



Justitiedepartementet  
(för kännedom till FI/SFÖ)

# Behov av översyn av vissa bestämmelser i stiftelselagen m.m.

## 1 Sammanfattning

Stiftelselagen (1994:1220) innehåller civilrättsliga regler för stiftelser samt bestämmelser om tillsyn över stiftelser.

Länsstyrelser som enligt stiftelseförordningen (1995:1280) är registrerings- och tillsynsmyndighet har identifierat vissa problem med tillämpning av nuvarande lagstiftning. Otydlighet som länsstyrelserna här pekar på medför risk för en rättsosäkerhet och en ökad administrativ och ekonomisk börda för stiftelserna och myndigheterna. Dessutom medför otydligheten att tillsynen över stiftelserna försvåras. Det är viktigt att säkerställa att stiftelseformen inte missbrukas och därför föreslås även vissa åtgärder som syftar till att motverka förekomsten av missbruk. Mot bakgrund av det föreslås en översyn av gällande författningar. De områden som länsstyrelserna identifierat är hur en stiftelse bildas och när den förvärvar rättskapacitet, registreringens betydelse, revisorernas anmälningsskyldighet, förvaltningen av stiftelser, ändring av föreskrifter och jäv.

Rådande ordning är att endast allmän domstol kan slå fast att en stiftelse faktiskt utgör en stiftelse. En stiftelse vinner rättskapacitet redan vid tidpunkten för bildande. Skälet till att lagstiftaren valde denna lösning var att inte alla stiftelser löd under registreringsplikt vid stiftelselagens införande. Numera omfattas i princip samtliga stiftelser av en registreringsplikt vilket innebär att argumenten för att inte låta registreringen vara konstituerande inte längre kan anses vara gällande.

Eftersom registreringen idag inte är konstituerande kommer frågan om en förmögenhetsmassa rättsligt sett är en stiftelse att bedömas av flera olika myndigheter så som länsstyrelsen, Kammarkollegiet och Skatteverket. I vissa fall finns det en risk för att meningarna i denna fråga kan komma att gå isär mellan myndigheterna och sådana fall skulle stiftelselagen, om registreringen inte blir konstituerande, behöva innehålla regler som klarar ut vad som ska gälla.

Vilka krav som ska ställas på en giltig stiftelsebildning och på vilka grunder registrering och avregistrering får ske bör förtydligas.

En stiftelse är ingen association men det är viktigt att regelverket för stiftelser går i takt med annan associationsrättslig lagstiftning och att en anpassning sker med nya



# Länsstyrelserna

regler om revisors skyldighet att anmäla brott samt en utvidgning av stiftelsers skydd mot jäv.

Ytterligare förslag framförs på områden där länsstyrelserna anser att det finns en viktig förbättringspotential för både myndigheten och stiftelseväsendet såsom bestämmelserna om ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande.

Frågeställningarna är av olika karaktär där vissa frågor gäller delar i lagstiftningen som bedöms kunna genomföras utan någon omfattande utredning eller som avser ändringar i stiftelseförordningen. Detta gäller

- Om ändring efter tillstånd av tillsynsmyndigheten (punkten 3.5.2)
- När testamentariska stiftelseförordnanden i vissa fall inte kan verkställas (punkten 3.7.3)
- Att styrelseledamot inte får vara försatt i konkurs eller förvaltarskap, där saknas att de ska intyga på heder och samvete (punkten 8.2)
- Avgifter för registerhållning och tillsyn ändras till en enhetlig avgift som är kostnadstäckande (punkten 3.10.1)

En del frågor berör områden där stiftelselagen inte synes ha gått i takt med övrig associationsrättslig lagstiftning

- Skydda stiftelser mot jäv (punkten 3.2.2)
- Revisors skyldighet att anmäla brott (punkten 3.4.1)

Andra frågor är av mer genomgripande karaktär och kräver en grundlig utredning. Det gäller framförallt

- Frågan om när en stiftelse vinner rättskapacitet och kraven för en stiftelsebildning (punkten 3.1).



# Länsstyrelserna

## Innehållsförteckning

<b>1 Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>2 Om behovet av en översyn av lagstiftningen</b>	<b>4</b>
<b>3 Identifierade områden och frågor</b>	<b>5</b>
3.1 Inledande bestämmelser (1 kap. stiftelselagen).....	5
3.1.1 Stiftelsebegreppet och stiftelsen som en rättskapabel juridisk person...	5
3.2 Förvaltning (2 kap. stiftelselagen).....	9
3.2.1 Hur styrelseledamöter eller förvaltare ska utses för en stiftelse .....	9
3.2.2 Skydda stiftelser mot jäv .....	10
3.3 Bokföring och årsredovisning m.m. (3 kap. stiftelselagen).....	10
3.3.1 Bokföringsskyldighet för stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet .....	10
3.4 Revision (4 kap. stiftelselagen) .....	11
3.4.1 Revisors skyldighet att anmäla brott.....	11
3.5 Ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande (6 kap. stiftelselagen) ..	11
3.5.1 Regler om ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande.....	11
3.5.2 Om ändring efter tillstånd av tillsynsmyndigheten.....	12
3.5.3 Om upplösning av mindre stiftelser i vissa fall .....	13
3.6 Likvidation och upplösning (7 kap. stiftelselagen) .....	13
3.6.1 Länsstyrelsen har inte möjlighet att ansöka om likvidation för stiftelsen .....	13
3.6.2 Kodifiering av en stiftelses upplösning .....	14
3.7 Tillsyn m.m. (9 kap. stiftelselagen).....	15
3.7.1 Förordnande av styrelseledamot i samband med länsstyrelsens entledigande av ledamot.....	15
3.7.2 Fråga om utseende av styrelse eller förvaltare när sådan saknas för en stiftelse .....	15
3.7.3 När testamentariska stiftelseförordnanden i vissa fall inte kan verkställas.....	16
3.7.4 Förhandsbesked .....	16
3.8 Registrering (10 kap. stiftelselagen).....	17
3.8.1 Styrelseledamot får inte vara försatt i konkurs eller förvaltarskap - saknas att de ska intyga på heder och samvete.....	17
3.8.2 Avregistrering av stiftelser .....	17
3.9 Insamlingsstiftelser (11 kap. stiftelselagen) .....	18
3.9.1 Insamlingsstiftelser - bildande av stiftelser utan att tillskjuta kapital..	18
3.10 Övrigt .....	18
3.10.1 Avgifter för registerhållning och tillsyn .....	18
3.10.2 Förseningsavgift – årsredovisningar.....	19



# Länsstyrelserna

## 2 Om behovet av en översyn av lagstiftningen

Stiftelselagen innehåller civilrättsliga regler för stiftelser samt bestämmelser om tillsyn över stiftelser. Den ersatte den tidigare gällande 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) finns regler om hur stiftelselagen ska tillämpas beträffande stiftelser som har tillkommit före stiftelselagens ikraftträdande. I proposition Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn, m.m. (prop. 2008/09:84) föreslogs vissa ändringar i stiftelselagen gällande bland annat allmän registreringskyldighet, koncentration av länsstyrelseverksamheten, bokföring och revision, särskilda regler för insamlingsstiftelser och avveckling. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2010. Enligt stiftelseförordningen är länsstyrelserna i följande län registrerings- och tillsynsmyndighet för stiftelser: Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Dalarna, Norrbotten, Västernorrland och Östergötland. Så gott som samtliga stiftelser kom att bli registreringspliktiga 2010, vilket har medfört att de sju stiftelselänen fått en ökad arbetsbelastning både vad gäller registerhållning och tillsyn. Den 11 april 2019 uppgick antalet registrerade stiftelser (enligt stiftelselagen) till 17 441 stycken i hela landet.

Mot bakgrund av hur länge lagstiftningen har varit i tillämpning och att den vid införandet var ny i sitt slag får det anses naturligt att det uppstår behov av översyn och ändringar.

Frågorna som lyfts borde kunna hanteras i olika ordning. Vissa frågor gäller delar i lagstiftningen som behöver ändras och där ändringarna skulle kunna genomföras utan någon omfattande utredning eller avser ändring i förordning. Det gäller punkterna

- 3.5.2 Om ändring efter tillstånd av tillsynsmyndigheten
- 3.7.3 När testamentariska stiftelseförordnanden i vissa fall inte kan verkställas
- 3.8.1 Styrelseledamot får inte vara försatt i konkurs eller förvaltarskap, saknas att de ska intyga på heder och samvete
- 3.10.1 Avgifter för registerhållning och tillsyn

Andra frågor är av mer genomgripande karaktär och kräver en grundlig utredning. Framförallt frågan om när en stiftelse vinner rättskapacitet och kraven för en stiftelsebildning (punkt 3.1).

En del frågor berör områden där stiftelselagen inte synes ha gått i takt med övrig associationsrättslig lagstiftning, se punkt 3.2.2 Skydda stiftelser mot jäv samt 3.4.1 Revisors skyldighet att anmäla brott.

Ytterligare förslag framförs på områden där länsstyrelserna anser att det finns en viktig förbättringspotential för registrerings- och tillsynsmyndighetens arbete samt för stiftelseväsendet i stort.



# Länsstyrelserna

Framställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande eller vara en fullständig genomgång av alla tänkbara områden som eventuellt skulle kunna göras till föremål för förbättringar.

Med denna framställning och genomgång av rättsliga frågor rörande stiftelser vill undertecknade länsstyrelser peka på ett angeläget behov av en översyn av lagstiftningen för stiftelser.

## 3 Identifierade områden och frågor

I det följande redogörs mer ingående för de problem och frågeställningar som länsstyrelserna anser behöver göras till föremål för en utredning. Dispositionen följer i stort stiftelselagens kapitelindelning.

### 3.1 Inledande bestämmelser (1 kap. stiftelselagen)

#### 3.1.1 Stiftelsebegreppet och stiftelsen som en rättskapabel juridisk person

Den valda dispositionen innebär att synpunkter på rättsläget rörande stiftelser framförs i anslutning till aktuellt kapitel i stiftelselagen. I detta avsnitt kommer dock även förhållanden framförs som är direkt kopplade till bestämmelserna om registrering av stiftelser i stiftelselagens tionde kapitel.

#### *Kort bakgrund*

I och med stiftelselagens införande 1996 fick Sverige en civilrättslig definition på vad en stiftelse är och hur en sådan bildas.

Av 1 kap. 2 och 3 §§ stiftelselagen framgår att en stiftelse bildas genom att egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Egendomen anses avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet. Vidare krävs att stiftelseförordnandet ska vara skriftligt och undertecknat av stiftaren eller stiftarna (med undantag för testamentariska stiftelseförordnanden som uppfyller kraven på testamente, så kallat nödtestamente).

En stiftelse är en juridisk person med rättskapacitet och kan ikläda sig rättigheter och skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. För en stiftelses förpliktelser svarar endast stiftelsens tillgångar (1 kap. 4 § stiftelse-lagen).

En stiftelse erhåller rättskapacitet redan vid tidpunkten för bildandet, det vill säga då nödvändiga rekvisit för en stiftelsebildning har uppfyllts. Tidpunkten för när en stiftelse vinner rättskapacitet var föremål för överväganden vid stiftelselagens införande (prop. 1993/94:9 s. 59–60). Uppfattningen att alla stiftelser skulle omfattas av krav på registrering kom inte att genomföras utan endast vissa stiftelser kom att bli registreringskyldiga vid stiftelselagens införande. Av förarbetena framgår att detta var anledningen till att man valde lösningen att en stiftelse vinner rättskapacitet i samma ögonblick som den rättsligt sett föreligger.



# Länsstyrelserna

En stiftelse ska anmälas för registrering senast sex månader efter det att stiftelsen bildades (10 kap. 2 § stiftelselagen). Registreringen har inte någon inverkan på stiftelsens rättskapacitet. Registreringsmyndigheten har dock att göra en prövning av om det är en stiftelse som anmälts för registrering men det är endast allmän domstol som kan fastslå om stiftelse rent rättsligt sett faktiskt föreligger (prop. 1993/94:9 s. 212). Någon direkt konsekvens i de fall anmälningsplikten underläts inträder inte och stiftelsens rättskapacitet påverkas inte.

Registreringsmyndigheten ska avregistrera en stiftelse om den är upplöst (10 kap. 3 § stiftelselagen) eller om det genom dom förklarats att en registrering inte borde ha skett, att ett beslut som registrerats är ogiltigt eller att något visst förhållande som registrerats inte föreligger (10 kap. 5 § stiftelselagen).

Sedan stiftelselagens införande har ett allmänt registreringskrav för stiftelser införts vilket trädde kraft den 1 januari 2010 med övergångsbestämmelser som gav befintliga stiftelser respit till den 31 december 2015 med att fullgöra anmälningskyldigheten (prop. 2008/09:84). Bakgrunden var bland annat synpunkter från FATF (Financial Action Task Force) om att Sverige bör utvidga registreringen av stiftelser (prop. 2008/09:84 s. 30).

Den enda kategori stiftelser som är undantagna krav på registrering (och tillsyn) är stiftelser vars tillgångar enligt stiftelseförordnandet endast får användas till förmån för bestämda fysiska personer. Dessa stiftelser torde dock vara föremål för en skyldighet att registrera sig hos Skatteverket som är den myndighet som tilldelar organisationsnummer (utan vilket det är svårt för en stiftelse att verka) samt har att bevaka att dessa stiftelser fullgör sin deklarationsskyldighet. Detta är en mindre grupp stiftelser och enligt uppgift från Skatteverket fanns 806 stycken (686 familjestiftelser och 120 vinstandels-/resultatandelsstiftelser) i deras register den 11 april 2019.

## ***Konsekvenser och problem med rådande ordning***

Att rättsordningen idag endast låter en allmän domstol slå fast om en stiftelse rättsligt sett föreligger eller inte innebär en betydande rättsosäkerhet.

Eftersom registreringen inte är konstituerande kommer frågan om en förmögenhetsmassa rättsligt sett är en stiftelse att bedömas av flera olika myndigheter så som länsstyrelsen, Kammarkollegiet och Skatteverket. I vissa fall finns det en risk för att meningarna i denna fråga kan komma att gå isär mellan myndigheterna och sådana fall skulle stiftelselagen, om registreringen inte blir konstituerande, behöva innehålla regler som klarar ut vad som ska gälla.

Länsstyrelserna har att föra ett register över stiftelser och vid registreringen pröva om det som anmälts för registrering är en stiftelse. Högsta förvaltningsdomstolen har behandlat frågan om vilken prövning en registreringsmyndighet ska göra vid registrering av anmäld stiftelse (HFD 2018 ref. 52). Högsta förvaltningsdomstolen slår bland annat fast att:



# Länsstyrelserna

”Registreringen i stiftelseregistret har som framgått ingen konstitutiv effekt och saknar alltså betydelse för frågan om stiftelsens rättsliga status. Uppgiften att ta ställning till om en stiftelse har bildats eller inte ligger hos de allmänna domstolarna. Av detta följer enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening att registreringsförfarandet inte bör innefatta någon mer kvalificerad bedömning av om en stiftelse föreligger eller inte. Registreringsmyndigheten bör i stället utgå från att det som anmälts för registrering är en stiftelse.”

Av domen framgår klart att den prövning som ska göras inte ska gå på djupet och att de nödvändiga rekvisiten för en stiftelsebildning inte ska utsättas för någon djupare granskning. Detta kan dock leda till ett ökat ifrågasättande om registrerade stiftelser rättsligt sett faktiskt utgör stiftelser.

Möjligheten att ifrågasätta en stiftelses rättskapacitet innebär givetvis en osäkerhet för flera. Först ska de fysiska personer som överväger ett uppdrag i en stiftelses styrelse framhållas men det gäller givetvis även för juridiska personer som överväger att acceptera ett uppdrag som förvaltare för en stiftelse. Konsekvenserna för dessa, om det som antagits vara en stiftelse förklaras inte vara det, skulle kunna bli långtgående.

Osäkerheten kan också påverka alla som på ett eller annat sätt står inför att ingå ett avtal med en stiftelse. Även om ett av registreringsmyndigheten utfärdat registreringsbevis presenteras kan tveksamheter uppstå. Registreringsbeviset visar bara på vad som är registrerat och garanterar inte att uppgifterna är civilrättsligt giltiga.

Även för registrerings- och tillsynsmyndigheten innebär den rättsliga osäkerheten kring om en stiftelse föreligger eller inte en försvarande hantering. I tillsynen skulle det kunna förekomma invändningar om det registrerade inte är en stiftelse och tillsynsmyndigheten har endast att utöva tillsyn över stiftelser. Om en sådan situation uppstår är det oklart om länsstyrelsen måste överlämna frågan till domstol för att avgöra om det är en stiftelse eller inte för att sedan antingen kunna utöva tillsyn eller avregistrera stiftelsen.

I länsstyrelsernas roll som registreringsmyndighet för stiftelser uppstår problem när en registrerad stiftelse kräver avregistrering med hänvisning till att de inte är stiftelser. Stiftelselagen anvisar bara två fall för avregistrering, när en stiftelse är upplöst (mer om det i avsnitt 3.8.2) samt efter en lagakraftvunnen dom. Att hantera en sådan begäran i enlighet med förvaltningslagens bestämmelse om ändring av beslut kan bara bli aktuell under däri tillåtna omständigheter.

Med hänvisning till att det inte är en stiftelse skulle en registreringsmyndighet i sin tillsynsroll eventuellt kunna svara på en begäran om avregistrering med att fatta beslut om att förbjuda användande av ordet stiftelse (se 10 kap. 12 § och prop. 1993/94:9 s. 213 och 220). Den möjligheten är inte avsedd för annat än de mest uppenbara fallen på gränsen till ett medvetet felaktigt utgivande för att vara en stiftelse. Av den nämnda domen från Högsta förvaltningsdomstolen framgår också att registrering ska ske förutom i de mest uppenbara fallen. Det är endast





# Länsstyrelserna

Länsstyrelsen i Stockholms län som har möjlighet att fatta ett sådant beslut och omfattar såväl registrerade som oregistrerade företeelser. Denna befogenhet tillades Länsstyrelsen i Stockholms län då registreringsmyndigheterna var 21 till antalet. Numera är det endast sju registreringsmyndigheter. Befogenheten att fatta beslut om förbud att använda ordet stiftelse bör ligga på den registreringsmyndighet där stiftelsen har sitt säte. Är det oklart vart stiftelsen har sitt säte bör befogenheten ligga på Länsstyrelsen i Stockholms län.

En begäran om avregistrering ur stiftelseregistret aktualiseras ibland efter att en stiftelse har ansökt om permutation hos Kammarkollegiet för att erhålla tillstånd till ändring av föreskrifter i stiftelseförordnandet. Kammarkollegiet har då att göra en självständig prövning (som inte är beroende av något krav på uppenbarhet) av om sökanden är en stiftelse. Finner de att så inte är fallet avvisar de ansökan. Har inte länsstyrelserna i egenskap av registrerings- och tillsynsmyndighet stöd för en avregistrering eller skäl för ett ingripande kvarstår stiftelsen i registret och under länsstyrelsernas ansvar. Det finns exempel på stiftelser där hela styrelser har avgått på grund av att de inte kan få föreskrifterna ändrade hos Kammarkollegiet och inte heller tillsynsmyndighetens godkännande för att avvika från dessa (endast Kammarkollegiet kan medge det) samtidigt som förutsättningar för avregistrering saknas.

Problematiken med rådande ordning framkom klart i Hovrätten för övre Norrlands avgörande den 6 september 2018 (mål nr. T 850–17). Upprinnelsen till det rättsfallet är en sedan 1966 verksam ”stiftelse” som vid två tillfällen begärt avregistrering hos registreringsmyndigheten vilket har avslagits och prövats av högre instans utan ändring. ”Stiftelsen” stämde då staten och förde en fastställsetalan om att den inte var en stiftelse och att den skulle avregistreras med hänvisning till bestämmelsen 10 kap. 5 § stiftelselagen. Såväl tingsrätt som hovrätt fann att det inte var fråga om en stiftelse (vad det faktiskt var fråga om och vem förmögenheten egentligen tillkom var inte uppe för prövning). Vid det utfallet hade staten/länsstyrelsen att betala motpartens rättegångskostnader om ca 250 000 kr och avregistrera ”stiftelsen”. Det ska återigen framhållas att aktuell länsstyrelse prövat stiftelsens begäran två gånger och fått riktigheten av sitt beslut prövad av domstol.

Mer om problematiken kring avregistrering av stiftelser samt avsaknad av regler om stiftelser upplösning nedan under avsnitt 3.8 Registrering.

## ***Om de närmare rekvisiten för en stiftelsebildning***

Enligt stiftelselagen ska stiftelsens förmögenhet redan när stiftelsen bildas vara tillräckligt stor för att stiftelsen ska kunna uppfylla kravet på varaktighet. Något minimikrav på stiftelseförmögenhetens storlek uppställs inte. Förmögenheten ska dock vara tillräcklig för att stiftelsen ska kunna verka enligt sitt ändamål. En stiftelse som endast får använda sin avkastning uppfyller varaktighetskravet, om avkastningen på kapitalet är tillräckligt stort för att ändamålet ska kunna uppfyllas, (prop. 1993/94:9 s. 106). Bedömningen av om varaktighetskravet är uppfyllt vid en stiftelses bildande är förenat med stora svårigheter. Saknar stiftelsen föreskrifter





# Länsstyrelserna

som reglerar kapitalanvändningen eller ska stiftelsen driva näringsverksamhet kan det vara svårt att enbart med ledning av stiftelseförordnandet avgöra om stiftelsen uppfyller varaktighetskravet. Det saknas tydliga uttalanden i förarbetena och praxis om vad som är tillräckliga medel för att uppfylla en stiftelses ändamål. I HFD 2013 ref. 7 uttalades att 100 000 kr framstod som för lite, inte minst mot bakgrund av den då aktuella stiftelsens vida ändamålsbestämning och kostnader för förvaltning. Något tydligt ställningstagande gjorde dock inte domstolen. Vid en översyn av lagstiftningen bör utredas om mer objektiva krav på varaktigheten kan införas, till exempel en föreskriven lägsta nivå på avskilt stiftelsekapital.

Enligt stiftelselagen krävs för en stiftelsebildning att det föreligger ett bestämt ändamål. Ändamålet måste vara så preciserat att det kan verkställas. Kravet på bestämt ändamål är svårt att bedöma om det är uppfyllt. En fullständig ändamålsbestämning för en stiftelse omfattar i princip tre moment: syfte, verksamhetsföremål och destinatärskrets. Det är inte nödvändigt att samtliga tre moment är angivna i förordnandet för att det ska anses innefatta ett bestämt ändamål. För en verksamhetsstiftelse kan det till och med räcka med att ändamålsbestämningen endast omfattar ett verksamhetsföremål. Om ändamålet är alltför vitt, till exempel att avkastningen ska användas till allmännyttigt ändamål, kan man ifrågasätta om ändamålet är tillräckligt bestämt. Om det avsedda ändamålet inte har tillräcklig grad av bestämdhet saknar förordnandet rättsverkan, och någon stiftelsebildning kommer inte till stånd. Det bör därför utredas om kravet på bestämt ändamål kan göras tydligare i lagtexten.

## *Sammanfattning och slutsats*

Mot bakgrund av de problem och den osäkerhet som kan uppstå på grund av att det idag endast är allmän domstol som kan ta ställning till en stiftelses rättskapacitet anser de länsstyrelser som är registrerings- och tillsynsmyndighet för stiftelser att frågan om stiftelsers rättskapacitet måste bli föremål för en utredning. Länsstyrelserna anser att rättskapacitetens inträdande ska kopplas till registreringen. Det är inte hållbart med en ordning som inte ger klara besked kring vad som ska registreras och på vilka grunder registrering eller avregistrering ska ske. De synpunkter som framförs omfattar även i tillämpliga delar insamlingsstiftelser enligt 11 kap. 2 § stiftelselagen. En utredning bör omfatta vad som ska gälla för nya samt för redan befintliga stiftelser. Även begreppet stiftelse bör tydliggöras gällande de rekvisit som ska vara uppfyllda för att en stiftelse ska ha bildats. Allt för att höja rättssäkerheten kring stiftelser.

## **3.2 Förvaltning (2 kap. stiftelselagen)**

### **3.2.1 Hur styrelseledamöter eller förvaltare ska utses för en stiftelse**

I en stiftelse som förvaltas av en styrelse (egen förvaltning) ska styrelsen utse och entlediga styrelseledamöter om inte annat följer av stiftelseförordnandet.



# Lännsstyrelserna

Stiftaren har mycket stora möjligheter att i förordnandet reglera hur styrelsen ska utses. Detta kan ske genom inrättande av valkommittéer eller dylika organ kopplade till stiftelsen.

Denna möjlighet försvårar tillsynen över stiftelser och kontrollen av styrelsernas behörighet. Vidare minskas transparensen och möjligheten att identifiera den verkliga huvudmannen samt möjligheten att ingripa mot den verkliga kontrollen av en stiftelse. Lännsstyrelserna har endast tillsyn över stiftelsen och ingen tillsyn över valkommittéer eller dylika organ kopplade till stiftelsen. Huruvida dessa organ är sammansatta av fiktiva företrädare kan därför inte kontrolleras av Lännsstyrelserna.

Den nuvarande ordningen är enligt Lännsstyrelsernas mening otillfredsställande då tillsynen försvåras. Lännsstyrelserna anser därför att det bör bli föremål för utredning i vilken utsträckning stiftaren ska få bestämma hur styrelsen ska utses eller om möjligheten exempelvis ska begränsas till att styrelse ska kunna utses av identifierbara fysiska eller juridiska personer. Det bör också utredas om tillsynsmyndigheten ska kunna ansöka om ändring av sådana föreskrifter om de har ställts upp eller nyttjats för att försvåra tillsyn och möjliggöra missbruk av stiftelseformen. Se även punkt 3.7.1 om problematiken vid förordnande av styrelseledamot i samband med länsstyrelsens entledigande av ledamot.

## **3.2.2 Skydda stiftelser mot jäv**

Av stiftelselagen 2 kap. 14 § följer att en styrelseledamot inte får handlägga frågor som rör avtal mellan ledamoten och stiftelsen. Styrelseledamoten får inte heller handlägga frågor om avtal mellan stiftelsen och tredje man, om ledamoten har ett väsentligt intresse i frågan som kan strida mot stiftelsens. Med avtal jämställs annan rättshandling samt rättegång eller annan talan. Jävsbestämmelser för stiftelser med anknyten förvaltning återfinns i 2 kap. 21 § stiftelselagen.

Stiftelselagen saknar bestämmelser om ställföreträdarjäv. Det vill säga jäv vid avtal mellan en juridisk person och en annan juridisk person där styrelseledamoten i den första även företräder den andra ensam eller tillsammans med andra personer. Bestämmelser om detta infördes i aktiebolagslagen 1999 (prop. 1997/98:99). Även lagen om ekonomiska föreningar innehåller bestämmelser om ställföreträdarjäv.

Stiftelser är en juridisk person som saknar ägare och där behov finns att skydda stiftelsen mot alla former av otillbörligt beslutsfattande. Det bör därför utredas om skyddet mot jäv ska utvidgas för stiftelser i likhet med annan associationsrättslig lagstiftning.

## **3.3 Bokföring och årsredovisning m.m. (3 kap. stiftelselagen)**

### **3.3.1 Bokföringsskyldighet för stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet**

Insamlingsstiftelser, vilka bildas utan att någon egendom tillskjuts, är alltid bokföringsskyldiga. Detta oavsett omfattningen av den insamlande verksamheten. En stiftelse som har tillkommit genom att egendom har avskilts är endast



# Länsstyrelserna

bokföringsskyldig om vissa förutsättningar är uppfyllda, exempelvis en viss storlek på förmögenheten eller att den driver näringsverksamhet (2 kap. 3 § bokföringslagen [1999:1078]).

En vanlig stiftelse tillkommer genom att egendom avskilts kan bedriva insamlingsverksamhet utan att den är bokföringsskyldig så länge den inte samtidigt bedriver näringsverksamhet eller tillgångarna överstiger 1,5 miljoner kr.

Insamlingsverksamhet som sådan borde innebära bokföringsskyldighet för stiftelser som inte är bokföringsskyldiga på annan grund. Det skulle innebära att stiftelsen blir föremål för kvalificerad revision och krav på att upprätta årsredovisning. Detta innebär en ökad säkerhet för givare och bättre insyn för allmänheten.

Det bör utredas om "stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet" ska adderas till listan i 2 kap. 3 § 3 st. bokföringslagen.

## **3.4 Revision (4 kap. stiftelselagen)**

### **3.4.1 Revisors skyldighet att anmäla brott**

I 9 kap. 42 § aktiebolagslagen (2005:551) är det föreskrivet en skyldighet för ett bolags revisor att vid misstanke om viss brottslighet anmäla detta till åklagare och underrätta styrelsen därom.

Motsvarande bestämmelser saknas i stiftelselagen. Det finns dock ingen anledning till att revisorer i stiftelser inte har denna skyldighet. En utvidgning av ansvaret för stiftelsers revisorer att göra anmälan vid misstanke om brott bör utredas.

## **3.5 Ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande (6 kap. stiftelselagen)**

### **3.5.1 Regler om ändring av föreskrifter i ett stiftelseförordnande**

Stiftelselagens 6 kap. reglerar ändring samt upphävande och åsidosättande (i det följande angett som ändring) av föreskrifter i ett stiftelseförordnande. Tillstånd till ändringar prövas av antingen Kammarkollegiet eller tillsynsmyndigheten på ansökan av en stiftelses styrelse eller förvaltare. Kammarkollegiet prövar ändringar av föreskrifter som avser de ämnen som är uppräknade i 6 kap. 1 § första stycket 1–9 medan tillsynsmyndigheten ska pröva ändring av föreskrifter som avser ämnen som inte är uppräknade däri.

För det fall stiftelsens föreskrifter innehåller ett så kallat ändringsförbehåll ska tillsynsmyndigheten och inte Kammarkollegiet göra en prövning av ändringar av föreskrifter som avses i 6 kap. 1 § första stycket 2–9 (jfr 6 kap. 4 §).

Den delade kompetensen mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheten vållar en del tillämpningsproblem. När en stiftelses styrelse eller förvaltare beslutar om ändring av föreskrifterna i stiftelseförordnandet är det många gånger fråga om att ändra föreskrifter av flera olika slag. Om en ansökan till Kammarkollegiet om



# Länsstyrelserna

tillstånd till ändring enligt 6 kap. 1 § omfattar föreskrifter av olika slag, tar kollegiet med tillämpning av nuvarande regler ställning till vilka ändringar som rör föreskrifter som faller under 6 kap. 1 § och som kollegiet har kompetens att pröva. Ansökan i övriga delar, det vill säga i de delar som rör föreskrifter av andra slag, avvisas. Styrelsen eller förvaltaren kan så snart Kammarkollegiet har gett sitt tillstånd till ändring av sådana föreskrifter som avses i 6 kap. 1 § första stycket tillämpa beslutet om ändring. När det gäller övriga delar av beslutet, ska tillsynsmyndighetens (länsstyrelsernas) tillstånd sökas. För en stiftelse som har ändrat flera av sina föreskrifter kan alltså följden av det gällande regelverket bli att de föreskrifter som i praktiken gäller för stiftelsen under en övergångsperiod är motsägelsefulla. Detta kan leda till förfång för stiftelsen. Vidare kan det vara svårt för stiftelserna att avgöra vilken myndighet den ska vända sig till när flera föreskrifter har ändrats. För stiftelserna är detta en tidskrävande och omständlig procedur. Det har även visat sig tidskrävande för länsstyrelserna att sälla undan de delar av ansökan som inte faller under länsstyrelsernas kompetens och som ska avvisas. Det är i vissa fall svårt att dra gränsen vad som hör till länsstyrelsens respektive Kammarkollegiets kompetens. Det kan vidare uppkomma problem om länsstyrelsen och Kammarkollegiet har olika uppfattning om vad som är gällande föreskrifter till exempel paragrafnumrering. Om ansökan prövas av en och samma myndighet blir den administrativa bördan för stiftelserna och myndigheterna mer begränsad.

Kompetensfördelningen mellan Kammarkollegiet och tillsynsmyndigheterna berördes i prop. 2008/09:84 s. 54–57 men några ändringar kom inte till stånd. I propositionen uttalades att "efter en utvärdering av koncentrationen av tillsynsverksamheten och dess resultat kan det dock finnas anledning att överväga en utvidgning av tillsynsmyndigheternas kompetens".

Länsstyrelserna anser att de problem som den delade kompetensen innebär för stiftelserna och berörda myndigheter måste adresseras och bli föremål för en grundlig utredning.

### 3.5.2 Om ändring efter tillstånd av tillsynsmyndigheten

I 6 kap. 1 § stiftelselagen anges föreskrifter i stiftelseförordnandet som styrelsen eller förvaltaren inte utan tillstånd från Kammarkollegiet får ändra, upphäva eller åsidosätta. Av 6 kap. 3 § framgår att det krävs tillstånd av tillsynsmyndigheten för att ändra föreskrifter som avser andra frågor än de som räknas upp i 6 kap. 1 §. Av bestämmelsen framgår det att tillsynsmyndigheten ska medge tillstånd om inte styrelsens eller förvaltarens beslut strider mot stiftelselagen. Samtidigt anges att 6 kap. 1 § andra stycket första och andra meningarna ska tillämpas. Det innebär att tillsynsmyndigheten ska pröva om föreskriften inte längre kan följas på grund av ändrade förhållanden eller att de har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl.

Av prop. 2008/09:48 s. 94 framgår att tillsynsmyndighetens prövning endast ska avse lagligheten i en ändring och att den inte strider mot tvingande bestämmelser i



# Länsstyrelserna

stiftelselagen och att tillstånd inte kan nekas på den grund att ändringen framstår som olämplig. Att tillsynsmyndigheten enligt 6 kap. 3 § första stycket andra meningen ska tillämpa 6 kap. 1 § andra stycket första och andra meningarna och således pröva skälen för ändringen stämmer inte överens med att tillstånd ska medges så länge som inte ändringen strider mot stiftelselagen, det vill säga inte pröva några skäl för ändring.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § måste ändras så att det framgår tydligt vilken prövning tillsynsmyndigheten ska göra. Ska tillsynsmyndigheten enbart göra en laglighetsprövning, vilket synes varit meningen, ska 3 § första stycket sista meningen utgå.

### **3.5.3 Om upplösning av mindre stiftelser i vissa fall**

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § ger en stiftelses styrelse eller förvaltare en möjlighet att besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar för det ändamål vartill de är bestämda eller för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar detta. Tillstånd av tillsynsmyndigheten krävs.

För att tillstånd ska lämnas ska förutsättningarna i punkterna 1–4 vara uppfyllda. Bestämmelsen i punkten 2 om att stiftelsen inte ska ha kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren vållar problem. Många stiftelser har uppfattat bestämmelsen som att det är möjligt att underlåta utdelning eller ändamålsuppfyllelse i fem år för att sedan ansöka om tillstånd till upplösning i enlighet med bestämmelsen i 6 kap. 5 §.

Den tillämpningen har inte godtagits i praxis utan det är tillräckligt att stiftelsen har haft även mycket små disponibla medel som skulle ha kunna delats ut för att punkten 2 inte ska vara uppfylld. Det här blir motsägelsefullt i förhållande till att bestämmelsen även ska kunna tillämpas när förbrukning av tillgångarna kan göras för det gällande ändamålet.

Stiftelsernas styrelser och förvaltare kan ytterligare ledas till att tro att 6 kap. 5 § är enda möjligheten att upplösa en stiftelse eftersom detta är oreglerat i stiftelselagen med undantag för bestämmelsen i 7 kap. 18 § som upplyser om att en stiftelse är upplöst när tillgångarna förbrukats i fall som avses i 6 kap. 5 §. Se mer om detta i avsnitt 3.6.2 Kodifiering av stiftelses upplösning.

Länsstyrelserna ser positivt på en bestämmelse som förenklar upplösning av äldre stiftelser med små förmögenheter. En sådan möjlighet bör helst vila på objektiva kriterier.

## **3.6 Likvidation och upplösning (7 kap. stiftelselagen)**

### **3.6.1 Länsstyrelsen har inte möjlighet att ansöka om likvidation för stiftelsen**

Av 7 kap. 1 § stiftelselagen framgår att styrelsen eller förvaltaren för stiftelser som utövar näringsverksamhet ska upprätta en särskild balansräkning så snart det finns



# Länsstyrelserna

skäl att anta att värdet av stiftelsens tillgångar understiger summan av stiftelsens skulder.

Visar balansräkningen att värdet av tillgångarna understiger summan av skulderna, ska styrelsen eller förvaltaren ansöka hos tingsrätt om att stiftelsen försätts i likvidation.

Sådan ansökan kan även göras av styrelseledamot eller revisor.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga styrelseledamöter eller en förvaltare att fullgöra sina åligganden att upprätta en särskild balansräkning samt att ansöka om likvidation.

Det övergripande syftet med bestämmelserna om tvångslikvidation är att de ska utgöra ett skydd för borgenärer som ingår avtal med stiftelser som utövar näringsverksamhet. I stiftelseregistret finns registrerade likvidationspliktiga stiftelser där styrelsen trots föreläggande inte ansöker om likvidation av stiftelsen eller där styrelsen eller förvaltaren frånträtt sina uppdrag och därför saknar behöriga företrädare som kan ansöka om likvidation. För att skydda borgenärerna finner länsstyrelserna att det finns ett behov av att även tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ansöka om att en stiftelse ska försättas i likvidation om ansvarig styrelse eller förvaltare underlåter att göra detta.

### 3.6.2 Kodifiering av en stiftelses upplösning

Gällande lagstiftning innehåller inga generella regler om medgivande till upplösning av en stiftelse. Vissa speciella situationer är reglerade. En stiftelse anses enligt praxis upplöst när dess förmögenhet är definitivt förbrukad och stiftelsen inte kan förväntas få nya tillgångar. Vidare måste en stiftelse sakna skulder för att komma i fråga för upplösning. En stiftare kan från början ha förordnat att även kapitalet får användas eller förbrukas under ett visst antal år eller när ett visst mål är uppfyllt. Då krävs inte länsstyrelsens tillstånd enligt 6 kap. 5 § stiftelselagen eller Kammarkollegiets tillstånd att upphäva avkastnings- eller kapitaliseringsföreskrifter.

Enligt prop. 1993/94:9 s. 191 framgår följande. ” Enligt gällande rätt anses en stiftelse upplöst när det med säkerhet kan slås fast att stiftelsen inte längre har några tillgångar”. Någon bestämmelse i stiftelselagen finns inte som slår fast det som framgår av förarbetena.

I 7 kap. stiftelselagen om likvidation och upplösning, behandlas enbart hur en näringsdrivande stiftelse kan upplösas genom likvidation. Av kapitlet framgår även att en stiftelse är upplöst i fall som avses i 6 kap. 5 § vilket har lyfts ovan under punkt 3.5.3 om upplösning av stiftelser i vissa fall. För insamlingsstiftelser finns det en särskild bestämmelse (11 kap. 2 §) som slår fast att en insamlingsstiftelse är upplöst om den har saknat tillgångar under en sammanhängande period av två år.

Stiftelser som tillkommit före den 1 januari 1996 kan upplösas genom tillämpning av ett icke godtyckligt upplösningsförbehåll, det vill säga en föreskrift om





# Länsstyrelserna

upplösning som gjorts beroende av att en relevant framtida händelse inträffar som den som beslutar om upplösning inte kan råda över.

Att det av lagstiftningen inte tydligt framgår med vilken rätt en stiftelse kan upplösas innebär en oklarhet för stiftelserna när en stiftelse är upplöst vilket ökar stiftelsernas administrativa börda. I många fall söker stiftelserna länsstyrelsens tillstånd enligt 6 kap. 5 § stiftelselagen att få förbruka stiftelsens medel för ändamålet trots att stiftelsen saknar föreskrifter som hindrar förbrukningen av stiftelsens kapital. Otydligheten föranleder även onödiga ärenden hos länsstyrelserna.

Länsstyrelsen anser att det av stiftelselagen bör framgå när en stiftelse är upplöst samt på vilka sätt som en stiftelse kan upplösas. Vidare bör det tydliggöras vilket underlag en stiftelse ska lämna till länsstyrelsen för att kunna avregistreras med hänvisning till att den är upplöst.

## **3.7 Tillsyn m.m. (9 kap. stiftelselagen)**

### **3.7.1 Förordnande av styrelseledamot i samband med länsstyrelsens entledigande av ledamot**

Tillsynsmyndigheten har möjlighet att ansöka hos allmän domstol om att en styrelseledamot eller förvaltare som har misskött sitt uppdrag ska entledigas. Har tillsynsmyndigheten ansökt om entledigande av en styrelseledamot eller förvaltare får myndigheten entlediga denne för tiden till dess att domstolen slutligt har prövat saken eller bestämt annorlunda.

Om tillsynsmyndigheten behöver förordna en ledamot i samband med ett entledigande sker det med stöd av 9 kap. 7 § stiftelselagen. Ett sådant förordnande gäller endast till dess att ny ledamot kunnat utses i behörig ordning. Det innebär att nya ledamöter kan utses av någon som har den rätten enligt stiftelseförordnandet, det vill säga av någon som utgör stiftelsens verkliga huvudman.

Länsstyrelserna anser att det vid allvarlig misskötsamhet kan finnas behov av ett entledigande av ledamot och att tillsynsmyndigheten kan säkerställa att en oberoende ledamot utses till dess att domstol slutligt prövat saken. Se även punkt 3.2.1 Hur styrelseledamöter eller förvaltare ska utses för en stiftelse.

### **3.7.2 Fråga om utseende av styrelse eller förvaltare när sådan saknas för en stiftelse**

Om en stiftelse helt saknar styrelse eller förvaltare kan tillsynsmyndigheten endast ingripa genom att förordna nya styrelseledamöter och då i ett sådant antal att styrelsen blir beslutför i enlighet med stiftelseförordnandet.

Det är i vissa fall svårt för tillsynsmyndigheten att finna personer som är villiga att åta sig ett uppdrag som styrelseledamot för en stiftelse i vilken förhållandena kring förvaltningen kan vara oklara. Att finna flera personer kan vara nästintill omöjligt.



# Länsstyrelserna

Om inte styrelseledamöter kan förordnas har inte tillsynsmyndigheten någon som kan ge insyn i stiftelsens förvaltning och som kan ta tillvara stiftelsens intressen.

Det finns anledning att utreda om tillsynsmyndigheten ska kunna förordna en god man att handha förvaltningen om inte styrelse kan utses samt ifall tillsynsmyndigheten ska kunna garantera ett visst arvode för det fall stiftelsen inte kan betala. Ett liknande system finns i Finland.

### **3.7.3 När testamentariska stiftelseförordnanden i vissa fall inte kan verkställas**

Av 9 kap. 9 § stiftelselagen följer att när ett testamentariskt stiftelseförordnande inte kan verkställas på grund av att det saknas ett förvaltningsåtagande (1 kap. 2 § andra stycket) ska länsstyrelsen på begäran av någon som förvaltar dödsboet verka för att sådant åtagande lämnas. Länsstyrelsen får i ett sådant läge även besluta om en annan förvaltningsform för stiftelsen än den stiftaren föreskrivit. Behörig länsstyrelse är länsstyrelsen i det län där stiftaren hade sitt hemvist.

Tillsynen över stiftelser koncentrerades 2010 från 21 länsstyrelser till 7 länsstyrelser. Behörigheten enligt 9 kap. 9 § stiftelselagen ligger kvar hos den länsstyrelse i det län där stiftaren hade sitt hemvist och har i lagen inte koncentrerats till de 7 länsstyrelserna. Detta är den enda uppgift som enligt stiftelselagen ligger kvar på samtliga 21 länsstyrelser. Bestämmelsen behöver ändras så att behörig länsstyrelse blir den länsstyrelse som utövar tillsyn över stiftelser i det län som stiftaren hade sitt hemvist.

### **3.7.4 Förhandsbesked**

Genom rättsfallet RÅ 1983 2:62 slogs det fast att tillsynsmyndigheten med bindande verkan kan uttala huruvida en tillämnad förvaltningsåtgärd kan godkännas eller ej. Detta med hänvisning till de verktyg för ingripande som tillsynsmyndigheten har vars motsvarighet idag återfinns i 9 kap. 5 § stiftelselagen. Det här rättsfallet har lagt grunden för tillsynsmyndigheten att lämna så kallade förhandsbesked.

Att kunna erhålla ett förhandsbesked är något som många gånger efterfrågas av stiftelsernas styrelser eller förvaltare. Det råder dock viss oklarhet kring om tillsynsmyndigheten är skyldig att på begäran lämna förhandsbesked, vilket domstol kommit fram till i vart fall i ett fall. Det råder vidare oklarhet kring ett beskeds rättsverkningar och rättskraft samt om och när det är möjligt att återkalla eller ändra ett lämnat besked. Det är inte heller klarlagt vilken omfattning ett förhandsbesked kan ha och vilka typer av förvaltningsåtgärder det kan lämna besked om.

Länsstyrelserna anser att det är nödvändigt att utreda om tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked och i så fall lagstifta om förfarandet. I samband med detta bör det även utredas hur långt tillsynsmyndighetens skyldigheter att lämna råd och upplysningar till stiftelser (9 kap. 3 § andra stycket) sträcker sig.



# Länsstyrelserna

## 3.8 Registrering (10 kap. stiftelselagen)

### 3.8.1 Styrelseledamot får inte vara försatt i konkurs eller förvaltare - saknas att de ska intyga på heder och samvete

Av 2 kap. 10 § stiftelselagen framgår att den som är underårig eller försatt i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte kan vara styrelseledamot.

Enligt 10 kap. 2 § stiftelselagen ska en stiftelses styrelse anmäla stiftelsen för registrering i stiftelseregistret senast sex månader efter det att stiftelsen bildades samt att därefter anmäla ändringar av de uppgifter som ska vara registrerade, bland annat styrelseledamöter.

Motsvarande anmälan för aktiebolag (jfr 8 kap. 11 § aktiebolagslagen och 1 kap. 3 § aktiebolagsförordningen) ska innehålla en försäkran på heder och samvete om att anmälda personer inte är försatta i konkurs eller har förvaltare.

Det torde vara ett förbiseende att motsvarande bestämmelse om försäkran på heder och samvete saknas i stiftelseförordningen. Bestämmelsen bör införas i stiftelseförordningen.

### 3.8.2 Avregistrering av stiftelser

Registreringsmyndigheten ska registrera att en stiftelse är upplöst (10 kap. 3 § stiftelselagen) vilket brukar benämnas avregistrering samt om det genom dom förklarats att en registrering inte borde ha skett, att ett beslut som registrerats är ogiltigt eller att något visst förhållande som registrerats inte föreligger (10 kap. 5 § stiftelselagen). Förarbetena till stiftelselagen antyder även att bestämmelsen i 10 kap. 12 § skulle kunna användas för avregistrering av stiftelser (se mer om det i avsnitt 3.1.1 Stiftelsebegreppet och stiftelsen som en rättskapabel juridisk person).

Stiftelselagen saknar regler om hur registrerings- och tillsynsmyndigheten på ett administrativt och rättssäkert sätt ska hantera registrerade stiftelser som hävdar att de inte är stiftelser och ska avregistreras av den anledningen eller stiftelser som andra myndigheter inte anser vara stiftelser. Stiftelser som dock får anses uppfylla kraven för registrering. Problematiken har blivit tydliggjord i det rättsfall från hovrätten (se avsnitt 3.1.1) där staten stämde vid allmän domstol för att en stiftelse inte ansåg sig vara en stiftelse.

Stiftelselagen behöver kompletteras med utförligare regler om när och under vilka förutsättningar en stiftelse ska avregistreras. Det finns anledning att tydliggöra vilket underlag som krävs för att avregistrering ska kunna ske. Det behöver även utredas under vilka förutsättningar och på vilket sätt registrerings- och tillsynsmyndigheten ska kunna verka för att stiftelser för vars förvaltning ingen tar ansvar ska kunna upplösas och avregistreras. I dag saknas det verktyg för det. Exempelvis skulle man kunna införa en möjlighet att förordna en god man med uppdraget att avveckla en stiftelse (se även avsnitt 3.7.2 Fråga om utseende av styrelse eller förvaltare när sådan saknas för stiftelse).



# Länsstyrelserna

## 3.9 Insamlingsstiftelser (11 kap. stiftelselagen)

### 3.9.1 Insamlingsstiftelser - bildande av stiftelser utan att tillskjuta kapital

En insamlingsstiftelse bildas utan att något ursprungligt kapital skjuts till av stiftarna (11 kap. 1 §). En insamlingsstiftelse ska genom ett upprop av stiftaren samla in pengar från en mer eller mindre vid krets av personer eller företag. Med anledning av att en insamlingsstiftelse ska bedriva insamlingsverksamhet bland allmänheten ställer lagstiftningen i vissa avseenden större krav på dessa.

En insamlingsstiftelse står alltid under full tillsyn (11 kap. 2 § jämfört med 9 kap. 10 §) oavsett vad stiftaren kan ha föreskrivit. Står en stiftelse under tillsyn ska den betala tillsynsavgift till länsstyrelsen (20 § stiftelseförordningen).

En insamlingsstiftelse är alltid bokföringsskyldig (2 kap. 3 § bokföringslagen). Med bokföringsskyldigheten följer en skyldighet att upprätta årsredovisning (6 kap. 1 § bokföringslagen) vilken ska granskas av minst en auktoriserad eller godkänd revisor (4 kap. 4 § stiftelselagen).

Länsstyrelserna anser att det bör utredas om en insamlingsstiftelse vid bildandet ska tillskjutas ett reserverat kapital av stiftaren, styrelsen eller förvaltaren som garanterar att stiftelsen kan fullgöra framförallt sin bokföringsskyldighet och skyldighet att upprätta och avlämna en reviderad årsredovisning. Att dessa skyldigheter fullgörs är helt avgörande för att länsstyrelsen ska kunna utöva sin tillsyn över stiftelsen och i förlängningen för allmänhetens tilltro till insamlingsstiftelser.

## 3.10 Övrigt

### 3.10.1 Avgifter för registerhållning och tillsyn

Bestämmelserna om tillsyns- och registerhållningsavgift finns i 20–21 § stiftelseförordningen och kan sammanfattas enligt följande tabell av vilken det framgår vilken avgift som utgår för olika kategorier av stiftelser.

#### Tillsynsavgift

Pensions – och personalstiftelser	600 kr
Stiftelser som utövar näringsverksamhet	600 kr
Övriga stiftelser	400 kr
Stiftelse vars tillgångar överstiger 100 pbb och som står under begränsad tillsyn och förvaltas av statlig myndighet	200 kr



# Länsstyrelserna

Stiftelse vars tillgångar överstiger 100 pbb och som står under kontroll av Svensk Insamlingskontroll och förvaltas av statlig myndighet	200 kr
Stiftelse som står under begränsad tillsyn	0 kr
Stiftelse som står under kontroll av Svensk Insamlingskontroll	0 kr
Stiftelse om inte är skyldig att upprätta årsredovisning	0 kr

## Registerhållningsavgift

Pensions – och personalstiftelser	425 kr
Stiftelser som utövar näringsverksamhet	600 kr
Övriga stiftelser med tillgångar över 1,5 miljoner kronor	425 kr
Övriga stiftelser med tillgångar understigande eller lika med 1,5 miljoner kronor	200 kr

Bestämmelsernas utformning och de många olika avgiftsnivåerna gör det svårt för en stiftelse att utläsa hur mycket den ska erlagga i avgift. Avgifterna har varit oförändrade sedan de infördes. Det kan vidare tilläggas att avgifterna inte motsvarar nedlagt arbete hos tillsynsmyndigheten och de många olika avgiftsnivåerna orsakar en ökad administration och kategorisering av stiftelser. Länsstyrelserna önskar att avgifterna ska ändras till en enhetlig avgift, som är kostnadstäckande.

### 3.10.2 Förseningsavgift – årsredovisningar

Skyldigheten för stiftelser att offentliggöra årsredovisningen och revisionsberättelser följer av 6 kap. bokföringslagen och 8 kap. årsredovisningslagen. Kopior av handlingarna ska ha kommit in till registreringsmyndigheten inom sex månader efter räkenskapsårets utgång.

Om årsredovisningshandlingar inte kommer in i tid är länsstyrelsen hänvisad till de åtgärder som följer av 9 kap. 4–5 §§ i stiftelselagen. Tillsynsmyndigheten kan förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltare att fullgöra sina åligganden. Föreläggande kan förenas med vite som även kan dömas ut av myndigheten. Förfarandet är omständligt och tidskrävande. Länsstyrelsens tillsynsverksamhet bygger på att årsredovisningshandlingarna kommer in i tid och om detta inte sker blir konsekvensen en eftersläpning i tillsyn vilket i sin tur leder



---

# Lännsstyrelserna

till att Länsstyrelsen förlorar möjligheten att agera på aktuella uppgifter samt att effektiviteten i tillsynen går förlorad.

De möjligheter som står till länsstyrelsernas förfogande bör ses över och hur processen kan snabbas upp.

Denna skrivelse är utarbetad av länsstyrelserna gemensamt genom en arbetsgrupp inom nätverket för länsstyrelsernas chefsjurister. Skrivelsen har föredragits för landshövdingen i respektive län som beslutat att skrivelsen ska sändas.

På länsstyrelsernas vägnar

Minoo Akhtarzand  
Landshövding Västmanland

Claire Melin  
Rättschef  
Länsstyrelsen Västra Götaland