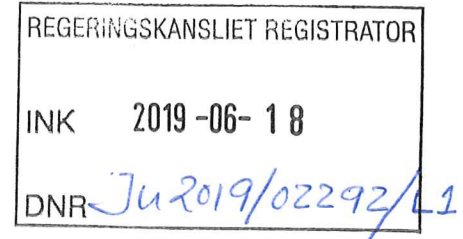


Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Hemställan om översyn av stiftelselagen

1 Sammanfattning

Syftet med denna hemställan är att belysa den problematik som präglar tillämpningen av stiftelselagens (1994:1220) bestämmelser. Enligt Kammarkollegiet är det framförallt avsaknaden av en ordning som avgör när en stiftelse är bildad och bestämmelserna som rör ändring av en stiftelses föreskrifter som innebär problem. Det finns också en kompetenskonflikt mellan Kammarkollegiet och länsstyrelsen som ofta skapar svårigheter vid föreskriftsändringar. För att stärka stiftelsers civilrättsliga status samt bidra till ökad tydlighet och rättssäkerhet är det nödvändigt att nuvarande reglering ses över.

Kammarkollegiet hemställer därför om att regeringen ser över stiftelselagens bestämmelser.

2 Inledning

En stiftelse är en juridisk person som till skillnad från föreningar och bolag varken har medlemmar eller ägare. Stiftelser har en stark förankring i Sverige sedan lång tid tillbaka och främjar syften som från samhällets synpunkt är av väsentlig betydelse. För att donationsviljan ska upprätthållas är det viktigt att det finns bestämmelser som säkerställer att stiftelseförordnanden respekteras och fullföljs.

Kammarkollegiet har till uppgift att pröva stiftelsers ansökningar om permutation, det vill säga tillstånd att få ändra föreskrifter som till exempel rör ändamålet, förvaltningsformen och hur stiftelsens förmögenhet ska vara placerad. Det finns drygt 17 000 registrerade stiftelser i Sverige¹. Kammarkollegiet handlägger ca 350 permutationsärenden per år.

Stiftelselagen har nu funnits i drygt 20 år. Tidigare har vissa bestämmelser i stiftelselagen som rör bland annat tillsyn, registrering och bokföring ändrats. Någon allmän översyn av stiftelselagen har emellertid inte gjorts sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 1996.

¹ Länsstyrelsernas gemensamma stiftelsedatabas
<https://stiftelser.lansstyrelsen.se/StiftWeb/SSearch.aspx> (hämtad 2019-05-10)



3 Avsaknaden av en ordning kring stiftelsebildningen

3.1 När är en stiftelse bildad?

3.1.1 Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 1 kap. 2 och 3 §§ stiftelselagen bildas en stiftelse genom att egendom av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelseförordnandet ska vara skriftligt och undertecknat av stiftaren.

Bedömningen av om varaktighetskravet enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen är uppfyllt ska ske med utgångspunkt i den egendom som avskilts för stiftelsen och utan hänsynstagande till eventuella utfästelser i förordnandet om ytterligare tillskott. Är inte den egendomen tillräcklig för att varaktigt uppfylla stiftelsens ändamål har inte någon giltig stiftelsebildning skett (prop. 1993/94:9, s. 52, 106 och 108).

För stiftelser som bildades innan stiftelselagen trädde i kraft finns inte något krav på att förordnandet ska vara skriftligt och undertecknat av stiftaren. Inte heller behöver egendomen vara avskild. Övriga krav i stiftelselagen måste däremot vara uppfyllda, vilket framgår av 3 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen.

Enligt 10 kap. 1 § stiftelselagen ska en stiftelse vara registrerad. En registrering i stiftelseregistret har inte någon konstitutiv betydelse utan syftar till att ge offentlighet åt stiftelserna (prop. 2008/09:84 s. 28). Det är endast allmän domstol som med civilrättslig verkan kan ta ställning till frågan om stiftelsens rättsliga status som stiftelse (prop. 1993/94:9 s. 212).

Av 10 kap. 5 § stiftelselagen framgår att en registrering i stiftelseregistret ska avföras om det genom dom som har vunnit laga kraft har förklarats att en registrering inte borde ha skett, att ett beslut som registrerats är ogiltigt eller att något visst förhållande som registrerats inte föreligger.

3.1.2 Problembeskrivning

Dagens reglering innebär att en stiftelse får rättskapacitet redan genom bildandet. Det krävs således inte något beslut från en myndighet för att stiftelsebildningen ska vara giltig. Stiftelsebildningen är inte heller knuten till registreringen i stiftelseregistret. Registreringen har inte någon civilrättslig betydelse men det är en vanlig missuppfattning att en stiftelsebildning har godkänts i och med att den registreras i stiftelseregistret.

Frågan om en stiftelse är bildad kan komma att prövas i olika sammanhang och av olika myndigheter, bland annat av Skatteverket, registrerings- och tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen²) och Kammarkollegiet.

² Med länsstyrelsen avses de sju länsstyrelser som handlägger frågor om tillsyn och registrering av stiftelser.



Exempelvis måste länsstyrelsen vid anmälan om registrering ta ställning till om det som ska registreras är en stiftelse. Länsstyrelsen ska dock endast göra en översiktlig bedömning och registrering får vägras enbart när det är *uppenbart* att det som avses bli registrerat inte är en stiftelse (se prop. 1993/94:9 s. 212). Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom den 25 juni 2018 i mål nr 5651-17 uttalat att registreringsförfarandet inte bör innefatta någon mer kvalificerad bedömning om en stiftelse föreligger.³ Länsstyrelsen bör istället utgå från att det som anmäls för registrering är en stiftelse.⁴ Prövningen vid ansökan om registrering är mot denna bakgrund starkt begränsad.

I samband med en ansökan om permutation enligt 6 kap. 1 § stiftelselagen måste Kammarkollegiet inledningsvis utreda om det är en stiftelse som ansöker och då ta ställning till frågan om en giltig stiftelsebildning har skett. Det inträffar allt oftare att Kammarkollegiet får ansökningar från "stiftelser" som inte uppfyller kraven för en giltig stiftelsebildning. "Stiftelsen" kan då ha fungerat som en stiftelse under lång tid.

Kammarkollegiet ska avvisa ansökan om permutation om det vid handläggningen kommer fram att kraven för en giltig stiftelsebildning inte är uppfyllda. Ett sådant avvísingsbeslut får visserligen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätten) men i vilken utsträckning förvaltningsdomstolen kan pröva frågan om stiftelsebildningens giltighet är oklart. Kammarkollegiet noterar till exempel att Förvaltningsrätten i Stockholm i dom den 2 februari 2016 i mål nr 9413-15 vid sin prövning av ett sådant överklagande inte har tagit ställning till frågan om stiftelsebildningens giltighet.

Att Kammarkollegiet eller länsstyrelsen bedömer att någon stiftelse inte har bildats medför inte att stiftelseregistreringen per automatik ska avföras. Detta innebär att "stiftelsen" fortfarande kan framstå som en stiftelse utåt.

För att en "stiftelse" ska bli avförd ur stiftelseregistret måste frågan först prövas av allmän domstol. Att driva en domstolsprocess för med sig både arbete och kostnader. Hur en process i allmän domstol ska gå till är något oklart men möjligen får stiftelsen väcka en negativ fastställsetalan. Så skedde till exempel i ett mål rörande Stiftelsen Norrbottenspress, där allmän domstol prövade yrkandet om att fastställa att Norrbottenspress inte är en stiftelse i rättslig mening. Dessförinnan hade "stiftelsens" ansökan om att avföras ur stiftelseregistret avslagits vid två olika tillfällen i förvaltningsrätten. Stiftelsen Norrbottenspress bildades 1966 och hade verkat som en stiftelse i drygt 50 år innan Hovrätten för övre Norrland i dom den 6 september 2018 gjorde bedömningen att det inte var en stiftelse (mål T 850-17).

3.1.3 Slutsats

Utredningen kring frågan om en giltig stiftelsebildning har kommit till stånd tar ofta mycket tid och resurser i anspråk hos Kammarkollegiet. Om Kammarkollegiet kommer fram till att det inte handlar om en stiftelse uppstår en olycklig situation eftersom "stiftelsen" redan kan ha verkat i flera år som juridisk person. Länsstyrelsens beslut om

³ Se också Olsson, Katarina. 2019. HFD 2018 ref. 52 Länsstyrelsens prövning vid registrering av en stiftelse. Särtryck ur Förvaltningsrättslig tidskrift 2019 2.

⁴ Se Kammarkollegiets i Stockholm dom den 30 augusti 2018 i mål nr 6127-17.



registreringen i stiftelseregistret uppfattas också som ett "kvitto" på att stiftelsebildningen har skett på rätt sätt och att stiftelsebildningen har skett i behörig ordning.

Den beskrivna situationen innebär att den berörda "stiftelsen" å ena sidan saknar civilrättslig status som stiftelse men å andra sidan inte har möjlighet att bli avförd ur stiftelseregistret utan domstolsbeslut. Hur "stiftelsen" ska gå tillväga kan inte besvaras eftersom rättsläget är oklart. Det kan hända att "stiftelsen" fortsätter att driva sin verksamhet trots Kammarkollegiets besked i frågan om stiftelsebildningen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det enligt Kammarkollegiets mening inte rimligt att frågan om en stiftelse har bildats kan komma att prövas av olika myndigheter i olika sammanhang och dessutom i vissa fall lång tid efter det att "stiftelsen" startade sin verksamhet. På vilket sätt stiftelsens civilrättsliga status ska prövas framgår inte av stiftelselagen.

Mot bakgrund av nämnda tillämpningsproblem med nuvarande lagstiftning sätts rättssäkerhetsaspekten ur spel för alla berörda parter. Det behöver därför införas en ordning som tydliggör att en stiftelse har bildats.

4 Problem vid ändringar av stiftelsers föreskrifter m.m.

4.1 Kompetenskonflikten mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheten m.m.

4.1.1 Gällande bestämmelser m.m.

I dag är behörigheten att pröva ändringar av en stiftelses föreskrifter uppdelad mellan Kammarkollegiet och länsstyrelsen. I 6 kap. 1 § punkterna 1-9 stiftelselagen räknas de kategorier av föreskrifter upp som styrelsen eller förvaltaren för en stiftelse behöver Kammarkollegiets tillstånd för att ändra. Detta gäller bland annat föreskrifter om ändamålet, om hur stiftelsens förmögenhet ska vara placerad och om vem som utser styrelse eller förvaltare. Vid ändring av föreskrifter som inte anges i 6 kap. 1 § stiftelselagen krävs istället länsstyrelsens tillstånd enligt 6 kap. 3 § samma lag.

I de fall då stiftelseförordnandet innehåller ett så kallat ändringsförbehåll behövs dock, enligt 6 kap. 4 § första stycket stiftelselagen, Kammarkollegiets tillstånd bara för ändringar som rör ändamålet. Vid ändringar som inte avser ändamålet och som görs med stöd av en sådan föreskrift ska styrelsen eller förvaltaren underrätta den behöriga länsstyrelsen om sitt beslut. Ändringarna gäller enligt 6 kap. 4 § andra stycket stiftelselagen från och med den dag då tre månader förflutit sedan underrättelsen kom in till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen under tremånadersfristen förbjudit styrelsen eller förvaltaren att tillämpa sitt beslut.

Stiftelser som bildats före stiftelselagens ikraftträdande och som har ett ändringsförbehåll behöver inte anmäla sådana ändringar som görs med stöd av ändringsförbehållet till länsstyrelsen. Däremot ska ändringarna anmälas till länsstyrelsen för registrering i stiftelseregistret, vilket framgår av 10 kap. 3 § första stycket första punkten stiftelselagen.



4.1.2 Problembeskrivning

Den delade kompetensen mellan Kammarkollegiet och länsstyrelsen för med sig problem både för stiftelserna och för myndigheterna. Kammarkollegiet respektive länsstyrelsen måste ta ställning till vilka ändringar som kräver Kammarkollegiets tillstånd. Det händer inte sällan att en och samma paragraf i stiftelsens stadgar innehåller både föreskrifter som omfattas av uppräkningsen i 6 kap. 1 § stiftelselagen och föreskrifter som hänför sig till 6 kap. 3 § samma lag.

Från stiftelsernas sida uttrycks ofta svårigheten att avgöra vilken myndighet som är behörig att ge tillstånd till specifika ändringar. Till följd av detta vänder sig stiftelserna ofta till Kammarkollegiet även avseende ändringar som inte omfattas av kollegiets behörighet. Kammarkollegiet tar då regelmässigt kontakt med stiftelsen och föreslår att de yrkanden om ändringar som inte omfattas av 6 kap. 1 § stiftelselagen återkallas. Följden blir annars att Kammarkollegiet måste avvisa ansökan i vissa delar, vilket medför onödigt krångliga och svårlästa permutationsbeslut.

Kammarkollegiet ägnar mycket tid åt bedömningar som rör avgränsningen mellan kollegiets respektive länsstyrelsens kompetens och till att informera stiftelserna om myndigheternas olika roller. Den delade behörigheten skapar på så sätt både en stor osäkerhet för stiftelserna och ett betydande merarbete för Kammarkollegiet. Det finns också en risk för att bedömningen inte blir enhetlig när olika myndigheter tar ställning till samma frågor.

Stiftelser gör också ofta en större omarbetning av sina föreskrifter och vill ändra både föreskrifter som omfattas av 6 kap. 1 § och 6 kap. 3 § stiftelselagen samtidigt. Då föreskrifterna bildar en helhet kan den omständigheten att ändringarna blir gällande vid olika tidpunkter göra att det under en period finns bestämmelser som inte är förenliga med varandra. Dessutom innebär det att det blir onödigt många beslut.

4.1.3 Slutsats

Kammarkollegiet anser mot bakgrund av den problematik som den delade kompetensen medför att det med hänsyn till rättssäkerheten för stiftelserna och effektiviteten i handläggningen hos myndigheterna vore lämpligare med en ordning där alla frågor som rör ändring av en stiftelses föreskrifter handläggs av en och samma myndighet.

4.2 Särskilt om ändringsförbehåll

Som nämnts ovan kan stiftelsers föreskrifter innehålla ändringsförbehåll som medför att ändringar som annars skulle ha krävt tillstånd från Kammarkollegiet eller länsstyrelsen endast kräver en anmälan till länsstyrelsen, vilket framgår av 6 kap. 4 § stiftelselagen.

Kammarkollegiet anser inte att det finns någon anledning att ha skilda regler för ändringar som görs med stöd av ändringsförbehåll enligt 6 kap. 4 § och andra ändringar. Frånvaron av ett uttryckligt beslut från myndighetens sida skapar osäkerhet hos både stiftelser och myndigheter om vad som utgör stiftelsens gällande föreskrifter, eftersom det inte alltid finns dokumentation över de ändringar som gjorts.



Nuvarande reglering gör också skillnad mellan ändringsförbehåll i föreskrifter för stiftelser som bildats före respektive efter stiftelselagens ikraftträdande. Kammarkollegiet anser att den skillnaden inte är berättigad. I syfte att uppnå enhetlig rättstillämpning bör det utredas om inte tillstånd av myndighet ska krävas i båda fallen.

4.3 Förutsättningarna för ändring av en stiftelses föreskrifter

4.3.1 Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen får de föreskrifter som räknas upp i bestämmelsens första stycke ändras endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Föreskrifter som inte rör stiftelsens ändamål får dessutom ändras om det finns andra särskilda skäl. Vad gäller föreskrifter som avser ändamålet får de ändras om det finns synnerliga skäl.

De grunder för ändring som anges i 6 kap. 1 § stiftelselagen är i princip samma som i permutationslagens (1972:205) bestämmelser. Permutationslagens grunder bygger i sin tur på den praxis som tillämpades av regeringen innan lagens tillkomst.

4.3.2 Problembeskrivning

I Kammarkollegiets permutationsärenden är det oftast den omständigheten att föreskrifter på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas som utgör grund för kollegiets tillstånd till ändring. Det är sällan som Kammarkollegiet anser att förutsättningarna för att föreskrifter ska anses ha blivit "uppenbart onyttiga" eller "uppenbart stridande mot stiftarens avsikter" är uppfyllda. Detta beror till stor del på det stränga "uppenbarhetskravet" som lagstiftaren ställt upp. Det upplevs även som oklart vad som menas med "onyttigt". Det kan också vara svårt att komma fram till att något blivit "stridande mot stiftarens avsikter" eftersom det sällan finns annat underlag till stöd för bedömningen än stiftelseförordnandet.

Formuleringen i 6 kap. 1 § stiftelselagen är också svårläst, vilket kan ge upphov till felaktiga tolkningar. Det händer att det uppfattas som att det inte krävs ändrade förhållanden för att ändra en föreskrift med hänvisning till att den har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Det förekommer också att bestämmelsen tolkas som att ändrade förhållanden måste föreligga för att ändring ska kunna medges när det finns synnerliga skäl.

4.3.3 Slutsats

Enligt Kammarkollegiets mening är det motiverat med stränga krav för att få ändra föreskrifterna för en stiftelse. Detta gäller särskilt för ändringar av ändamålsföreskrifter. Tillämpningen av bestämmelserna för ändring av föreskrifter har dock visat att det finns anledning att överväga om förutsättningarna för ändring kan moderniseras och formuleras på ett tydligare och enklare sätt.

Kammarkollegiet anser att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för stiftelser att få tillstånd att ändra sina föreskrifter om förhållandena har ändrats på ett sådant sätt att föreskrifterna inte längre går att följa. Den ytterligare möjligheten att medge tillstånd



med hänsyn till "särskilda skäl" respektive "synnerliga skäl" bör också lämpligtvis kvarstå. Däremot kan det finnas anledning att överväga om grunderna "uppenbart onyttig" och "uppenbart stridande mot stiftarens avsikter" ska tas bort. Regleringen bör dessutom ses över för att åstadkomma en större tydlighet.

4.4 Särskilt om stiftarens avsikt

4.4.1 Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 6 kap. 1 § tredje stycket stiftelselagen ska vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt. I 1 § andra stycket permutationslagen anges istället att det nya ändamålet så nära som möjligt ska motsvara det ursprungliga. Av förarbetena till stiftelselagen framgår dock att någon annan saklig innebörd än motsvarande bestämmelse i permutationslagen inte var avsedd (prop. 1993/94:9 s. 179).

4.4.2 Problembeskrivning

Trots att det inte var lagstiftarens syfte att uttrycket "stiftarens avsikt" skulle få en annan saklig innebörd skiljer sig stiftelselagens formulering från det som anges i permutationslagen. Enligt Kammarkollegiets erfarenhet misstolkas ofta uttrycket "stiftarens avsikt" på så sätt att stiftelsen tror att det är möjligt att beakta vad stiftaren i dag har eller skulle ha haft för uppfattning om hur stiftelsens medel ska användas. Det är emellertid endast stiftarens avsikter i samband med stiftelsebildningen som kan beaktas. Detta följer av principen att stiftaren förlorar rådigheten och inflytandet över stiftelsen i och med att förordnandet verkställs. I de fall där stiftaren lever blir denna problematik ännu tydligare eftersom stiftare inte sällan anser sig ha rätt att göra ändringar.

4.4.3 Slutsats

Kammarkollegiet anser att permutationslagens formulering är lättare att tillämpa eftersom en stiftare sällan ger uttryck för sin vilja i annan dokumentation än stiftelseförordnandet. Eftersom någon annan saklig innebörd än motsvarande bestämmelse i permutationslagen inte var avsedd bör samma uttryckssätt användas i stiftelselagen. Med permutationslagens formulering blir dessutom uttryckssätten i stiftelselagen konsekventa, jfr 6 kap. 5 § första stycket och 7 kap. 11 § stiftelselagen.

4.5 Avveckling av en stiftelse

Enligt gällande rätt anses en stiftelse upplöst när det med säkerhet kan slås fast att den inte längre har några tillgångar (prop. 1993/94:9 s. 191). Det finns inte någon allmän bestämmelse om detta i stiftelselagen. Däremot finns det bestämmelser om vissa specialfall. Till exempel kan en äldre stiftelse som under lång tid inte kunnat främja sitt ändamål upphöra på det sätt som anges i 6 kap. 5 § stiftelselagen.

Kammarkollegiets erfarenhet är att många som förvaltar stiftelser är osäkra på vad som gäller kring upplösning av en stiftelse. Kollegiet får ofta frågor om hur man upplöser en stiftelse och om det är någon myndighet som ska fatta beslut om detta.

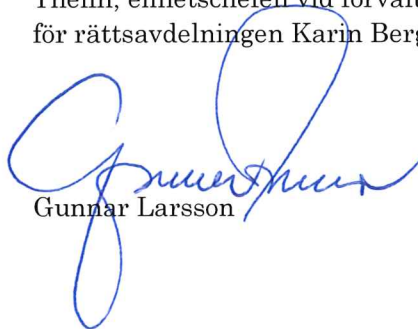


Kammarkollegiets uppfattning är att det finns ett behov av en generell regel i stiftelselagen som uttryckligen förklarar att en stiftelse ska anses ha upphört när tillgångarna förbrukats. Som jämförelse kan hänvisas till den bestämmelse som finns i 7 kap. 18 § första stycket i stiftelselagen och som anger att i fall som avses i 6 kap. 5 § är stiftelsen upplöst när tillgångarna förbrukats.

5 Hemställan

Kammarkollegiet hemställer med hänsyn till ovanstående om att regeringen ser över stiftelselagens bestämmelser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunnar Larsson. I handläggningen har deltagit advokatfiskalen Susanne Reuterswärd, juristen Sara Thelin, enhetschefen vid förvaltningsenheten Anette Schierbeck och avdelningschefen för rättsavdelningen Karin Bergh. Föredragande har varit Larisa Serdioukova.



Gunnar Larsson



Larisa Serdioukova

Sändlista

Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 Stockholm
Länsstyrelsen i Östergötlands län, 581 86 Linköping
Länsstyrelsen i Skåne län, 291 86 Kristianstad
Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 403 40 Göteborg
Länsstyrelsen i Dalarnas län, 791 84 Falun
Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 871 86 Härnösand
Länsstyrelsen i Norrbottens län, 971 86 Luleå