kapital etc. Tidsåtgången varierar från formaliagranskning som tar 5–10 minuter per årsredovisning till en granskning som t.ex. utvisar att stiftelsens ändamål inte följs eller längre kan följas med tillsynsåtgärder för att åstadkomma rättelse eller ansökan om permutation. Den senare tillsynen kan även innefatta att företrädare för stiftelsen besöker länsstyrelsen för att få råd och anvisningar.

8. Förekommer det att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade? Om ja, ge exempel. Ange orsak, åtgärd och ungefärlig tidsåtgång.

Det skall uppmärksammas att vissa länsstyrelser torde ha svarat på frågan avseende både stiftelser som är registreringspliktiga och sådana som inte är registreringspliktiga medan andra länsstyrelsers svar endast torde omfatta den ena kategorin.

Länsstyrelserna redovisas i alfabetisk ordning.

Länsstyrelsen i Blekinge län

Det förekommer numera inte så ofta att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade. När stiftelselagen var ny uppmanade länsstyrelsen t.ex. kommuner och kyrkor att låta registrera sina stiftelser.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Det förekommer att länsstyrelsen på olika sätt upptäcker vad som kan misstänkas vara stiftelser som borde vara registrerade. Det kan vara genom lokalpressen, handläggningen av andra ärenden på länsstyrelsen där stiftelsen är part eller genom telefonsamtal angående olika förfrågningar om stiftelsen. Länsstyrelsen försöker i sådana fall att få tag på någon kontaktperson för stiftelsen för att få veta mer. Om det framkommer att det är frågan om en stiftelse som skall registreras uppmanas kontaktpersonen att skicka in en anmälan om registrering. Länsstyrelsen har också förelagt stiftelser att komma in med anmälningar om registrering.

För sådana mindre stiftelser som inte skall vara registrerade förekommer ärenden om ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Det vanligaste är att stiftelsens förvaltare (kommuner och församlingar) vill upplösa äldre stiftelser. Det

har även förekommit ärenden om förordnande av nya förvaltare, styrelseledamöter och revisorer. Ett ärende om tillsyn, som påtalades av en enskild person, utmynnade i att länsstyrelsen förordnade förvaltare för stiftelsen som förvaltades på annat sätt än vad som var föreskrivet i stiftelseförordnandet.

Länsstyrelsen Gotlands län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade. Sådana åtgärder kan vidtas på grund av t.ex. beslut från Kammarkollegiet, testamenten, gåvobrev m.m. Åtgärderna vidtas i form av föreläggande om att registrera stiftelsen och diverse muntliga och skriftliga kontakter. Ofta pågår ett sådant ärende under lång tid (flera år) p.g.a. tidsbrist. Tidsåtgången uppskattas av länsstyrelsen till ca tre dagar per ärende.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Såvitt kunnat erinras har det inte funnits någon oregistrerad stiftelse som länsstyrelsen har vidtagit åtgärder mot.

Länsstyrelsen i Hallands län

Det förekommer numera sällan att länsstyrelsen får kännedom om stiftelser som inte är registrerade men som eventuellt borde vara det. Tidigare förekom det att länsstyrelsen fick sådan kännedom varvid länsstyrelsen vidtog åtgärder som gällde registrering av stiftelsen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade. Orsaken till sådana åtgärder kan vara uppgifter i pressen eller skrivelser från allmänheten.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade men det är inte särskilt vanligt förekommande. Den vanligaste åtgärden är att stiftelsen anmodas lämna in anmälan om registrering. Länsstyrelsens erfarenhet är att dessa ärenden kan leda till relativt omfattande arbetsinsatser i form av förfrågningar, kompletteringar o.s.v. En grov uppskattning av genomsnittlig tidsåtgång är 5 timmar.

Länsstyrelsen i Kalmar län

Om det inkommer en anmälan från någon mot en stiftelse inforrdar länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet för alla stiftelser, som regel ett yttrande från stiftelsen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Om uppgifter om stiftelser som inte är registrerade kommer till länsstyrelsens kännedom från Skatteverket, genom massmedia, per telefon från allmänheten o.d. skickas stiftelseinformation och anmälningsblankett till stiftelsen för eventuell registrering. Det är sällan förekommande.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Den vanligaste åtgärden som länsstyrelsen vidtar i sådana fall utgörs av en utredning om stiftelsen är registreringspliktig. Efter

kontakt från länsstyrelsen sker vanligtvis en registreringsanmälan utan ytterligare åtgärd.

Länsstyrelsen i Skåne län

Om det kommer till länsstyrelsens kännedom att en stiftelse som skall vara registrerad inte är det förelägger länsstyrelsen stiftelsen att inkomma med ansökan härom. I några fall har föreläggandena förenats med vite. De ärendena överklagades av de enskilda ända upp till Regeringsrätten. Tidsåtgången i dessa fall har uppgått till flera år.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade. Som ett exempel nämner länsstyrelsen följande fall. I samband med att en kyrkobyggnad skulle förvärfvas av en stiftelse uppmärksammade säljaren (en församling i länet) att det saknades uppgifter om köparen hos länsstyrelsen. Hos Skatteverket fanns uppgift om stiftelseförordnande och organisationsnummer samt inaktuell adress från 1980-talet. Enligt sin hemsida driver stiftelsen näring fast under helt annan benämning än den hos Skatteverket registrerade. Någon anmälan om registrering av stiftelse under detta namn finns inte heller hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen har tagit kontakt med stiftelsens företrädare via mäklare, med uppmaningen att anmäla stiftelsen för registrering. I 10 kap stiftelselagen finns stöd för att förelägga stiftelsens företrädare att ge in anmälan om registrering om så inte sker. Länsstyrelsen handlägger cirka 50 ärenden per år med liknande förutsättningar. Normal tidsåtgång är 2-3 timmar per ärende.

Länsstyrelsen lämnar ytterligare fem exempel på situationer då länsstyrelsen vidtar åtgärder mot oregistrerade stiftelser:

1. En äldre oregistrerad stiftelse anmäler att den ändrat sina föreskrifter med stöd av sin ändringsföreskrift. Tillsynsmyndig-

heten behöver då underrättas om att ändring skett och om vilka föreskrifter som i fortsättningen skall vara gällande.

2. En mindre stiftelse anmäler att den saknar beslutför styrelse. Tillsynsmyndigheten är då skyldig att förordna så många ledamöter att styrelsen blir beslutför.

3. En mindre stiftelse anmäler att den bytt säte till annat län. Länsstyrelsen beslutar då att överlämna tillsynsansvaret till ny länsstyrelse.

4. En bank som förvaltar en mindre stiftelse anmäler att man frånsäger sig förvaltningsansvaret. Länsstyrelsen har att se till att förvaltningsfrågan löses, t.ex. genom att tillfråga en annan juridisk person.

5. En mindre stiftelse anmäler att tillgångarna förbrukats. Tillsynsmyndigheten behöver då bekräfta att stiftelsen avvecklats i enlighet med stiftelsens egna föreskrifter och skatteverkets behöver underträttas om att organisationsnumret kan tas bort.

Länsstyrelsen uppskattar den ungefärliga tidsåtgången för dessa till cirka 2 timmar per ärende.

Länsstyrelsen har tillagt att de hanterar många ärenden angående stiftelser som inte är registrerade i stiftelseregistret. Här ingår ett antal förordnanden enligt 9 kap. stiftelselagen och upplösningsärenden beträffande småstiftelser enligt 6 kap. 5 § stiftelselagen och konsumtionsprincipen.

Antalet ärenden av det här slaget torde uppskattningsvis ligga på ca 25 per år. Flera stiftelser kan hanteras i samma ärende.

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade om uppgifter inkommer från allmänheten eller media och det kan misstänkas att stiftelsen inte skött sina åligganden. Det förekommer att en ny styrelse utses.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade om än inte så ofta. Även om en stiftelse inte är registrerad omfattas den t.ex. av reglerna om ändring i stiftelseförordnandet i 6 kap. stiftelselagen. En icke registrerad stiftelse som med stöd av ändringsförbehåll i stiftelseförordnandet beslutar om ändring av stadgarna i annat avseende än ändring av ändamålet skall underrätta tillsynsmyndigheten om ändringen. Därefter har länsstyrelsen tre månader på sig att reagera mot ändringen eller att förklara sig inget ha att erinra. Den ungefärliga tidsåtgången (handläggningstiden) för ett sådant ärende är mellan en och tre månader.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen arbetar för att registreringspliktiga stiftelser som inte har gjort registreringsanmälan skall inkomma med sådan. Detta arbete sker främst genom skriftliga uppmaningar och telefonkontakt. Tidsåtgången går inte att uppskatta men är omfattande i flertalet av ärendena. När det gäller stiftelser som inte är registreringspliktiga vidtar länsstyrelsen åtgärder endast om uppgifter om missförhållanden inkommer, tex genom media.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Det har aldrig varit aktuellt för länsstyrelsen att vidta åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade. Av den allmänna serviceskyldigheten följer att råd ges till sådana stiftelser om bl.a. avvecklingsmöjligheter enligt 6 kap. stiftelselagen. Vidare kan det uppkomma

situationer där sådana stiftelser bör registreras och länsstyrelsen är då aktiv för att få en registrering till stånd (exempelvis genom förelägganden). Det kan också förekomma att anmärkningar från allmänheten och media ges in till länsstyrelsen. Dessa ärenden tar relativt mycket tid men det är svårt att uppskatta den exakta tiden.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Det har inte under de senaste två åren förekommit att länsstyrelsen vidtagit åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Det förekommer att länsstyrelsen vidtar åtgärder mot stiftelser som inte är registrerade men inte så ofta. Sådana ärenden initieras oftast genom en skriftlig, ibland anonym, anmälan till länsstyrelsen eller genom att länsstyrelsen uppmärksammas på något genom massmedia. Det kan exempelvis röra misstankar om att styrelsen inte följt föreskrifterna och delat ut medel till fel ändamål eller till fel personer eller delat ut för lite. Länsstyrelsens åtgärder är i sådana fall i ett första steg att skriva till stiftelsen och begära yttrande och en kopia av stiftelsens redovisning. Därefter kan det bli föreläggande om rättelse eller avskrivning.

Länsstyrelsen i Örebro län

För att länsstyrelsen skall kunna agera mot en stiftelse som inte är registrerad krävs att länsstyrelsen på något sätt får reda på att misstanke finns om att förvaltningen av stiftelsens medel inte skett på rätt sätt. Sådan kunskap kan länsstyrelsen bl.a. få genom anmälningar från allmänheten. Det är dock sällsynt med sådana anmälningar. Det förekommer dock med jämna mellanrum att

det finns anledning för länsstyrelsen att efter anmälan eller ansökan pröva vissa frågor även för sådana stiftelser som inte registrerade. Det gäller t.ex. i ärenden om prövning enligt 6 kap 4 § stiftelselagen av beslut som styrelsen/förvaltaren meddelat om ändring av vissa föreskrifter i stiftelseförordnandet. Länsstyrelsen beräknar den genomsnittliga tidsåtgången för sådana ärenden till cirka två timmar. Ett annat exempel på detta är ärenden om prövning av upphörande av stiftelse enligt 6 kap 5 § stiftelselagen. Den genomsnittliga tidsåtgången för sådana ärenden beräknas till ca två timmar. Ärenden om förordnande av förvaltare i stiftelse som saknar förvaltare enligt 9 kap 8 § stiftelselagen kan aktualiseras även för stiftelser som inte är registrerade. Beräknad tidsåtgång för dem uppskattas av länsstyrelsen till i genomsnitt cirka 1 timme. Länsstyrelsen hänvisar vidare till 9 kap. stiftelselagen vad gäller exempel på ärenden som kan bli aktuella för handläggning hos länsstyrelsen oavsett om stiftelsen är registrerad eller inte.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen får vanligen kontakt med stiftelser som inte är registrerade i samband med att styrelsen eller förvaltaren önskar upplösa stiftelsen eller ändra dess stadgar. Länsstyrelsen kan härvid kontrollera att stiftelsen inte ändra stadgarna eller upplöser stiftelse i strid med 6 kap. stiftelselagen eller stiftelseförordnandet. Länsstyrelsen samarbetar även med Skatteverket för stiftelser som ansöker om organisationsnummer vid Skatteverket eller som ansöker om att få avregistrerat ett organisationsnummer. I detta sammanhang bereds länsstyrelsen tillfälle att lämna synpunkter på om det är fråga om en stiftelse och om upplösningen av en stiftelse skett på ett riktigt sätt. Länsstyrelsen får det sättet även kännedom om stiftelser som skall registreras i stiftelseregistret.

9. Anser Ni att det finns några särskilda tillämpningsproblem vid tillsynen? Om ja, hur skulle problemen kunna lösas?

Länsstyrelserna redovisas i alfabetisk ordning.

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen uppger att den har insamlingsstiftelser som inte längre gör några insamlingar utan lever på anslag från kommunerna varvid länsstyrelsen tar upp frågan om sådana stiftelser skall upplösas. Vidare anför länsstyrelsen att det i vissa stiftelsers stadgar står att endast avkastningen får delas ut. Länsstyrelsen tar därvid upp frågan om permutation är det enda alternativ som finns om avkastningen i sådana stiftelser är så låg att den inte täcker stiftelsens kostnader och stiftelsen därför inte kan uppfylla sitt ändamål.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen anger att den saknar verkliga maktmedel för ett effektivt tillsynsarbete mot en stiftelse som inte vill samarbeta. Länsstyrelsen har inga ekonomiska resurser till att driva en process i domstol angående skadeståndskrav mot styrelseledamöter och förvaltare eller angående frågan om en styrelseledamot skall avsättas.

Länsstyrelsen Gotlands län

Länsstyrelsen anser att det finns svårigheter med att få in årsredovisningar från alla stiftelser utan anmodan och med att se till att registerhållnings- och tillsynsavgifterna betalas. Enligt länsstyrelsen krävs det mer tid och resurser samt förebyggande åtgärder som bättre information och möjligheter att via IT nå ut till alla stiftelser.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen anser inte att det finns några särskilda tillämpningsproblem vid tillsynen.

Länsstyrelsen i Hallands län

Enligt länsstyrelsen finns det nästan inte några tillämpningsproblem vid tillsynen utom möjligen i vissa fall.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen anser inte att det finns några särskilda tillämpningsproblem vid tillsynen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen anser att det finns några särskilda tillämpningsproblem vid tillsynen. Enligt länsstyrelsen bör det exempelvis införas nya och tydligare regler om värdering av gåvor samt tydligare regler om kompetensfördelningen mellan länsstyrelsen och Kammarkollegiet vad gäller prövningen av frågor om ändring av stiftelseförordnanden. Länsstyrelsen nämner också att tolkningen av ändamålsbestämmelser är ett svårlöst problem. Utvecklingen av praxis kan dock enligt länsstyrelsen eventuellt klargöra en del tolkningsfrågor.

Länsstyrelsen i Kalmar län

Enligt länsstyrelsen finns inga tillämpningsproblem.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Inget svar i denna del.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen anför i denna del följande. Länsstyrelserna har i en rad olika verksamhetsområden samordnat sin verksamhet genom att skapa processer där samarbete skall leda till en samsyn i olika sakfrågor, effektiva ärendeflöden samt ökad effekt av länsstyrelsernas tillsyn. Arbetet med gemensamma tillsynsplaner, utveckling av IT-stöd och samarbete kring praxisfrågor har kommit långt inom t.ex. verksamhetsområdet stiftelser. I det arbetet utgör en förbättring av den uppföljning av resultatet av de nationella tillsynsplanerna ett naturligt steg, liksom utvecklingen och nyttjandet av det nyutvecklade IT-stödet i tillsynsarbetet. Länsstyrelsen fullgör en rad samhällsfunktioner i länet och uppfattas av allmänhet och organisationer som en naturlig kunskapsgivare i förvaltningsfrågor i länet. Det tar lång tid innan allmänheten har kunskap om att förändringar skett och att länsstyrelsens uppgifter överförs till andra samhällsfunktioner. Fortfarande förekommer t.ex. kontakter med länsstyrelsen varje vecka i frågor kring ekonomiska föreningar, trots att det är nästan femton år sedan arbetsuppgiften överfördes till annan myndighet. Länsstyrelserna står för regional närvaro, naturlig kontaktyta gentemot allmänhet, företag och organisationer i länet samt hög förvaltningskompetens. Dessa faktorer skall för varje verksamhetsområde kombineras med specialistkunskap och effektivitet.

Länsstyrelsen i Skåne län

Enligt länsstyrelsen finns inga direkta tillämpningsproblem vid tillsynen. Länsstyrelse anser dock att en viss kompetensutveckling i fråga om granskning av bokföring och årsredovisning kunde vara önskvärd.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen anser att det finns tillämpningsproblem vid tillsynen. I det följande redovisas vilka dessa enligt länsstyrelsen är och länsstyrelsens förslag på lösningar av dem.

A. Bristande benägenhet att ge in årsredovisning

Ett omfattande problem är enligt länsstyrelsen de stiftelser som inte ger in sin årsredovisning i tid. Stiftelsernas företrädare måste föreläggas att fullgöra sin skyldighet att ge in redovisning. Föreläggandet kan kombineras med vite. Enligt länsstyrelsen är förfarandet administrativt betungande och inte särskilt effektivt. Om en förseningsavgift motsvarande den som finns reglerad för aktiebolag (se 8 kap 5-11 §§ årsredovisningslagen) fanns även för stiftelser skulle sannolikt stiftelsernas benägenhet att ge in redovisning kraftigt höjas.

B. Skyldighet att uppfylla ändamålet

Länsstyrelsen har i några ärenden förelagt stiftelser som samlat in medel från allmänheten att uppfylla sina ändamål genom att dela ut minst hälften (50 %) av det som samlats in. Stiftelserna har efter överklagande till länsrätt och kammarrätt i domstolarna fått gehör för uppfattningen att stiftelselagen inte innehåller någon reglering om skyldighet att uppfylla ändamålet i en viss minsta omfattning. Utfallen i dessa domar innebär att det i tillsynen visat sig svårt för länsstyrelserna att framtvunga en ändamålsuppfyllelse av företrädarna för vissa stiftelser som samlar in betydande medel från allmänheten. En regel skulle därför kunna tas in i stiftelselagen om att insamlade medel skall användas för att uppfylla ändamålet i en viss minsta omfattning (t.ex. minst 50 %)

C. Förenklat förfarande att entlediga styrelseledamöter/förvaltare som missköter sig

I stiftelselagen har förfarandet vid entledigande i sin helhet lagts på allmän domstol. Tillsynsmyndigheten skall väcka talan mot den berörda styrelseledamoten eller förvaltaren genom

stämning. För det fall tillsynsmyndigheten tappar processen skall kostnaden för processen täckas av staten. Denna ordning har i praktiken visat sig vara mycket tids- och resurskrävande och inte ge möjlighet till effektiva, snabba ingripanden. Vid uppenbara missförhållanden kan tillsynsmyndigheten få svårt att effektivt ta tillvara stiftelsens intressen gentemot företrädare som hävdar sina egna intressen. Fara i dröjsmål föreligger dessutom inte sällan. En reglering som bättre skulle svara mot behovet av att ingripa med ett entledigande eller förordnande om annan förvaltning vore enligt länsstyrelsen att tillsynsmyndighetens beslut om att förordna om annan förvaltning (t.ex. entledigande) skulle prövas i samma ordning som övriga beslut enligt stiftelselagen, dvs. genom överklagande till allmän förvaltningsdomstol (länsrätten).

D. Förenklat förfarande vid ändring av föreskrifter

Det vore enligt länsstyrelsen lämpligt att renodla Kammarkollegiets prövning till att uteslutande avse ändring av föreskrifter om ändamål. Genom en ordning som innebär att ärenden om ändrade föreskrifter alltid anmäls till länsstyrelserna (tillsynsmyndigheten) kan en sortering ske av de ärenden som kräver Kammarkollegiets tillstånd och de ärenden som inte behöver sådant tillstånd. Tolkningen av stiftelsernas rätt att ändra, upphäva eller särskilt åsidosätta sina föreskrifter kommer därför i viss mån att förskjutas till att ligga på tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen vill för sin del lyfta fram det ändamålsenliga i att dessa frågor kan bedömas utifrån ett tillsynsperspektiv.

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen anser att tillsynsverktygen för att väcka talan är omständliga.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen anser att det inte finns några särskilda tillämpningsproblem vid tillsynen.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Enligt länsstyrelsen är reglerna i 6 kapitlet stiftelselagen om ändring i stiftelseförordnandet svårtillämpliga.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen har uppgett att de inte har några synpunkter i denna del.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen anför att det generellt har uppmärksammats att vissa stiftelser visar dålig disciplin när det gäller att inkomma med årsredovisningar och andra kompletteringar. Vid länsstyrelsen diskuteras därför möjligheten att snabbare förelägga dess stiftelser vid vite.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

I många fall är det samma stiftelser som inte lämnar in årsredovisningar i tid. Länsstyrelsen menar att en lösning på detta problem eventuellt skulle kunna vara att påföra en förseningsavgift i sådana fall.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Enligt länsstyrelsen finns det en rad tillämpningsproblem vid tillsynen som behöver lösas. Nedan följer den uppräkningslista som länsstyrelsen har gjort (flera av punkterna har länsstyrelsen tagit upp i tidigare yttrande till departementet).

A. Stiftelser som står under begränsad tillsyn enligt stiftelselagen 9:10.

När styrelsen för en sådan stiftelse använder stiftelsens medel i strid med stiftelsens föreskrifter kan länsstyrelsen inte ingripa. Länsstyrelsen kan inte ingripa även om hela stiftelsens kapital delas ut trots att endast avkastningen får delas ut. När styrelsen sedan anmäler till länsstyrelsen att stiftelsens kapital är förbrukat och att stiftelsen därför skall avregistreras har länsstyrelsen bara att avregistrera stiftelsen. Länsstyrelsen har ingen rätt att väcka talan om skadestånd. Då återstår endast att polisanmäla styrelsen för brott enligt brottsbalken.

B. Stiftelsebegreppet, rättskapacitet

Länsstyrelsen anser att alla stiftelser borde vara registrerade i stiftelseregistret. Både enskilda och myndigheter skulle då på ett enkelt sätt kunna ta reda på vilka stiftelser som finns. Redan idag är de flesta stiftelser "registrerade" genom att de tilldelats ett organisationsnummer av skattemyndigheten. Det borde därför enligt länsstyrelsen vara möjligt att på ett relativt enkelt sätt föra över dessa uppgifter till stiftelseregistret. För stiftelser med tillgångar under, idag tio prisbasbelopp, behöver endast stiftelsens namn, organisationsnummer och adress samt styrelseledamöternas eller förvaltarens namn och adress registreras. Dessa stiftelser skall inte skicka in sin årsredovisning till länsstyrelsen. Om dessutom tilldelningen av organisationsnummer fördes över till länsstyrelserna så att registrering och tilldelning av organisationsnummer skedde samtidigt, skulle man enligt länsstyrelsen kunna knyta stiftelsernas rättskapacitet till registreringen.

C. Organisationsnummer

Tilldelningen av organisationsnummer borde föras över till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har ju primärt till uppgift att bedöma om det har bildats en stiftelse och därmed är det naturligt att koppla tilldelningen av organisationsnummer till dem. Det skulle förenkla och effektivisera handläggningen både för stiftelserna, som slipper vända sig till två myndigheter, och för länsstyrelserna som direkt kunde tilldela organisationsnummer. Det skulle dessutom medföra att risken för att länsstyrelserna och Skatteverket kom till olika uppfattning om det är en stiftelse eller inte faller bort.

Om alla stiftelser registrerades skulle man också kunna knyta stiftelsernas rättskapacitet till registreringen.

D. Bokföring, revision mm

Länsstyrelsen anser att gränsvärdet för bokföringsskyldighet och att upprätta årsredovisning bör höjas till minst trettio prisbasbelopp. Stiftelser med liten förmögenhet och därmed låg avkastning skulle då kunna minska kostnaderna för bokföring och revision genom att kravet på auktoriserad eller godkänd revisor då också faller bort.

Om inte alla stiftelser skall registreras anser länsstyrelsen det ändå viktigt att de stiftelser vars tillgångar uppgår till mer än tio prisbasbelopp och som är registrerade idag, men som inte kommer upp till trettio prisbasbelopp, ändå finns registrerade i stiftelseregistret. Det är viktigt för allmänheten att dessa stiftelser finns i ett offentligt register så att de på ett enkelt sätt skall kunna finna stiftelserna och söka bidrag ur dem även i fortsättningen. Det innebär att bl a bestämmelsen i 10 kap. 1 § 1. stiftelselagen om när en stiftelse skall registreras behöver ändras till att en stiftelse skall registreras om värdet av stiftelsens tillgångar överstiger ett värde av tio prisbasbelopp. Kopplingen mellan registrering och skyldigheten att upprätta årsredovisning bryts därmed.

E. Avgiftssystemet

Länsstyrelsen anser att det bör införas en registreringsavgift (ansökningsavgift) för nya stiftelser och en mindre registreringsavgift för ändringar i stiftelseregistret. Ansökningarna om stadgeändringar är ofta mycket tidskrävande. Det borde därför kunna införas en stadgeändringsavgift av samma typ som hos Kammarkollegiet. För att få stiftelserna att skicka in sin årsredovisning till länsstyrelsen utan påminnelse borde det övervägas att införa en påminnelseavgift. Tillsynsavgiften är idag lika för alla stiftelser. Tillsynsavgiften borde vara något differentierad så att den varierar beroende av stiftelsernas storlek.

F. Ändringsförbehåll

Vid den gemensamma stiftelsekonferens som hölls i Stockholm 4–5 juni 2003 framkom att det allt oftare händer att Kammarkollegiet vid ansökningar om ändringar av ändamål underkänner länsstyrelsernas beslut att godkänna stadgeändringar med stöd av ändringsförbehåll. Om länsstyrelsen godkänt en stadgeändring som inneburit att styrelseledamöterna utses på annat sätt, upplyser Kammarkollegiet stiftelserna att styrelsen inte är behörig att företräda stiftelsen och att de innan de kan få ansökan prövad måste vända sig till länsstyrelsen med begäran att länsstyrelsen med stöd av 9 kap. 7 § skall förordna dem till styrelse. Länsstyrelsen föreslår att det närmare utreds och klarläggs hur ett ändringsförbehåll i ett stiftelseförordnande skall vara formulerat för att anses giltigt. Det finns ett starkt uttalat behov, både från stiftelserna och från länsstyrelserna, av att det klargörs hur ett ändringsförbehåll skall vara formulerat för att anses giltigt. Såvitt länsstyrelsen känner till saknas det domstolspraxis på området. När det gäller ändringsförbehåll i "äldre" stiftelser, sådana som bildats före 1996, har länsstyrelsen erfarit att ändringsförbehåll betraktas som helt ogiltiga om de är formulerade på ett godtyckligt och generellt sätt. Godtyckliga anses de vara om de ger styrelsen eller förvaltaren rätt att när som helst ändra föreskrifterna och generella anses de vara om styrelsen eller förvaltaren getts rätt att ändra samtliga föreskrifter utan någon begränsning

och utan några särskilda skäl. Stiftelserna har med all rätt svårt att förstå en sådan inskränkning av deras handlingsrätt. Länsstyrelsen är också mycket tveksam till en sådan tolkning då den innebär att styrelsen eller förvaltaren, trots att stiftaren uttryckligen gett styrelsen eller förvaltaren rätt att ändra föreskrifterna, inte får ändra dem. Stiftaren har inte känt till och har därför inte kunnat skriva ner den exakta formulering av ändringsförbehållet som myndigheterna ställt upp för att förbehållet skall anses giltigt. Många gånger har myndigheternas villkor ställts upp efter att stiftelseförordnandet upprättats. Enligt länsstyrelsen bör sådana ändringsförbehåll inte anses generellt giltiga. Ändringar av föreskrifter som inte avser stiftelsens ändamål bör därför kunna ändras med stöd av ett ändringsförbehåll även om förbehållet är både godtyckligt och generellt. Det bör istället kunna avgöras från fall till fall om förbehållet kan användas eller om det krävs tillstånd av Kammarkollegiet.

G. Insamlade stiftelser

Det finns ett stort behov av att se över de regler som gäller för insamlingsstiftelser. Bl a behöver det sättas en gräns för hur stor nettoavkastningen av insamlade medel minst måste vara för att anses godtagbar. Den som skänker pengar till en insamling för ett visst ändamål skall kunna vara säker på att en viss del av beloppet går till insamlingens ändamål och inte äts upp av insamlings- och administrationskostnader. Det bör också klargöras att stiftelserna måste särredovisa insamlingskostnader och insamlingsintäkter så att det lätt går att avläsa hur mycket som gått till stiftelsens ändamål. Till 6 kap. 4 § bör emellertid läggas ett nytt stycke där det klargörs att om tillsynsmyndigheten i beslut förklarar att den inte har något att erinra mot en anmäld ändring av en föreskrift skall den ändrade föreskriften genast få tillämpas. I dag är tolkningen att den ändrade föreskriften får tillämpas först tre månader efter att anmälan inkom till tillsynsmyndigheten även om tillsynsmyndigheten tidigare förklarar att den inget har att erinra mot ändringen.

H. Arkivbestämmelser

Länsstyrelsen får emellanåt frågan vilket material som stiftelsen är skyldig att bevara och hur länge det måste bevaras. Räkenskapsinformation skall enligt bokföringslagen förvaras i tio år. Bokföringslagen gäller dock inte alla stiftelser. Vad gäller för dessa stiftelsers redovisningar och övriga handlingar? Är det Landsarkiven som skall arkivera deras handlingar? Om möjligt bör det införas någon form av bestämmelser för arkivering av räkenskapsmaterial.

I. Förslag till ändring av stiftelselagen 6:1

Länsstyrelsen föreslår att 6 kap. 1 § stiftelselagen ändras på så sätt att Kammarkollegiet skall ge tillstånd till ändringar enligt p 1, stiftelsens ändamål och att länsstyrelserna skall ge tillstånd till ändringar enligt punkterna 2-9. Beslut om ändringar av stiftelsens ändamål skall även i fortsättningen beslutas av Kammarkollegiet, även för äldre stiftelser som inte har ett giltigt ändringsförbehåll. Det blir ett tydligare och enklare regelverk för stiftelserna, för tillsyns- och registreringsmyndigheterna och för Kammarkollegiet, handläggningen blir förenklad och mer effektiv, det blir en renodling av myndighetsuppgifterna mellan tillsynsmyndigheterna och Kammarkollegiet som permutationsmyndighet och det innebär att besluten fattas på regional nivå nära medborgarna. Servicen till stiftelserna ökas också inte minst genom att stiftelserna lätt kan besöka tillsynsmyndigheterna för överläggning. Det är också naturligt att länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter övertar dessa uppgifter. Länsstyrelserna har sedan lång tid erfarenhet av alla dessa frågor. Länsstyrelserna har varit tillsynsmyndighet för stiftelserna sedan 1929 års Lag om tillsyn över stiftelser trädde ikraft och har under alla år godkänt stadgeändringar som skett med stöd av ändringsförbehåll. Länsstyrelserna har också fått en bred kunskap och erfarenhet av att under alla år ha tagit del av, och i många fall yttrat sig över, de permutationsbeslut som fattats av regeringen och Kammarkollegiet. Dessutom har länsstyrelserna lång erfarenhet från samma frågor i handläggningen av pensions- och personalstiftel-

ser där länsstyrelserna enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. är permutationsmyndighet för alla typer av stadgeändringar, även sådana som avser ändamålet. För närvarande finns 960 pensions- och personalstiftelser under tillsyn av länsstyrelsen i Västra Götalands län.

J. Förslag till ändring av 6 kap. 1 § första stycket stiftelselagen(1994:1220)

6 kap. 1 § första stycket stiftelselagen bör enligt länsstyrelsen lyda enligt följande.

Styrelsen eller förvaltaren får inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser stiftelsens ändamål.

Styrelsen eller förvaltaren får inte utan tillstånd av Länsstyrelsen ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser

1. hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad
2. huruvida stiftelsen skall ha egen eller anknuten förvaltning
3. av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen skall vara sammansatt
4. styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande
5. arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren
6. räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen
7. revision, eller
8. rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Länsstyrelsen i Örebro län

Enligt länsstyrelsen finns följande tillämpningsproblem vid tillsynen.

A. Det finns få riktlinjer om hur stora förvaltningskostnaderna får vara och vilken typ av förvaltningskostnader som skall accepteras, vilket öppnar upp för en tillämpning som skiljer sig mellan de olika länsstyrelserna. Länsstyrelsen har hos en ledamot för länsstyrelsernas tillsynsgrupp för stiftelser begärt att tillsynsgruppen skall komma med sådana riktlinjer. Enligt länsstyrelsen bör det kanske även övervägas att i stiftelselagen eller stiftelseförordningen ge ytterligare riktlinjer i dessa avseenden.

B. Det råder en stor osäkerhet vad som avses i 10 § lag (1994:1221) om införande av stiftelselagen när lagstiftaren anger att äldre rätt skall gälla avseende ändringsförbehåll i ett stiftelseförordnande för stiftelser som bildades före den 1 januari 1996. Det bör enligt länsstyrelsen övervägas att i stiftelselagen klargöra vad lagstiftaren menar med äldre rätt avseende dessa förbehåll. Idag är det delade meningar om vilka ändringsförbehåll som är giltiga och i vilken omfattning såvitt avser de stiftelser som bildades före den 1 januari 1996.

C. Såvitt avser en stiftelse som har sådan begränsad tillsyn som avses i 9 kap 10 § stiftelselagen har länsstyrelsen, efter en begäran om kopior på årsredovisningar, fått kunskap om att förvaltningskostnaderna under några år varit mycket höga. Stiftelsen förvaltas av en ensam styrelseledamot. Bestämmelsen i 9 kap 10 § stiftelselagen jämfört med 9 kap 4 § första punkten samma lag medför bl.a. att länsstyrelsen inte kan begära in ytterligare upplysningar och handlingar från stiftelsen för att utreda vad förvaltningskostnaderna består av. Detta är ett problem eftersom länsstyrelsen överväger att enligt 9 kap 6 § begära att allmän domstol skall entlediga den ensamma styrelseledamoten och att länsstyrelsen därefter skall förordna en annan ledamot. Eftersom myndigheten enligt gällande reglering inte kan begära in ytterligare information från stiftelsestyrelsen om vad förvaltningskostnaderna består av är länsstyrelsen dock osäker på om skäl verkligen kan anses föreligga för att hos tingsrätten begära entledigande. Enligt länsstyrelsen bör det kanske övervägas att i

stiftelselagen på något sätt ge möjlighet för länsstyrelsen att begära in ytterligare information och ytterligare handlingar från en stiftelse med s.k. begränsad tillsyn när länsstyrelsen överväger att väcka talan vid tingsrätt om entledigande av en ledamot.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen anför att utövning av tillsyn över stiftelserna är en komplex verksamhet. Enligt länsstyrelsen finns å ena sidan styrelser som på ideell basis förvaltar mindre kapital för välgörande ändamål och för vilka regelverket ibland framstår som svårtillämpat och där kraven på årsredovisning och behörig revisor medför orimliga kostnader i förhållande till avkastningen. Länsstyrelsen menar att det å andra sidan kan finnas personer som önskar använda stiftelseinstitutet för kriminell verksamhet och där behovet av kontroll från myndigheternas sida är stort. Svårigheten att avgränsa vad som är en ideell förening och vad som är en stiftelse kan ibland enligt länsstyrelsen utnyttjas för att undgå stiftelsetillsyn för vissa insamlingar. Vissa gånger kan en stiftelse sakna företrädare. Även om länsstyrelsen då har möjlighet att förordna styrelseledamot eller förvaltare för stiftelsen kan det innebära svårigheter att hitta personer som är beredda att åta sig uppdraget. Enligt länsstyrelsen borde det eventuellt finnas en möjlighet för länsstyrelsen att på ett något enklare sätt få till stånd avveckling av sådana stiftelser.

Bilaga 3

Förekomst av stiftelser i länsstyrelsernas stiftelserregister med gammal och föreslagen beloppsgräns för årsredovisningsskyldighet

	årsredovisningspliktigt idag	förmögenhet minst 1500000	förmögenhet annan stiftelse	förmögenhet minst 400000	pensionsstiftelser	personalstiftelser	inätivande	insamlingsstiftelser	kollektivavtalsstiftelser	årsredovisningspliktiga ny gräns
hela sverige	14297	4469	9098	2405	620	1760	390	22	9666	
Blekinge län	129	26	91	6	4	24	4	0	64	
Dalarna län	279	56	157	24	13	75	10	0	178	
Gotlands län	69	17	41	5	2	16	5	0	45	
Gävleborgs län	152	54	102	15	20	10	5	0	104	
Hallands län	245	50	129	59	15	33	9	0	166	
Jämtlands län	193	28	134	11	7	22	19	0	87	
Jönköpings län	266	36	114	34	29	67	22	0	188	
Kalmar län	216	56	151	11	11	32	11	0	121	
Kronobergs län	168	42	101	21	8	34	4	0	109	
Norrbottnens län	147	40	93	13	11	25	5	0	94	
Skåne län	2126	610	1354	463	59	211	39	0	1382	
Stockholms län	5379	2107	3604	875	174	593	110	21	3880	
Södermanlands län	208	44	120	39	18	27	4	0	132	
Uppsala län	861	300	712	60	9	68	12	0	449	
Värmlands län	245	52	148	18	22	44	13	0	149	
Västerbottnens län	194	54	125	12	14	34	9	0	123	
Västernorrlands län	269	69	185	29	17	28	10	0	125	
Västmanlands län	221	48	121	32	29	31	8	0	148	
Västra Götalands län	2209	575	1117	632	116	271	72	1	1667	
Örebro län	224	54	155	12	20	28	9	0	123	
Östergötlands län	497	151	344	34	22	87	10	0	304	
summa	14297	4469	9098	2405	620	1760	390	22	9666	

Bilaga 4

Yttrande från Fideikommissnämnden

Angående instansordningen vid överklagande av Fideikommissnämndens beslut enligt permutationslagen

Fideikommissnämnden har beretts tillfälle att yttra sig angående frågan om instansordningen vid överklagande av nämndens beslut enligt permutationslagen. Inledningsvis redogörs för förarbetsuttalanden och statistik. Därefter redogörs för nämndens uppfattning i frågan.

Förarbeten till permutationslagen

Frågan om sambandet mellan Fideikommissnämndens ärenden enligt avvecklingslagen och nämndens permutationsärenden har berörts i förarbetena till permutationslagen (1972:205). I den av departementsutredningen (Ju 1964:58) i juni 1971 avgivna promemoria 133 angående beslutanderätten i ärenden om permutation sid. 72 föreslogs en omläggning som innebar att Fideikommissnämnden i stället för regeringen som första instans skulle pröva frågor om permutation av fideikommissförordnanden. I promemorian uttalas följande: "För en sådan omläggning talar även att det finns ett sådant sakligt samband mellan innehållet i dessa frågor och nämndens nuvarande arbetsuppgifter. Fideikommissärendena avser i allmänhet rätt att utöver fideikommissurkunden ta i anspråk egendom som hör till fideikommisset. Det innebär att permutation av fideikommissförord-

nande i flertalet fall påverkar omfattningen av och formerna för fideikommissets framtida avveckling.” I prop 1972:8 sid. 27 sägs om permutationsärendena: ”Sakligt sett har ärendena nära samband med de frågor om avveckling av fideikommiss som nämnden nu handlägger”.

Antal överklaganden av Fideikommissnämndens beslut enligt permutationslagen

Antalet överklaganden av Fideikommissnämndens beslut i permutationsärenden är få och det är många gånger fråga om ansökningar om permutation från samma fideikommiss. Sedan 1999 har regeringen endast prövat sex överklaganden av nämndens beslut enligt permutationslagen. Under denna tid fattade nämnden 113 beslut i sådana ärenden. Av de överklagade ärendena rörde tre Frötuna fideikommiss (regeringens beslut 2003-05-08, 2003-07-10 och 2003-10-30), två Erstaviks fideikommiss (regeringens beslut 2003-05-08 och 2005-11-10) och ett Högestad och Christinehofs fideikommiss (regeringens beslut 2004-01-22).

Antal regeringsbeslut enligt avvecklingslagen

Av de 59 beslut i avvecklingsärenden som nämnden fattade sedan 1999 förekom endast ett överklagande och det gällde Ericsbergs fideikommiss (regeringens beslut 2000-06-15).

De ärenden enligt avvecklingslagen (1963:583) där regeringen som första instans beslutar, sedan Fideikommissnämnden avgivit som regel ingående och omfattande yttranden, är betydligt fler till antalet än nämndens överklagade permutationsbeslut. Dessa ärenden rör sig om komplicerade och tungt vägande frågor. Regeringen har sedan 1999 beslutat i tolv sådana ärenden, varav tio ärenden rör bildande av fideikommissaktiebolag, ett ärende gäller förlängning av fideikommissurkundens tillämpning och ett ärende handlar om inlösen enligt 17 § avvecklingslagen.

Synpunkter på besvärsordningen för Fideikommissnämndens beslut

Allmänt sett har sedan länge pågått en överflyttning av löpande ärenden från regeringen till domstol. En sådan ordning är normalt att föredra eftersom regeringens uppgifter skall renodlas. Vad som dock talar emot domstolsprövning av just Fideikommissnämndens beslut enligt permutationslagen är att de berör ett mycket smalt område och att fideikommissen dessutom skall avvecklas, låt vara att återstående avveckling kanske inte står för dörren utan nog kommer att pågå ytterligare en längre tid. Fideikommissnämndens uppgift är att hjälpa till med avvecklingen och regeringen är genom avvecklingslagen inblandad i en hel del andra ofta komplexa ärenden som kommer från nämnden och som inte omfattas av utredningens uppdrag. Det gäller ärenden enligt avvecklingslagen där regeringen är beslutsmyndighet och där den är besvärsinstans.

Det sakliga sambandet mellan ett ärende enligt avvecklingslagen och ett permutationsärende, som ofta föreligger, kan exempelvis bestå i att en ansökan om förlängning av fideikommissurkundens tillämpning hänger samman med frågan om tillstånd till uttagande av medel ur fideikommisskapitalet eller belåning av fideikommissets fasta egendom för värdehöjande åtgärder på fideikommissets byggnader.

Det kan inte anses vara en lämplig ordning att flytta de fåtaliga överklagandena av nämndens permutationsbeslut till domstol om överklagandet av övriga nämndens beslut alltjämt ligger hos regeringen.

För att ändra på denna fråga i permutationslagen krävs nog egentligen en genomsyn också av de överväganden som gjorts att regeringen i så hög grad är inblandad i avvecklingsärenden med stöd av de olika bestämmelser i avvecklingslagen som utredningen nämner. Det går inte heller att komma ifrån att avvecklingsärendena kan innefatta ställningstaganden som i slutändan är mer av annat slag än av rättslig art (jfr också 3 § permutationslagen, där beslutsinstansernas roll begränsas till att utreda och avge yttrande).

Vid övervägande av om besvärsordningen bör ändras för sådana beslut om permutation som fattas av nämnden bör särskilt följande speciella förhållanden beaktas. Det rör sig om ett fåtal överklagade beslut om permutation. Permutationsärendena som rör fideikommiss har ett sakligt samband med de ärenden enligt avvecklingslagen som regeringen beslutar i efter yttrande av nämnden och de innefattar frågor som är förhållandevis skilda från andra ärenden som handläggs i domstol och som dessutom ofta kräver mycket snabba avgöranden. Exempelvis har permutationsärendena ett nära samband med ärenden om bildande av fideikommissaktiebolag eller förlängning av fideikommissurkundens tillämpning genom att de berör frågor om ekonomisk bärkraft för fideikommisset. De aktuella permutationsärendena rör också en begränsad krets och det är många gånger fråga om samma fideikommiss och samma grundläggande frågor.

Sammanfattning

Mycket talar för att behålla den nuvarande ordningen att Fideikommissnämndens beslut enligt permutationslagen överklagas till regeringen. Det är mer ändamålsenligt att det är samma instansordning för nämndens beslut enligt permutationslagen och nämndens beslut enligt avvecklingslagen. Beslutsvägar och besvärsordningar bör vara enhetliga och konsekventa. Det finns heller ingen anledning att ändra instansordningen för ett par permutationsärenden per år som har ett sakligt samband med ärenden enligt avvecklingslagen som regeringen har att ta ställning till.

Detta yttrande har beslutats av Ulla Wadell, ordförande, ledamöterna Lennart Johansson, Eric Norberg, Eskil Nord, August Trolle-Löwen, i närvaro av suppleanterna Margit Knutsson och Ann-Sofi Topelius samt Lena Nordström, den sistnämnda föredragande.

På Fideikommissnämndens vägnar

Ulla Wadell

Lena Nordström

Departementsserien 2007

Kronologisk förteckning

1. Preskription vid allvarliga brott. Ju.
2. Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. Ju.
3. Annonstid i radio och TV. Ku.
4. Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund.
En kunskapsöversikt. Fi.
5. Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare.
Ju.
6. Internationell insolvens
– en diskussionspromemoria. Ju.
7. Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. Ju.

Departementsserien 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Preskription vid allvarliga brott. [1]

Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års
tvångsmedelslag och lagen om hemlig
kameraövervakning. [2]

Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. [5]

Internationell insolvens
– en diskussionspromemoria. [6]

Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. [7]

Finansdepartementet

Arbetsutbud och sysselsättning bland personer
med utländsk bakgrund.
En kunskapsöversikt. [4]

Kulturdepartementet

Annonstid i radio och TV. [3]