

Stiftelsesklagenemnda – sak 17/1541

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse av klage av 13. juli 2016 fra A på Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak av 7. juli 2016.

I brev av 12. september 2014 anmodet A Stiftelsestilsynet om å foreta en gjennomgang av Skavhaugen gårds legat, spesielt med henblikk på *"eventuelt mislighold av de fundamentale retningslinjene for legatet og de disposisjonene både legatstyret og menighetsrådet har foretatt seg i forhold til slekten."* Stiftelsestilsynet informerte klager i brev av 11. april 2016 om at hans henvendelse ble ansett som et tips og at henvendelsen var besvart 22. oktober 2014. Videre at saken ble avsluttet etter enkle kontrollhandlinger og en risiko- og vesentlighetsvurdering. As brev av 20. juni 2016 er av Stiftelsestilsynet behandlet som en klage på uttalelsen av 11. april 2016. Stiftelsestilsynet avviste klagen ved vedtak av 7. juli 2016. Avvisningsvedtaket er begrunnet med at Stiftelsestilsynets beslutning om å avslutte tilsynssaken mot Skavhaugen gårds legat ikke er et enkeltvedtak.

Spørsmålet i klagesaken er om vilkårene for å ta klagen under behandling er til stede, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd. Sakens tema er hvorvidt Stiftelsestilsynets beslutning om å avslutte tilsynssak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b som er gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28.

1. Stiftelsesklagenemndas kompetanse og sammensetning

Stiftelsesklagenemndas kompetanse er fastsatt i lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) § 7a. Etter bestemmelsen avgjør Stiftelsesklagenemnda klager på enkeltvedtak fattet av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven, dekningsloven, arveloven og samvirkeoven, med mindre noe annet følger av særskilt lovbestemmelse.

Stiftelsesklagenemndas kompetanse omfatter også behandling og avgjørelse av klager på Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak hjemlet i forvaltningsloven, jf. brev av 18. februar 2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Stiftelsesklagenemnda har full prøvelsesadgang, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34. Klagen er rettidig fremsatt og vilkårene for å behandle klagen er til stede, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 32.

Ved Stiftelsesklagenemndas behandling og avgjørelse av klagen deltok leder Hanne Ombudstvedt og medlemmene Caroline D. Ditlev-Simonsen og Henning Sollid.

2. Sakens bakgrunn i hovedtrekk

Klager anmodet Stiftelsestilsynet om *"en vurdering av rettighetene Skavhaugslekten har"* i forhold til Skavhaugen gårds legat, org.nr. 974 374 080, per brev av 13. september 2013. Det ble i brevet blant annet vist til et skriv til Fylkesmannen, der klager stilte spørsmål ved at stiftelsens vedtekter var endret uten at Skavhaugen-slekten var informert, at forutsetningen om at Skavhaugslekten skulle representeres i stiftelsens styret ikke var overholdt, samt at oppretters ønske om at Skavhaugen-slekten skulle kunne bruke gården til samlinger og aktiviteter ikke var hensyntatt. I tillegg hevdet klager at en gave på kroner 325 000 til

sistnevnte formål har blitt brukt til noe annet. Stiftelsestilsynet besvarte anmodningen per brev av 24. oktober 2013, der tilsynet forklarte hvilke regler som gjaldt for stiftelsen, og som samtidig kunne berøre Skavhaugen-slekten.

I nytt brev av 12. september 2014 anmodet klager om at Stiftelsestilsynet foretok en gjennomgang av Skavhaugen gårds legat, *"spesielt med henblikk på eventuelt mislighold av de fundamentale retningslinjene for legatet og de disposisjonene både legatstyret og menighetsrådet har foretatt i forhold til slekten"*. Stiftelsestilsynet opprettet på denne bakgrunn tilsynssak. På oppfordring fra klager redegjorde Stiftelsestilsynet for sin håndtering av denne typen saker i brev av 11. april 2016. Det ble videre opplyst om at de ordinære kontrollhandlingene var blitt gjennomført i denne saken, men at tilsynssaken etter en risiko- og vesentlighetsvurdering var besluttet avsluttet uten ytterligere undersøkelser.

Klager sendte brev datert 20. juni 2016 til Stiftelsestilsynet, og tilsynet behandlet brevet som en klage på Stiftelsestilsynets manglende oppfølging av saken.

Klagen ble avvist av Stiftelsestilsynet ved vedtak 7. juli 2016. Begrunnelsen var at Stiftelsestilsynet ikke anså beslutningen om å avslutte tilsynssaken mot Skavhaugen gårds legat som et enkeltvedtak som kan påklages. Avvisningsvedtaket ble påklaget 13. juli 2016.

Stiftelsestilsynet har vurdert klagen, men har ikke funnet grunn til å omgjøre avvisningsvedtaket. Saken ble oversendt Stiftelsesklagenemnda ved brev datert 30. september 2016.

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse bygger på de saksdokumentene som nemnda har mottatt innen behandlingen av klagen.

3. Rettslig grunnlag

Stiftelsestilsynets vedtak er hjemlet i forvaltningsloven § 33 andre ledd, jf. 28 første ledd, jf. § 2 første ledd bokstav b.

Forvaltningsloven § 28 første ledd bestemmer hvilke vedtak som kan påklages. Bestemmelsen lyder:

"Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)."

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b definerer begrepet enkeltvedtak:

"I denne lov menes med:

...

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;"

Forvaltningsloven § 3 bestemmer at reglene om klage og omgjøring bare får anvendelse på saker som gjelder enkeltvedtak.

4. Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak av 7. juli 2016

Det følger av avvisningsvedtaket at Stiftelsestilsynet har funnet at vilkåret for å kunne påklage et vedtak etter forvaltningsloven § 28 jf. §§ 2 og 3, ikke er til stede.

I avvisningsvedtaket fremheves det at "enkeltvedtak" er definert som en avgjørelse som er "bestemmende for rettigheter eller plikter". Tilsynet skriver at uttrykket omfatter avgjørelser som går ut på "å stifte, oppheve eller begrense en plikt eller rett", og avgjørelser som går ut på "å slå fast med bindende virkning om en rett eller plikt foreligger og hvilket innhold den i tilfelle har". Videre skriver tilsynet at det i praksis er lagt til grunn at et forvaltningsorgans beslutning om å unnlate å bruke sin kompetanse etter loven som hovedregel ikke vil være et enkeltvedtak. Stiftelsestilsynet skriver om dette:

"Etter stiftelsestilsynets vurdering er ikke vår beslutning om å avslutte tilsynssak 13/05516 (videreført i nytt arkivsystem i sak 15/06857) mot Skavhaugen gårds legat et enkeltvedtak. Beslutningen kan derfor ikke påklages, og klagen av 20. juni 2016 må dermed avvises."

5. Klagers anførsler

Klagers anførsler kan oppsummeres slik:

- Avvisningsvedtaket er ikke begrunnet ut fra klagers anførsler i saken. En forutsetning burde være en grundig og allsidig drøftelse av problemstillingen. Dette er spesielt betenkelig fordi det her dreier seg om et offentlig vedtak som har stor betydning for dem det gjelder.
- Uklare språklige formuleringer gjør vedtaket vanskelig å forstå.
- Klager beklager at det nå synes å være truffet et formelt vedtak i saken som synes brukt i et forsøk på å terminere klagers sak uten realitetsbehandling.
- Etter nærmere studium av vedlagt materiale for å belyse spørsmålet om det foreligger et enkeltvedtak, sitter klager igjen med inntrykket av at materialet som Stiftelsestilsynet har lagt ved sitt vedtak nærmest må oppfattes som synsing ut fra saksforhold som ikke nødvendigvis er sammenlignbare med klagers sak. I klagers sak dreier det seg om etterlevelse av forutsetningene for legatet gitt av legatopprettet selv, i den hensikt også å ivareta slektens tarv. Spesielt gjelder dette kravet om slektens representasjon i legatstyret. Tilsyn av slike forhold ligger klart under Stiftelsestilsynets ansvarsområde.
- Klager reagerer på Stiftelsestilsynets formulering at "tilsynssaken er avsluttet". Bortsett fra at man har takket for tips, er det ikke godt gjort for klager at det er gjort noe som helst i denne saken. Dette til tross for at saken er godt gjennomarbeidet og opplyst fra klagers side.
- Klager "lurer på om det eksisterer en skjult agenda mellom tilsynet og legatet med hensyn på en endelig nedleggelse av gården med påfølgende salg av gård og skog. Dersom dette er tilfellet er det selvfølgelig maktpåliggende å holde slekten utenfor. En annen mulighet kan være at Stiftelsestilsynet opp gjennom årene er blitt misledet av legatstyret, slik at det nå har gått prestisje i saken."
- Klager viser for øvrig til omfattende korrespondanse i saken.

6. Stiftelsestilsynets merknader til klagen

Stiftelsestilsynet fant ikke grunn til å omgjøre det påklagede vedtaket. Ved brev av 30. september 2016 oversendte Stiftelsestilsynet klagen til Stiftelsesklagenemnda til avgjørelse.

Stiftelsestilsynet presiserer innledningsvis i sin vurdering at det eneste spørsmålet som er til behandling i klagesaken er spørsmålet om Stiftelsestilsynet hadde anledning til å avvise klagen av 20. juni 2016. Dette beror på om tilsynets beslutninger om å ikke gjøre bruk av sanksjoner i en tilsynssak er et enkeltvedtak eller ikke.

Om dette spørsmålet uttaler Stiftelsestilsynet:

"I praksis er det lagt til grunn at et forvaltningsorgans beslutning om å unnlate å bruke sin kompetanse etter loven, som hovedregel ikke vil være et enkeltvedtak, jf. blant annet Lovavdelingens uttalelse 8. mai 2001 og Sivilombudsmannens avgjørelse SOMB-1999-3. Etter Stiftelsestilsynets oppfatning vil dette utgangspunktet også gjelde for vår beslutning om å avslutte den aktuelle tilsynssaken mot Skavhaugen gårds legat.

Etter Stiftelsestilsynets vurdering er ikke vår beslutning om å avslutte tilsynssak 13/05516 mot Skavhaugen gårds legat et enkeltvedtak. Beslutningen om å avslutte saken kunne derfor ikke påklages, og Skavhaugens klage av 20. juni måtte dermed avvises."

7. Stiftelsesklagenemndas vurdering

Klager har rettslig klageinteresse i å få avgjort klagen over avvisningsvedtaket. Stiftelsesklagenemnda skal vurdere om Stiftelsestilsynets brev av 11. april 2016, som er et svar på klagers henvendelse av 12. september 2014, er et enkeltvedtak som er gjenstand for klage.

Stiftelsesklagenemnda finner grunn til å gjengi det sentrale i Stiftelsestilsynets vurdering gitt i brevet av 11. april 2016. Det heter på side 1 i brevet:

"Ut fra dine henvendelser til Sivilombudsmannen i sakens anledning, ser vi det som nødvendig å redegjøre kort for hvordan denne typen henvendelser blir håndtert hos oss. Alle innkomne tips blir vurdert. På grunnlag av tipsets innhold, gjøres det enkle kontrollhandlinger, herunder en gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon. På bakgrunn av det som fremkommer av denne saksbehandlingen, blir det, ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering, besluttet om saken er egnet til prioritering i det videre tilsynsarbeidet vårt.

Kontrollhandlinger som nevnt ovenfor ble også gjort som følge av ditt brev av 12. september 2014. Etter en risiko- og vesentlighetsvurdering ble det besluttet å avslutte saken uten ytterligere undersøkelser."

Forvaltningsloven § 2 oppstiller det rettslige utgangspunktet for hvilke beslutninger fra et forvaltningsorgan som utgjør et enkeltvedtak. Etter bestemmelsens første ledd bokstav b, jf.

bokstav a, er enkeltvedtak definert som et "vedtak" som treffes under "utøving av offentlig myndighet" og som "gjelder rettigheter eller plikter" til "en eller flere bestemte personer".

Unnlatt inngripen fra forvaltningsorganet kan etter en konkret vurdering være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Stiftelsesklagenemnda viser til Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer* (5. utgave, 2011) side 73 hvor det er uttalt:

"Det avgjørende må være en konkret vurdering av om det å ikke bruke myndigheten i det enkelte tilfellet kan sies å være bestemmende for en rettighet eller en plikt. I den forbindelse er det ikke nok at myndighetenes unnlatte inngripen har indirekte betydning for den privates rettsposisjon; det må være tale om en mer direkte betydning der det vil stride mot reelle hensyn om ikke-bruk av myndighet ikke likestilles med aktiv myndighetsutøvelse."

Det følger av Stiftelsestilsynets brev av 11. april 2016 at Stiftelsestilsynet, basert på den mottatte informasjonen, har valgt å avslutte tilsynssaken ut fra etter en risiko- og vesentlighetsvurdering. Stiftelsesklagenemnda tar i sin vurdering av om denne ikke-bruken av myndighet er et enkeltvedtak, utgangspunkt i stiftelsesloven § 7 første ledd bokstav b som er den aktuelle inngrepshjemmelen. Det følger av lovens ordlyd og forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) pkt. 11.3, at det offentlige tilsynet skal utøve en ren legalitetskontroll. Lovbestemmelsen gir etter nemndas syn rom for skjønn når det gjelder hvilke kontrolltiltak som skal eller ikke skal settes inn basert på mottatte tips og opplysninger. I et tilfelle der beslutningen om ikke å gå videre med saken er basert på skjønn, skal det mer til for at unnlatsen av å gripe inn er et enkeltvedtak, enn i tilfeller der loven krever at det offentlige organet griper inn.

Klager kan i dette tilfellet ikke utlede rettigheter og plikter direkte fra tilsynets beslutning om å avslutte tilsynssaken. Stiftelsesklagenemnda finner at det her heller ikke foreligger reelle hensyn som må føre til at Stiftelsestilsynets ikke-bruk av myndighet likevel må sies å ha stiftet, begrenset eller opphevet en rettighet eller plikt. Det vises i denne sammenheng til at det er styret som etter stiftelsesloven § 30 forvalter stiftelsen og sørger for at stiftelsens formål ivaretas. Overtredelse kan lede til erstatnings- og straffeansvar såfremt vilkårene i stiftelsesloven §§ 56 og 58 er til stede. En eventuell endring i klagers rettsstilling i denne saken skyldes følgelig stiftelsens egne handlinger og ikke Stiftelsestilsynets ikke-inngripen. Dersom Stiftelsestilsynet hadde valgt å forfølge saken videre, er det uklart hvilken betydning et eventuelt kontrolltiltak ville ha hatt for klagers rettsstilling.

Stiftelsesklagenemnda er etter dette kommet til at beslutningen til Stiftelsestilsynet ikke er et enkeltvedtak som kan påklages. Klagen blir å avvise.

8. Vedtak

Stiftelsesklagenemnda fattet etter dette følgende vedtak:

Stiftelsestilsynets vedtak av 7. juli 2016 opprettholdes. Klagen av 13. juli 2016 avvises.

Vedtaket er enstemmig.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Førde, 27. april 2017

Hanne Ombudstvedt
Leder