

HFD 2019 ref. 64

Fråga om ett generellt utformat ändringsförbehåll i stadgarna för en s.k. äldre stiftelse är ogiltigt i sin helhet.

3, 4 och 10 §§ lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 december 2019 följande dom (mål nr 5683-18).

Bakgrund

1. En stiftelse är en juridisk person som 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. Förvaltningen ombesörjs normalt av en styrelse, som ansvarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. En stiftelse måste ha minst en revisor.

2. I samband med bildandet av en stiftelse kan stiftaren, med vissa begränsningar, bestämma att de föreskrifter som gäller för stiftelsen ska kunna ändras utan att stiftelsen behöver ha myndighets tillstånd, ett s.k. ändringsförbehåll. Ett sådant förbehåll kan tas in i själva stiftelseförordnandet eller i stiftelsens stadgar.

3. För stiftelsebildningar som skett före den 1 januari 1996, s.k. äldre stiftelser, anses gälla att ändringsförbehåll är giltiga. Om ändringsförbehållet omfattar stiftelsens ändamål måste dock rätten att ändra vara knuten till att en viss händelse inträffar som den ändringsberättigade, t.ex. stiftelsens styrelse, inte kan påverka.

4. Stiftelser står under tillsyn av länsstyrelsen som bl.a. ska utse styrelseledamöter om detta behövs för att styrelsen ska bli beslutför, liksom revisorer om dessa inte har utsetts i behörig ordning.

5. Stiftelsen Askims Sjöscoutgårdar bildades 1991 och är således en äldre stiftelse. I samband med bildandet antogs stadgar för stiftelsen. I dessa föreskrevs att styrelsen för sjöscoutkårens föräldraförening skulle medverka vid utseendet av styrelseledamöter, revisor och suppleanter. Vidare togs det in ett ändringsförbehåll med följande lydelse. ”Ändring av stadgar fordrar samstämmigt beslut av styrelsen för stiftelsen. Sådan ändring prövas och stadfästes av Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse.”

6. Stiftelsens styrelse beslutade 1992 enhälligt att ändra stadgarna, bl.a. på så sätt att styrelsen för föräldraföreningen inte längre skulle medverka vid val av de ovan nämnda stiftelsefunktionärerna. Bakgrunden var att föräldraföreningen hade lagts ned.

7. I samband med att stiftelsen anmäldes för registrering i stiftelseregistret konstaterade länsstyrelsen att stiftelsen under 2017

utsett styrelseledamöter, revisor och suppleanter utan att föräldraföreningen medverkat i besluten. Då dessa inte ansågs vara utsedda i behörig ordning beslutade länsstyrelsen att utse dem. Länsstyrelsen menade att stadgeändringen 1992 inte var giltig eftersom själva ändringsförbehållet var ogiltigt, då detta tillät ändringar av stiftelsens ändamål utan att rätten att ändra knutits till att en viss händelse inträffat.

8. Stiftelsen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg som biföll överklagandet. Förvaltningsrätten konstaterade att ändringsförbehållet ska bedömas enligt äldre rätt, enligt vilken det fanns möjligheter till långtgående ändringsförbehåll och att det därför saknades skäl att ogiltigförklara förbehållet i dess helhet. Eftersom de företagna ändringarna omfattades av ändringsförbehållet var stadgeändringen giltig och styrelseledamöterna, revisorn samt suppleanterna därmed behörigen utsedda.

9. Länsstyrelsen överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg som avlog överklagandet.

Yrkanden m.m.

10. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* yrkar att underinstansernas domar ska upphävas och att länsstyrelsens beslut ska fastställas samt anför bl.a. följande. Ett äldre ändringsförbehåll är ogiltigt om det är generellt utformat och utan begränsande villkor såvitt avser ändringar av stiftelsens ändamål. Om ändringsförbehållet inte är utformat på ett korrekt sätt är det ogiltigt i sin helhet.

11. *Stiftelsen Askims Sjöscoutgårdar* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

12. Frågan i målet gäller om ett generellt utformat ändringsförbehåll i stadgarna för en äldre stiftelse är ogiltigt i sin helhet.

Rättslig reglering

13. Enligt 3 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220), införandelagen, ska en förmögenhetsbildning som har tillkommit före ikraftträdandet – den 1 januari 1996 – och som närmast dessförinnan uppfyllde de krav som stiftelselagen ställer på stiftelsebildning anses som stiftelse enligt stiftelselagen (1994:1220).

14. Enligt 4 § införandelagen gäller stiftelselagen för sådana äldre stiftelser med de begränsningar som följer av lagen.

15. I 10 § införandelagen anges att om stiftelseförordnandet för en äldre stiftelse innehåller en bestämmelse som innebär att någon får ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta en av stiftaren meddelad föreskrift avseende stiftelsen ska den bestämmelsen ha samma giltighet som enligt äldre rätt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Den i målet aktuella stiftelsen bildades 1991 och är därmed en äldre stiftelse. För sådana stiftelser gäller att ändringsförbehåll ska bedömas utifrån äldre rätt.

17. Det nu aktuella ändringsförbehållet är generellt utformat och medger enligt ordalydelsen att även stiftelsens ändamål får ändras, utan att denna rätt har knutits till att en viss händelse inträffar. Frågan nu är om förbehållet till följd av denna generella utformning i sin helhet ska anses vara utan verkan eller om det är möjligt att med stöd av förbehållet göra vissa ändringar av stadgarna.

18. Varken lagstiftning eller förarbeten ger någon klar vägledning om hur ändringsförbehåll som saknar begränsningar avseende ändring av ändamålet ska bedömas beträffande sin giltighet när förbehållet används för andra slags stadgeändringar.

19. Den nu gällande stiftelselagen syftar till att säkerställa och trygga en stiftelses möjligheter att verka för det ändamål som stiftaren angett i stiftelseförordnandet. Som utgångspunkt gäller att stiftaren ska ha frihet att bestämma hur stiftelsen ska förvaltas. Regleringen innebär därför att ändringsförbehåll i viss utsträckning tillåts avseende andra föreskrifter än stiftelsens ändamål. Införandet av stiftelselagen innebar emellertid att den rättsliga verkan av ändringsförbehåll enligt den dittills gällande ordningen kraftigt begränsades. Stiftelselagens regler på denna punkt skulle därför inte tillämpas avseende äldre stiftelser (prop. 1993/94:9 s. 48 och 95). Det fanns således ett behov av bestämmelsen i 10 § införandelagen avseende äldre stiftelser.

20. Ändringsförbehåll avseende äldre stiftelser ansågs giltiga så länge stiftelsens ändamål inte omfattades eller, om ändamålet tilläts ändras, detta gjorts beroende av att en viss händelse inträffade som den ändringsberättigade inte kunde råda över (a. prop. s. 44).

21. Av nämnda förarbeten framgår således att den enda typ av ändringsförbehåll som inte kunde godtas var sådana som gav möjlighet att ändra ändamålet utan begränsning till att en viss händelse inträffade.

22. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör därför äldre rätt förstås på så sätt att det är möjligt att med stöd av ett generellt utformat förbehåll ändra sådant som inte berör stiftelsens ändamål.

23. En sådan ordning ligger också i linje med att tolkningen av föreskrifter i ett stiftelseförordnande måste syfta till att fastställa

stiftarens vilja, dvs. ensidiga viljeförklaring, vid instiftandet och att denna vilja så långt som möjligt ska respekteras. Genom att i förordnandet ta in ett generellt utformat ändringsförbehåll måste stiftaren rimligtvis ha avsett att långtgående ändringsmöjligheter ska finnas, exempelvis när förändringar i omvärlden så kräver.

24. Mot denna bakgrund ska ett ändringsförbehåll avseende en äldre stiftelse inte fränkännas giltighet i sin helhet enbart av det skälet att det getts en så generell utformning att det enligt sin ordalydelse ger rätt att ändra ändamålet utan att rätten har knutits till att en viss händelse inträffar. I dessa fall ska i stället ändringar anses giltiga så länge de omfattas av förbehållets ordalydelse och inte direkt eller indirekt kan påverka stiftelsens ändamål eller förutsättningarna för att fullfölja detsamma.

25. I förevarande fall omfattas stadgeändringen av ändringsförbehållet. Ändringen är inte av det slaget att ändamålet påverkas. Det har därför inte förelegat hinder för att med stöd av ändringsförbehållet besluta om reviderade stadgar på det sätt som skett. Styrelseledamöter, revisor och suppleanter har således varit behörigen utsedda. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Classon, Andersson, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson* (skiljaktig motivering). Föredragande var justitiesekreterarna Anna Malmström och Erik Hannus.

Justitierådet *Anderson* var skiljaktig beträffande motiveringen och anförde att domen från och med punkt 16 borde ha utformats enligt följande:

16. Stiftelsen bildades 1991 och är därmed en äldre stiftelse. För sådana gäller att stiftaren genom ett ändringsförbehåll i stiftelseförordnandet med giltig verkan kan föreskriva att stiftaren själv eller någon annan när som helst får ändra föreskrifterna i stiftelseförordnandet. Detta gäller dock inte utan inskränkning i fråga om stiftelsens ändamål. För att ett ändringsförbehåll i den delen ska vara giltigt krävs det att rätten att ändra gjorts beroende av att en viss händelse inträffar som den ändringsberättigade inte kan råda över (se prop. 1993/94:9 s. 44).

17. Det ändringsförbehåll som är aktuellt är så generellt utformat, att det enligt sin ordalydelse innefattar en möjlighet att när som helst ändra samtliga föreskrifter i stiftelsens stadgar, inklusive de som bestämmer stiftelsens ändamål.

18. Den fråga som väckts i målet är om det aktuella förbehållet till följd av sin generella utformning i sin helhet ska anses ogiltigt.

19. Varken lagstiftning eller förarbeten ger stöd för att ett ändringsförbehåll i sin helhet ska anses ogiltigt enbart på den grunden att det enligt sin ordalydelse inrymmer ändringar som enligt vad som nyss sagts inte med giltig verkan kan förordnas om i ett ändringsförbehåll. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening finns det inte heller några vägande skäl för en sådan ordning. Däremot talar starka skäl häremot.

20. Tolkningen av föreskrifter i ett stiftelseförordnande bör syfta till att fastställa stiftarens vilja vid instiftandet och så långt som möjligt respektera denna vilja. Genom att i förordnandet ta in ett generellt utformat ändringsförbehåll ligger det nära till hands att anta att stiftaren avsett att långtgående ändringsmöjligheter ska finnas, exempelvis när förändringar i omvärlden så kräver.

21. Det kan också befaras medföra betydande olägenheter och leda till rättsförluster om en stadgeändring som skett med stöd av ett ändringsförbehåll av aktuellt slag efter att ha tillämpats under lång tid skulle fränkännas giltighet enbart på den grunden att förbehållet givits en vid utformning.

22. Vidare kan det ändamålsenliga och praktiska i en ordning som innebär att varje äldre stiftelse i vilken det finns ändringsförbehåll av aktuellt slag, skulle vara hänvisad till att för varje stadgeändring ansöka om permutation hos Kammarkollegiet starkt ifrågasättas.

23. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör därför ett ändringsförbehåll inte i sin helhet fränkännas giltighet enbart av det skälet att det fått en så vid utformning så att det enligt sin ordalydelse inkluderar möjligheten att närsomhelst och av vilket skäl som helst ändra ändamålet med stiftelsen.

24. Den stadgeändring som är aktuell i målet är inte av det slaget att stiftelsens ändamål eller dess förutsättningar för att fullfölja det påverkats. Det finns därför inte skäl för att fränkänna ändringsförbehållet giltighet med avseende på denna stadgeändring. Någon annan grund för att fränkänna ändringsförbehållet giltighet har inte gjorts gällande.

25. Det har därför inte förelagat hinder för att med stöd av ändringsförbehållet besluta om reviderade stadgar på sätt som skett. Styrelseledamöter, revisor och suppleanter har således varit behörigen utsedda. Överklagandet ska därför avslås.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2018-01-30, ordförande Jarnevall):

Ändringsförbehåll och äldre rätt

Stiftaren kunde enligt äldre rätt förbehålla vem som helst rätt att ändra i förordnandet (eller för den delen stadgarna). Ändringsrätten kunde även omfatta ändamålsföreskrifterna (Henning Isoz, Stiftelselagen - En kommentar s. 172, nedan Isoz). Även enligt äldre rätt uppställdes dock vissa krav på förbehåll av aktuellt slag. Ändringsförbehållen godtogs inte i den mån de var godtyckliga. Med ”godtyckligt” avses i detta sammanhang att de inte fick innebära en rätt för någon att när som helst helt fritt ändra stiftelsens ändamål till annat än det ursprungligen fastställda eller

att förordnandet helt fritt skulle kunna komma att återkallas. Ändringsförbehåll avseende andra bestämmelser än sådana som gällde ändamålet eller återkallande av förordnandet ansågs dock vara tillåtna även om förbehållen innebar att ändring kunde företas tillsynes helt förutsättningslöst (Henrik Hessler, Om Stiftelser s. 355 f. och 498 f, nedan Hessler).

Den rådande inställningen var också att det även var fullt möjligt att stiftaren kunde överlåta utformningen av stiftelsens organisation på styrelse eller förvaltare, det ansågs därför inte föreligga problem att i förbehåll även låta dessa organ ändra föreskrifter av liknande art (Hessler s. 364, 498).

Det går att konstatera att möjligheten till ändringsförbehåll enligt äldre rätt var mer vidsträckt än vad som idag gäller enligt stiftelselagen. Som regel godtogs ändringar med stöd av förbehåll under äldre rätt, under förutsättning att det inte handlade om godtyckliga ändringar av ändamålet och/eller återkallelse av stiftelseförordnandet.

Det aktuella förbehållets giltighet

Det nu aktuella förbehållet i Stiftelsen Askims sjöscoutgårdars stadgar är allmänt hållet på så sätt att det enligt sin lydelse öppnar upp för i princip samtliga ändringar i stadgarna/förordnandet.

”Ändring av stadgar fordrar samstämmigt beslut av styrelsen för stiftelsen. Sådan ändring prövas och stadfästes av Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse.”

Utformningen av det aktuella förbehållet är dock inte på något sätt ovanligt förekommande, tvärt om var det förr vanligt förekommande att det i förordnande och stadgar förekom förbehåll som till sin lydelse ger en formellt sett obegränsad rätt att företa ändringar, där det för vissa fall enbart föreskrivs en viss kvalificerad form för att genomföra förändringar (Hessler s. 499 not 75).

Ett ogiltigförklarande av en förbehållsbestämmelse i sin helhet stämmer inte heller överens med den inom stiftelserätten allmänt vedertagna principen om att stiftarens vilja så långt möjligt är ska följas. Även regeringens uttalanden i prop. 2008/09:84 s. 58–59, där det understryks att stiftarens intentioner med ändringsförbehåll ska respekteras, talar för att det som regel saknas anledning att helt ogiltigförklara allmänt hållna förbehåll.

Någon rätt att helt godtyckligt ändra en stiftelses ändamål utan krav på permutation torde som konstaterats inte heller föreläggas enligt äldre rätt. Däremot har allmänt hållna förbehåll varit vanligt förekommande, användandet av allmänna förbehåll tyder på att något totalt och generellt ogiltigförklarande av sådana förbehåll inte varit för handen. Det framstår snarare som den allmänna tolkningen varit att godtyckliga ändringar av ändamål eller stiftelsens upphörande inte ansetts gå att förbehålla kommande förvaltare genom liknande förutsättningslösa förbehåll, ändringar som inte ansetts möjliga utan permutation.

Sammanfattande slutsats

Förvaltningsrätten anser att stiftarens intention med förbehållet varit att ge stiftelsens kommande ledning en långtgående möjlighet att i framtiden anpassa och förändra stadgar och förordnande om detta skulle komma vara önskvärt.

Det aktuella förbehållets giltighet ska bedömas utifrån äldre rätt enligt vilken det förelåg näst intill obegränsade möjligheter för stiftaren att föra

in långtgående ändringsförbehåll i förordnanden och stadgar, i princip vem som helst kunde ges rätten att förfoga över dessa ändringar. Det saknas därför skäl att ogiltigförklara förbehållet i sin helhet.

De företagna ändringarna omfattas av förbehållet med hänsyn till dess utformning. Då ändringarna inte avser stiftelsens ändamål eller ett upplösande av förordnandet utan enbart organisatoriska förändringar saknas också skäl att anse att ändringarna kräver tillstånd från kammarkollegiet eller tillsynsmyndigheten, vid en bedömning utifrån äldre rätt.

Då förbehållet konstaterats vara giltigt och även omfattar företagna ändringar, medför det också en rätt för styrelsen att företa stadgeändringar utifrån det tillvägagångssätt som föreskrivs i stadgarnas 8 §. Den aktuella stadgeändringen som stiftelsen företagit under 1991 ska därför anses vara behörig och korrekt genomförd. Styrelsen har därmed varit behörig och tillsatt i enlighet med stadgarna, varför tillsynsmyndigheten saknat grund för sitt beslut att tillsätta styrelse och revisorer i stiftelsen, på grundval av att de inte tillsatts i enlighet med stadgarna.

Överklagandet ska därför bifallas. Förvaltningsrätten överlåter på Länsstyrelsen i Västra Götalands län att vidta nödvändiga åtgärder. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet på så sätt att den styrelse som stiftelsen valt ska anses tillsatt i behörig ordning och styrelsen ska därigenom också anses ha varit beslutsför vid tillsättande av stiftelsens revisorer.

Kammarrätten i Göteborg (2018-10-04, Classon och Sjögren Samuelsson):

Rättslig reglering

I förarbetena till stiftelselagen angavs att den ordning som gällde före lagens ikraftträdande gav stiftaren möjlighet att kunna förbehålla sig själv eller någon annan rätt att besluta om att ändra eller upphäva föreskrifter i förordnandet. För att ett sådant ändringsförbehåll som avser stiftelsens ändamålsföreskrifter ska vara giltigt ansågs det dock, enligt förarbetena, vara ett krav att rätten att ändra m.m. gjorts beroende av att en viss händelse inträffar som den beslutsberättigade inte kan råda över (prop. 1993/94:9 s. 44 och 83 f).

Regeringen har i beslut den 7 januari 1999 (dnr U98/2516/F) uttalat sig om förutsättningarna för ett äldre ändringsförbehålls giltighet. Regeringen gör där bedömningen att en bestämmelse som medger ändring också av en stiftelses ändamål, utan att rätten att ändra stadgarna har gjorts beroende av någon yttre händelse, skulle ha varit ogiltig i sin helhet enligt äldre rätt.

Kammarrättens bedömning

Av förarbetena till stiftelselagen framgår att den ordning som gällde före lagens ikraftträdande gav stiftaren möjlighet att kunna förbehålla sig själv eller någon annan rätt att besluta om att ändra eller upphäva föreskrifter i förordnandet. För att ett ändringsförbehåll skulle godtas enligt äldre rätt krävdes att det inte var ett godtyckligt förbehåll. Ett förbehåll fick inte innebära att stiftelsens ändamål när som helst kunde ändras till något helt annat (jfr Hessler, Om stiftelser, 1952, s 498).

Den i målet aktuella ändringen av stadgarna, som avser hur styrelsen utses, har gjorts med stöd av stadgans 8 § som lyder ”Ändring av stadgar

fordrar samstämmigt beslut av styrelsen för stiftelsen. Sådan ändring prövas och stadfästes av Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse”.

Frågan är om detta förbehåll är så allmänt hållet att det i sin helhet ska anses vara utan rättslig verkan eller om det med stöd av bestämmelsen ska vara möjligt att vidta vissa förändringar som har sin grund i förordnandet.

Förbehållet är till sin lydelse visserligen inte beroende av någon yttre händelse och det får anses omfatta ändringar av stiftelsens ändamål. Ändringar i stadgarna ska dock godkännas av Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse. Framhållas i sammanhanget bör även att stiftelsen enligt stadgarna står under överinseende av Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse och att förbundet på lämpligt sätt ska vaka över att stiftelsen upprätthålles.

Mot bakgrund av det nu sagda anser kammarrätten att det kan ifrågasättas om ändringsförbehållet kan uppfattas som godtyckligt i den meningen att stiftelsens ändamål när som helst kan komma att ändras från sjöscoutverksamhet till något helt annat.

Oavsett hur det förhåller sig därmed anser kammarrätten att det måste vägas in att den ändring som är uppe till prövning här inte är en ändring av ändamålet utan en ändring av stadgarnas bestämmelser om hur styrelse ska utses.

Enligt äldre stiftelserätt fanns det inget hinder mot ändringsförbehåll som gav en styrelse möjlighet att när som helst ändra stadgarnas bestämmelser om hur styrelsen ska utses (jfr Hessler, Om stiftelser, 1952, s 498). Det ändringsförbehåll som finns i stadgarna för Stiftelsen Askims Sjöscoutgårdar kan därför inte anses ogiltigt i förhållande till den ändring av stadgarna som stiftelsen beslutade om 1992. Det finns därmed inte anledning att underkänna förbehållet i sin helhet. En bedömning av vad ändringen inneburit och syftat till bör istället göras. Med hänsyn till att den ändring som gjorts främst varit av organisatorisk art, då några ledamöter från den tidigare föräldraföreningen inte kunnat utses, bör ändringen godtas inom ramen för förbehållet. Denna ändring har då med giltig verkan kunnat göras av stiftelsen. Detta innebär att styrelsen varit behörigt tillsatt varför länsstyrelsen saknat fog för sitt beslut. Kammarrätten anser därför att överklagandet ska avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Tunbjer var skiljaktig och anförde:

Det aktuella förbehållet i Stiftelsen Askims Sjöscoutgårdars stadgar är allmänt hållet. Några ändamålsföreskrifter har inte undantagits från ändringsrätten. Ändringsförbehållet knyter inte heller ändringsmöjligheten till inträffandet av någon särskild omständighet utan ger enligt sin ordalydelse en oinskränkt möjlighet att ändra i stiftelsens stadgar. Det förhållandet att Svenska Scoutförbundets förbundsstyrelse har visst överinseende avseende såväl stadgeändringar som gällande stiftelsen i övrigt saknar enligt min bedömning betydelse. Därmed anser jag också att ändringsförbehållet ska betraktas som godtyckligt.

Regeringen ger, i tidigare nämnda beslut, uttryck för att ett ändringsförbehålls utformning, och inte nödvändigtvis vilka specifika ändringar som görs med stöd av detsamma, är avgörande för bedömningen av om ändringar av en stiftelses stadgar kan göras. Denna tolkning får även anses vinna stöd av vad Hessler (s. 499) anför om att frågan om ändringsförbehålls giltighet kan tänkas vara beroende av att detta inte är att uppfatta

som godtyckligt. Något som ger anledning att nu tillämpa andra kriterier för bedömningen av ett äldre ändringsförbehålls giltighet har, som jag ser det, inte framkommit.

Enligt min bedömning är därför det aktuella ändringsförbehållet i sin helhet ogiltigt vid en tillämpning av äldre rätt. Styrelsen i Stiftelsen Askims Sjöscoutgårdar har därmed inte haft rätt att på egen hand genomföra de ändringar av stadgarna med stöd av vilka styrelse och revisorer senare utsetts. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har således haft fog för beslutet att förordna om ny styrelse och revisorer i stiftelsen.