

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1342-20

meddelad i Stockholm den 3 juni 2021

KLAGANDE

Stiftelsen MHS Bostäder, 802002-2177

Ombud: Advokat Carl Svernlöv och advokat Christofer Isaksson
Baker & McKenzie Advokatbyrå KB
Box 180
101 23 Stockholm

MOTPART

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 4 februari 2020 i mål nr 8417-18

SAKEN

Ändring av föreskrift i stiftelseförordnande

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 237460

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det är inte bara förmögenhetsförvaltningen som ska vara av varaktig karaktär utan även det av stiftaren angivna ändamålet. Förvaltningen sköts normalt av en styrelse som ansvarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.
2. För att ändra en stiftelses ändamål krävs tillstånd av Kammarkollegiet. Tillstånd till ändring får ges bl.a. om det finns synnerliga skäl.
3. Stiftelsen MHS Bostäder bildades 1961 av Krigsmakten (numera Försvarsmakten), dvs. staten. Stiftelsen är näringsdrivande.
4. Enligt stiftelsens ursprungliga stadgar hade den som ändamål att utan enskilt vinstsyfte inom Stockholms stad förvärva, uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skulle inte bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avsåg uppförande av bostadshus med bostäder, i första hand avsedda för elever vid försvarets högstskolor i Stockholm.
5. Efter att försvaret upphört med att driva egna högstskolor i Stockholm – Militärhögskolan och Försvarshögskolan slogs 1997 samman till Försvarshögskolan och den är sedan 2008 en statlig högstskola – och i stället flyttat den egna utbildningsverksamheten till andra garnisonsorter i landet, ansökte stiftelsen 2012 om tillstånd att ändra ändamålet.
6. Kammarkollegiet medgav ändring och ändamålet har sedan dess haft följande lydelse: ”Stiftelsen har till ändamål att utan enskilt vinstsyfte inom Stockholms stad, Uppsala, Enköping, Haninge, Upplandsbro och Kungsängen förvärva,

uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skall icke bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avser uppförande av bostadshus med bostäder, avsedda i första hand för elever vid Förvarshögskolan och försvarets skolor i ovan nämnda orter, och i andra hand åt försvarsanställda i dessa orter.”

7. Stiftelsen ansökte 2016 på nytt om att få ändra ändamålet, nu till att avse samtliga garnisonsorter i landet. Som skäl angavs följande. Försvarets behov av bostäder ser helt annorlunda ut nu än när stiftelsen bildades. Orsaken till det är främst att utbildningen av officerare sker på samtliga garnisonsorter i landet, inte som tidigare bara i Stockholmsområdet, samt att det har skett en övergång från värnpliktsförsvaret till yrkesförsvaret. Om inte ändamålet utvidgas kommer försvaret inte att kunna locka till sig den personal som krävs för att bemanna det antal krigsförband som den nya säkerhetspolitiska situationen kräver. Ytterst handlar ändringen av ändamålet om att öka Sveriges försvarsförmåga. Ändringen av ändamålet ligger därför i nationens intresse.
8. Kammarkollegiet avslag ansökan. Stiftelsen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att stiftelsens ändamål skulle (med en viss justering i förhållande till ansökan till Kammarkollegiet) ändras enligt följande (ändringarna kursiverade): ”Stiftelsen har till ändamål att utan enskilt vinstsyfte *vid försvarets garnisonsorter* förvärva, uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skall icke bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avser uppförande av bostadshus med bostäder, avsedda för i första hand elever vid Förvarshögskolan, försvarets skolor *vid försvarets garnisonsorter*, och i andra hand åt försvarsanställda i dessa orter.”
9. Förvaltningsrätten avslag överklagandet.
10. Stiftelsen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som avslag överklagandet. Kammarrätten uttalade att de omständigheter som stiftelsen hade anfört om

DOM

Mål nr
1342-20

Försvarsmaktens behov inte omfattades av stiftelsens ändamål och inte heller var omständigheter som generellt ska beaktas vid tillstånd till ändring av ändamålsföreskrifter. Kammarrätten uttalade vidare att det krävs mycket speciella omständigheter för att tillåta ändring av en stiftelses ändamål. Enligt kammarrätten borde, mot bakgrund av den restriktivitet som råder, synnerliga skäl inte läggas till grund för ändring av stiftelsers ändamålsföreskrifter enbart för att möta utifrån kommande behov även om det inte kunde uteslutas att det finns en möjlighet att under extraordinära omständigheter beakta värden som nationens intressen. Några sådana omständigheter hade enligt kammarrättens mening emellertid inte lagts fram.

YRKANDEN M.M.

11. *Stiftelsen MHS Bostäder* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom och bevilja tillstånd till ändring av ändamålet. Stiftelsen anför följande.
12. Förarbetena till regleringen om stiftelser anvisar inte någon restriktivitet i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för ändring av ändamål. Tvärtom anges att frågan har överlämnats till rättstillämpningen. Detta innebär att försvarets behov av bostäder kan utgöra synnerliga skäl. För att ett ändamål ska kunna ändras krävs alltså inte några ändrade förhållanden som negativt inverkar på stiftelsens förmåga att uppfylla ändamålet. I det nu aktuella fallet bör det även beaktas att en ändring ligger i nationens intresse.
13. *Kammarkollegiet* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. I regleringen om stiftelser är det en grundläggande utgångspunkt att endast förändringar som på något sätt påverkar en stiftelses möjligheter att följa sitt ändamål kan utgöra skäl för ändring. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att på grund av synnerliga skäl ändra ett ändamål därför att det finns andra

DOM

Mål nr
1342-20

högre ”värden” som inte har med stiftelsens möjligheter att följa sitt ändamål att göra. Om det öppnas för en sådan möjlighet uppstår en mängd svåra gränsdragningsfrågor. Det skulle dessutom riskera att påverka donationsviljan negativt eftersom det blir mer osäkert om det ändamål som en stiftare önskar främja kommer att följas i framtiden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

14. Frågan i målet är om det finns synnerliga skäl att ändra en stiftelses ändamålsföreskrifter.

Rättslig reglering m.m.

15. I 1 kap. 2 § första stycket stiftelselagen (1994:1220) anges att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.
16. Enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 får styrelsen eller förvaltaren inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser stiftelsens ändamål.
17. Av andra stycket första meningen framgår att föreskrifterna får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. I tredje meningen anges att föreskrifter om stiftelsens ändamål får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om det finns synnerliga skäl.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Stiftelsen har ansökt om att få ändra ändamålet för att kunna tillgodose Försvarsmaktens behov av bostäder. Enligt stiftelsen föreligger synnerliga skäl för ändring av ändamålet.
19. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen ska ta ställning till är således om ett behov som någon annan än stiftelsen har kan utgöra synnerliga skäl för ändring av ändamålet.
20. Det kan konstateras att varken lagtexten eller förarbetena ger någon omedelbar vägledning när det gäller denna fråga. I förarbetena till bestämmelsen om synnerliga skäl för ändring av en stiftelses ändamål berörs visserligen hur den bestämmelsen är avsedd att tillämpas (prop. 2008/09:84 s. 61 och 93). Det finns dock inga uttalanden som tar sikte på om ett behov som någon annan än stiftelsen har kan utgöra synnerliga skäl. Frågan måste därför avgöras utifrån lagstiftningens övergripande syften och de principer som den vilar på.
21. Ett grundläggande krav för att en stiftelse ska föreligga är att viss egendom enligt ett stiftelseförordnande avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Av förarbetena framgår att det inte bara är förmögenhetsförvaltningen utan också det av stiftaren angivna ändamålet som ska ha varaktig karaktär (prop. 1993/94:9 s. 106).
22. Att tillåta att någon annans behov läggs till grund för att ändra en stiftelses ändamål skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening urholka kravet på varaktighet. En sådan ordning kan även innebära en begränsning av en stiftelses självständighet genom att den öppnar för en stiftare att, trots stiftelseförordnandet, tillgodose sina egna intressen. Det kan noteras att dessa förhållanden har ansetts

utgöra hinder mot att genomföra ett lagförslag som innebar att regeringen skulle kunna ändra ändamål för statligt bildade stiftelser på grund av angelägna allmänna intressen (prop. 1996/97:22 s. 33, 37 ff. och 68).

23. I sammanhanget bör även bestämmelsen i första meningen i andra stycket i 6 kap. 1 § stiftelselagen beaktas. Enligt den bestämmelsen får föreskrifter i ett stiftelseförordnande som avser ändamål ändras endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Eftersom det bara är den genom stiftelseförordnandet bildade stiftelsen som har att följa föreskrifterna får det anses stå klart att det som avses är att föreskrifterna inte längre kan följas av stiftelsen eller inte längre gagnar det som stiftelsen är avsedd för.
24. På motsvarande sätt får bestämmelsen om synnerliga skäl i tredje meningen i andra stycket i 6 kap. 1 § stiftelselagen anses avse omständigheter som är hänförliga till stiftelsens förmåga att fullfölja ändamålet eller att tillgodose detta. Bestämmelsen får alltså förstås så att synnerliga skäl för ändring av ändamål kan finnas när det på grund av olika omständigheter hänförliga till *stiftelsens* behov eller verksamhet framstår som orimligt att behålla ändamålet oförändrat.
25. En sådan tolkning stämmer väl överens med regeringens uttalanden i förarbetena till den aktuella bestämmelsen om att den restriktiva grundinställningen till ändring av en stiftelses ändamål bör bestå samt att det även fortsättningsvis ska krävas mycket speciella omständigheter för sådana ändringar (prop. 2008/09:84 s. 61).

DOM

Mål nr
1342-20

26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas det således stöd för att ändra en stiftelses ändamålsföreskrifter med hänvisning till behov som någon annan än stiftelsen har. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen, Helena Rosén Andersson och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.