



Stiftelsesklagenemnda

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2017/0295

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse av klage av 6. mars 2017 fra A på Stiftelsestilsynets vedtak av 14. februar 2017.

Saken gjelder Stiftelsestilsynets avvisning av As klage av 22. desember 2016 på innholdet i en foreløpig tilsynsrapport utarbeidet etter tilsyn hos B. Stiftelsestilsynet har vist til at det ikke foreligger et enkeltvedtak som kan påklages. Klager har heller ikke rettslig klageinteresse.

Spørsmålet i klagesaken er om det er fattet et enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b, og i så fall om klager har rettslig klageinteresse, 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 samvirkeloven, med mindre noe annet følger av særskilt lovbestemmelse.

Stiftelsesklagenemndas kompetanse omfatter også behandling av avgjørelse av klager å 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 på avvisningsvedtaket 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

Stiftelsestilsynet sendte 4. juli 2016 en foreløpig tilsynsrapport til B. Blant de forhold som er omtalt i den foreløpige tilsynsrapporten er rolleblandinger/inhabilitet blant styrets medlemmer, rutiner ved stiftelsens utdelinger og forhold rundt etablering av foreningen C. Under tilsynet hadde Stiftelsestilsynet blant annet undersøkt habilitet ved innkjøp av tjenester. Om kjøp av tjenester har Stiftelsestilsynet i den foreløpige rapporten punkt 4.1.4. uttalt:

«Både [C] og stiftelsen har kjøpt inn tjenester fra flere foreninger og selskaper der det kan reises spørsmål om habilitet.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Senteret inngikk 11. juli 2014 avtale med [D] om kjøp av rådgivningstjenester. Avtalen er signert av styreleder i foreningen i [C], [E] og [A]. Det er opplyst at avtalen ble inngått som ledd i et forprosjekt for etablering av et språksenter og gikk ut på at [D] skulle levere [C] rådgivningstjenester fram til 31. desember 2015. Avtalen omfattet blant annet konsulentoppdrag for en rådgiver som er fra folkegruppen/som har kjennskap til romani. Konsulenten som ble engasjert av [D] for å levere denne tjenesten til [C] var [E].»

Klager er daglig leder i D og hadde i en periode frem til han ble ansatt i foreningen C i desember 2015, avtale om konsulentoppdrag for C via D. Han ble derfor nevnt i den foreløpige tilsynsrapporten på sidene 13-16. Det ble der også oppstilt en tabell over ulike selskaper/foreninger som stiftelsen hadde inngått avtaler med, hvor klager og hans ektefelle var nevnt ettersom de hadde verv eller ansettelsesforhold i noen av disse selskapene/foreningene.

Stiftelsestilsynet oppsummerte i forbindelse med habilitetsspørsmålene knyttet til stiftelsens innkjøp blant annet at

«[e]nkelte har eller har hatt roller som styremedlem både i stiftelsen og [C]. [E] har i tillegg vært underleverandør av tjenester til [C] og er nå ansatt i E. Andre har tidligere levert tjenester til E og er nå ansatt i E

Etter Stiftelsestilsynets syn bør stiftelsen generelt sett være mer åpen og legge til rette for å inkludere flere personer. Det skaper utfordringer og stiller høye krav til etterrettelighet når for eksempel styremedlem og varamedlem er i slekt og når de samme personene også er involvert i stiftelsen på andre måter.»

Stiftelsestilsynet tok også opp andre forhold, og avsluttet i punkt 5 med å vise til at

«[g]jennomgangen viser at stiftelsens arbeid på mange områder er egnet til å svekke tilliten utad blant annet fordi reglene om habilitet ikke er overholdt. Etter Stiftelsestilsynets oppfatning foreligger det alvorlige brudd på reglene om habilitet og vi vil vurdere om dette skal følges opp nærmere».

Videre ble det uttalt at

«[d]enne rapporten er foreløpig og stiftelsen gis en frist til 22. august 2016 til å komme med eventuelle tilbakemeldinger».

Klagen ble avvist av Stiftelsestilsynet ved vedtak av 14. februar 2017 under henvisning til forvaltningsloven § 28, jf. §§ 2 og 3, med begrunnelse at det ikke foreligger et enkeltvedtak det kan klages på.

Klager klaget på avvisningsvedtaket 6. mars 2017.

Stiftelsestilsynet anså klagen for å være rettidig og vurderte den, men fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket. Saken ble oversendt Stiftelsesklagenemnda i brev av 4. juli 2017.

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

3. Rettslig grunnlag for vedtaket

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

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 mener 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 vedtak

Det følger av avvisningsvedtaket av 14. februar 2017 at Stiftelsestilsynet har funnet at vilkåret for å kunne påklage et vedtak etter forvaltningsloven § 28, jf. §§ 2 og 3, ikke er tilstede.

Vedtaket lyder:

«Klage av 22. desember 2016 blir avvist.»

I vurderingen av om det foreligger et enkeltvedtak som kan påklages, viser Stiftelsestilsynet til definisjonen i loven som sier at et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Stiftelsestilsynet skriver om dette:

«I foreløpig tilsynsrapport skriv Stiftelsestilsynet om kva vi har observert under tilsynet og våre foreløpige vurderingar basert på faktum i saka. Enkelte av dei foreløpige vurderingane går ut på å konstatere regelbrot, men rapporten inneheld ikkje vedtak om sanksjonar.»

Stiftelsestilsynet viser videre til Sivilombudsmannens uttalelse i SOMB-2008-48 hvor det ble lagt til grunn at «konstatering av regelbrudd» uten nærmere sanksjoner, ikke er et enkeltvedtak. I uttalelsen ble det videre vist til Lovavdelingens uttalelse i JD-LOV-198-554 hvor det også ble konkludert med at det å peke på en plikt, ikke var et enkeltvedtak.

Stiftelsestilsynet bemerker at det må trekkes et skille mellom et formelt varsel hvor konstateringen har et er pønalt preg og hvor det da kan utgjøre et enkeltvedtak, og mer uformelle varsler og inspeksjonsmerknader, som ikke vil være enkeltvedtak. Stiftelsestilsynet viser til at denne grensen er omtalt i NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» punkt 11.3.4.1, og konkluderer med at

«[s]tiftelsestilsynets vurdering er at den foreløpige tilsynsrapporten ikke inneheld formelle varsel og dermed ikke er «bestemmende for rettigheter eller plikter». Rapporten er dermed ikke eit enkeltvedtak og kan ikke klagast på.»

5. Klagers anførsler

I klagen av 6. mars 2017 ber klager om at avvisningsvedtaket av 14. februar 2017 omgjøres. Klager erkjenner at det ikke foreligger et enkeltvedtak, men fastholder at det foreligger klagerett på Stiftelsestilsynets arbeid. Klager har vist til at fremstillingene både i den foreløpige tilsynsrapporten og i brev til NAV, inneholder alvorlige beskyldninger om klager og hans ektefelle. Klager viser i den forbindelse til at de etter klagers oppfatning er blitt fremstilt som sentrale i spørsmålet om habilitet og således at de uriktig har blitt ansett for å ha brutt loven. Dette mener klager at utgjør misbruk og kompetanseoverskridelse som må anses som brudd på stiftelsesloven.

Klager ber også om en vurdering av om saksbehandlerne som behandlet klagen var inhabile da klager er av den oppfatning at saksbehandlerne ikke evner å opptre «upartisk», jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

6. Stiftelsestilsynets merknader til klagen

Ved brev av 4. juli 2017 har Stiftelsestilsynet oversendt klagen til Stiftelsesklagenemnda til avgjørelse. Stiftelsestilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket.

Stiftelsestilsynet anfører videre at dersom Stiftelsesklagenemnda skulle komme til at tilsynsarbeidet deres er å anse som et enkeltvedtak som kan påklages, kan ikke klager i denne saken anses for å ha rettslig klageinteresse. Stiftelsestilsynet viser i den forbindelse til at tilsynsobjektet i saken er B, hvor klager aldri har hatt tillitsverv eller stilling. Etter det Stiftelsestilsynet kjenner til har han heller ikke annen tilknytning til stiftelsen som kan danne grunnlag for rettslig klageinteresse.

Til klagers anførsel om inhabilitet viser Stiftelsestilsynet til at tilsynet forstår anførselen som å dreie seg om

«at klagar er ueinig i rekkevidda av vår myndigheit til å føre tilsyn, sakshandsaminga og framstilling av fakta og vurderingar i den foreløpige tilsynsrapporten.»

Stiftelsestilsynet anfører at en slik uenighet normalt ikke innebærer inhabilitet, og at det heller ikke er tilfellet i denne saken.

Stiftelsestilsynet viser videre til at ingen av saksbehandlerne i saken kan regnes som parter, har partslignende interesser i saksforholdet eller annen særlig tilknytning til stiftelsen eller saken som gjøre dem inhabile. Stiftelsestilsynet kan heller ikke se at saksbehandlernes arbeid med tilsynssaken har vist et ekstraordinært engasjement av en slik karakter at det må regnes som «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. forvaltningsloven § 6. Stiftelsestilsynet skriver at arbeidet med saken har dreid seg om ordinær saksbehandling hvor faktiske fremstillinger og foreløpige vurderinger har blitt fremlagt for stiftelsen for merknader.

7. Stiftelsesklagenemndas vurdering

Stiftelsesklagenemnda bemerker innledningsvis at klager har rettslig klageinteresse i å få avgjort klagen over avvisningsvedtaket.

Klager har anført at avvisningsvedtaket er beheftet med inhabilitet, fordi vedtaket avdekker fordomsfulle holdninger og utenforliggende hensyn. Stiftelsesklagenemnda kan ikke se at det er sannsynliggjort at det foreligger «*særegne forhold*» som er egnet til å svekke Stiftelsestilsynets upartiskhet i denne saken, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Det er dermed ikke grunnlag for å oppheve avvisningsvedtaket.

Stiftelsesklagenemnda må først ta stilling til om Stiftelsestilsynets foreløpige tilsynsrapport datert 4. juli 2016 er et enkeltvedtak og dermed gjenstand for klage.

Stiftelsesklagenemnda viser til at 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 et enkeltvedtak definert som et "vedtak" som treffes under "utøving av offentlig myndighet" og som "gjelder rettigheter eller plikter" til "en eller flere bestemte personer".

Jan Fridthjof Bernt, Norsk Lovkommentar, note 23 til forvaltningsloven § 2, legger til grunn at

"[e]tter § 2 første ledd bokstav a sammenholdt med bokstav b og c vil bare en beslutning eller handling som er en «avgjørelse», være enkeltvedtak eller forskrift.

En uttalelse vil normalt ikke være enkeltvedtak. Det som fremtrer som en ren meningsytring eller informasjon kan imidlertid etter forholdene måtte anses som rettslig bindende tilsagn eller endelig avgjørelse av et saksforhold eller del av et slikt. I så fall kan det være enkeltvedtak etter § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Avgjørende vil her være utsagnets formelle status og de realiteter det gir uttrykk for – ikke de ord og betegnelser forvaltningen bruker."

Videre:

«Innstillinger, forslag og lignende vil ikke i seg selv være vedtak etter § 2 første ledd bokstav a. En annen sak er at de normalt vil inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for en avgjørelse som skal treffes, og hvis denne vil være et enkeltvedtak, vil reglene om saksbehandlingen ved slike avgjørelser komme til anvendelse også på dette trinn. Det kan således tenkes at parten bør varsles etter fvl. § 16 før det gis en uttalelse, fordi denne berører en kommende sak om enkeltvedtak.

Etter § 2 første ledd bokstav a, sammenholdt med bokstav b og bokstav c, ser vi at en avgjørelse bare er enkeltvedtak eller forskrift dersom den er bestemmende for rettsstillingen til «private personer» (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). Men § 2 første ledd bokstav a dekker alle slags private rettssubjekter – også privateide selskaper, foreninger og stiftelser.»

I note 24 skriver Bernt følgende:

«Avgjørelse som bare gjelder et foreløpig ledd i behandlingen av en sak, vil ikke være vedtak i saken etter § 2 første ledd. Kravet i § 2 første ledd bokstav a om at avgjørelse må være «bestemmende» for vedkommendes rettsstilling, tar sikte på realitetsavgjørelse i saken.»

Av dette kan utledes at det må foretas en konkret vurdering av forvaltningsorganets utsagn/uttalelser for å fastslå hvorvidt det er tale om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Stiftelsesklagenemnda er kommet til at Stiftelsestilsynets foreløpige rapport ikke kan anses som bestemmende for noens rettigheter eller plikter, hverken overfor stiftelsen eller overfor enkeltpersoner omtalt i rapporten. Det dreier seg om en foreløpig tilsynsrapport som er gjenstand for bemerkninger fra tilsynsobjektet og senere korrigeringer med hensyn til faktaopplysninger. Opplysninger om innkjøp av tjenester er en naturlig del av en rapport etter tilsyn hos det aktuelle tilsynsobjektet. Det faktum at Stiftelsestilsynet her har gitt uttrykk for at deres foreløpige vurdering er at det er begått lovbrudd ved forvaltningen av den stiftelsen det er gjennomført et tilsyn hos, innebærer etter Stiftelsesklagenemndas syn ikke at det er truffet et enkeltvedtak slik det er definert i forvaltningsloven. Den foreløpige tilsynsrapporten av 4. juli 2016 er dermed ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og er følgelig ikke gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b. Det er dermed ikke nødvendig for Stiftelsesklagenemnda å ta stilling til om klager har rettslig klageinteresse.

Klager har vist til at Stiftelsestilsynet i forbindelse med sitt tilsyn med B har innhentet, brukt og gitt tredjeparter opplysninger om ham selv og hans ektefelle som etter hans oppfatning utgjør misbruk og kompetanseoverskridelse. Dette ønsker han at Stiftelsesklagenemnda skal påtale, jf. klagen.

Stiftelsesklagenemnda viser til stiftelsesloven § 7a hvor nemndas forvaltningsrettslige kompetanse er angitt. Stiftelsesklagenemndas kompetanse er etter lovbestemmelsen begrenset til å avgjøre enkeltvedtak etter de lover som der er opplistet. Avgjørelse av klager på avvisningsvedtak er omfattet. Stiftelsesklagenemnda har ingen kompetanse til å gi vurderinger av Stiftelsestilsynets virksomhet for øvrig.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

8. Vedtak

Stiftelsesklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Stiftelsestilsynets vedtak av 14. februar 2017 opprettholdes. Klagen fra A av 6. mars 2017 avvises.

Vedtaket er enstemmig.

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

Ålesund, 6. desember 2018

Hanne Ombudstvedt
Leder

Dokumentet er godkjent elektronisk