



Stiftelsesklagenemnda

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2019/0392

Stiftelsesklagenemndas avgjørelse av klage av 13. juli 2018 fra stiftelsen A, signert av B og C, på Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak av 22. juni 2018.

Saken gjelder Stiftelsestilsynets vedtak av 22. juni 2018 om avvisning av stiftelsen As klage av 15. mars 2017 på foreløpig og endelig tilsynsrapport. Avvisningsvedtaket er begrunnet med at klagen ikke gjelder et enkeltvedtak og derfor ikke kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Spørsmålet i klagesaken er om det er grunnlag for å avvise klagen som følge av at den ikke gjelder et enkeltvedtak, jf. fvl § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

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 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 behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34. Klagen er rettidig fremsatt og vilkårene for å behandle klagen er til stede, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 32.

Stiftelsesklagenemndas ordinære leder, Gudmund Knudsen, erklærte seg inhabil i forbindelse med behandlingen av saken. Ved Stiftelsesklagenemndas behandling og avgjørelse av klagen deltok derfor personlig varamedlem for leder, Johan Giertsen, oppnevnt ved kgl.res. 18. september 2015 og de ordinære medlemmene Kamilla Silseth og Henning Sollid.

2 Sakens bakgrunn i hovedtrekk

Stiftelsen A (heretter stiftelsen), org. nr. [...], ble 17. mars 2015 varslet om at Stiftelsestilsynet åpnet tilsyn hos stiftelsen. En foreløpig tilsynsrapport datert 4. juli 2016 ble sendt ut stiftelsen for merknader. Stiftelsestilsynets endelige rapport er datert 13. februar 2017.

Blant de forhold som er omtalt i rapportene er rolleblanding/inhabetet blant styrets medlemmer, rutiner ved stiftelsens utdelinger og forhold rundt etablering av foreningen D.

Stiftelsen påklaget den foreløpige og den endelige tilsynsrapporten i klage av 15. mars 2017 under henvisning til at den pønale effekten påstandene i rapportene gir, er fremtredende.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Den 14. februar 2017 ble det sendt ut forhåndsvarsel om avsettelse av styremedlemmer i stiftelsen. Stiftelsestilsynet fattet vedtak om styreavsettelse den 10. april 2017 og vedtaket ble iverksatt den 1. juni 2017. Dette vedtaket ble påklaget den 28. april 2017. Stiftelsesklagenemnda traff vedtak i klagesaken 2. november 2018 i sak 2017/296.

Klagen av 15. mars 2017 ble oversendt til Stiftelsesklagenemnda sammen med klagen av 28. april 2017, med den begrunnelse at det normalt ikke foreligger klagerett når det ikke er fattet et enkeltvedtak, men at et avvisningsvedtak nok ville blitt påklaget. Stiftelsesklagenemnda sendte klagen av 15. mars 2017 i retur til Stiftelsestilsynet for behandling i brev av 9. mai 2018 med hjemmel i forvaltningsloven § 34.

Klagen av 15. mars 2017 ble avvist av Stiftelsestilsynet ved vedtak av 22. juni 2018, med den begrunnelse at det ikke foreligger et enkeltvedtak det kan klages på, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 3, § 28, § 29 og § 33.

Klager klaget på avvisningsvedtaket den 13. juli 2018. Klagen inneholdt ingen begrunnelse, men i oversendelsen fremgikk det at mer utfyllende klage ville bli ettersendt. Stiftelsestilsynet purret på klagerne i e-post av 8. august 2018 og i brev av 13. august 2018. Klagerne har ikke svart på henvendelsene og det foreligger derfor ikke en ytterligere begrunnelse for klagen. Klagen var signert av B som leder i stiftelsen og C som styremedlem.

Stiftelsestilsynet vurderte klagen, men fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket. Saken ble oversendt Stiftelsesklagenemnda i brev av 19. juni 2019.

Stiftelsen A ble slettet fra enhetsregisteret den 8. august 2019. Stiftelsen A konkursbo er registrert med org. nr. [...].

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

3 Rettslig grunnlag for vedtaket

Avvisningsvedtaket er hjemlet i forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a og § 33. Stiftelsestilsynet har lagt til grunn at verken den foreløpige eller den endelige tilsynsrapporten er å anse som en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter eller plikter.

Forvaltningsloven § 28 første ledd bestemmer hvem som kan klage på et vedtak. 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 a og b definerer henholdsvis vedtak og enkeltvedtak. Bestemmelsene lyder:

«I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);*

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

Det følger videre av forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje setning at dersom «*vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr. dog § 31*».

4 Stiftelsestilsynets vedtak

Det følger av avvsningsvedtaket av 22. juni 2018 at Stiftelsestilsynet har funnet at vilkåret for å kunne påklage et vedtak etter forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a, ikke er tilstede.

Vedtaket av 22. juni 2018 lyder:

Klagen fra Stiftelsen [A], org. nr. [...], av 15. mars 2017 blir avvist.

Stiftelsestilsynet bemerker innledningsvis at tilsynsrapporten av 13. februar 2017 ikke er et enkeltvedtak og at reglene om klage dermed ikke gjelder.

Stiftelsestilsynet viser så til lovgrunnlaget og foretar deretter en vurdering av hvorvidt det foreligger et enkeltvedtak som kan påklages. Stiftelsestilsynet skriver om dette:

«Uttrykket «bestemmende for rettigheter eller plikter» omfatter for det første avgjørelser som går ut på å stifte, oppheve eller begrense en plikt eller rett. Videre omfattes avgjørelser som går ut på å slå fast med bindende virkning om en rett eller plikt foreligger og hvilket innhold den i tilfelle har.

I klagen skriver Stiftelsen at det verken i den foreløpige eller den endelige tilsynsrapporten foreligger konkrete vedtak som berører noens rettsstilling. Stiftelsestilsynet er enig i denne vurderingen.

Stiftelsen har likevel valgt å klage over Stiftelsestilsynets tilsynsrapport av 13. februar 2017 samt vår forutgående saksbehandling under henvisning til den pønale effekten både foreløpig- og endelige tilsynsrapport har hatt.»

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 mer 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 følgende:

«I begge rapportene beskriver Stiftelsestilsynet hva vi har observert under tilsynet og våre foreløpige/endelige vurderinger basert på faktum i saken. Den foreløpige tilsynsrapporten dannet grunnlag for kontradiksjon og korrigerende av faktum. I den endelige tilsynsrapporten konstaterer vi at det foreligger flere regelbrudd og vi kritiserer også styremedlemmer i Stiftelsen, men rapporten inneholder ikke vedtak om reaksjoner eller formelle varsler.»

Det vises til at rapporten ble etterfulgt av både forhåndsvarsel og vedtak om styreavsettelse. Da dette vedtaket kunne påklages ville også underliggende rettsforhold bli gjenstand for prøving.

5 Klagers anførsler

Klagen av 13. juli 2018 på avvisningsvedtaket inneholder følgende:

«Stiftelsen [A] viser til Stiftelsestilsynets vedtak 22. juni 2018 om avvisning av klage 15. mars 2017. Stiftelsen klager på vedtaket og ber Stiftelsestilsynet oversende klagen til Stiftelsesklagenemnda.»

Det må legges til grunn at klager ber om at avvisningsvedtaket oppheves og at saken blir realitetsbehandlet.

I klagen av 15. mars 2017 erkjenner klager at man normalt ikke har klagerett uten at det foreligger et enkeltvedtak. Klager fastholder likevel at det foreligger klagerett og begrunner dette med den form, kontekst og innhold både den foreløpige og endelige tilsynsrapporten fikk.

Det vises videre til at Stiftelsestilsynets arbeid med saken representerer omfattende brudd på kravet til forsvarlig saksbehandling, kompetanseoverskridelser, bevisst feilaktig involvering og «inkriminering» av personer og selskap uten relasjon til stiftelsen, førende medieutspill samt myndighetsmisbruk gjennom misbruk av personopplysninger.

På denne bakgrunn anfører klager at saken må gjennomgås på overordnet nivå.

6 Stiftelsestilsynets merknader til klagen

Stiftelsestilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket. Ved brev av 19. juni 2019 har Stiftelsestilsynet oversendt klagen til Stiftelsesklagenemnda til avgjørelse.

Stiftelsestilsynet redegjør kort for styresammensetningen og B og Cs krav om at de var legitimert til å påklage vedtaket på vegne av stiftelsen. Tilsynet skriver at det var på det rene at stiftelsen hadde rettslig klageinteresse i å få prøvd avvisningsvedtaket, men at det kan stilles spørsmål ved om B og C var legitimert til å representere stiftelsen.

Stiftelsestilsynet bemerker følgende:

«I begge rapportene beskriver Stiftelsestilsynet hva vi har observert under tilsynet og våre foreløpige/endelige vurderinger basert på faktum i saken. Foreløpig tilsynsrapport ble sendt til Stiftelsen og styret ble gitt anledning til å korrigere faktum. I den endelige tilsynsrapporten konstaterer vi at det foreligger flere regelbrudd og vi kritiserer også styremedlemmer i Stiftelsen, men rapporten inneholder ikke vedtak om reaksjoner eller formelle varsler. Vi er således uenig i at rapportene har fått en karakter som gjør at de i realiteten er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.»

7 Stiftelsesklagenemndas vurdering

Stiftelsesklagenemnda skal vurdere om Stiftelsestilsynets vedtak av 22. juni 2018 om å avvise klagen av 15. mars 2017 skal oppheves eller stadfestes. Stiftelsestilsynets avvisningsvedtak er begrunnet i at foreløpig og endelig tilsynsrapport av henholdsvis 4. juli 2016 og 13. februar 2017, ikke er gjenstand for klage etter forvaltningsloven. Spørsmålet for nemnda er således

hvorvidt de nevnte rapporter er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a og dermed gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28.

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 verken Stiftelsestilsynets foreløpige rapport eller endelige rapport kan anses som bestemmende for noens rettigheter eller plikter, hverken overfor stiftelsen eller overfor enkeltpersoner omtalt i rapportene. Det dreier seg om tilsynsrapporter som er gjenstand for bemerkninger fra tilsynsobjektet og senere korrigeringer med hensyn til faktaopplysninger. Det faktum at Stiftelsestilsynet her har gitt uttrykk for at

det foreligger uheldig praksis og andre kritikkverdige forhold ved forvaltningen av den stiftelsen det er gjennomført et tilsyn hos, innebærer etter nemndas syn ikke at det er truffet et enkeltvedtak slik det er definert i forvaltningsloven. Nemnda legger således til grunn at verken foreløpig eller endelig tilsynsrapport i denne saken er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og er følgelig ikke gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b. Stiftelsesklagenemnda viser her for øvrig til sin avgjørelse i sak nr. 2018/295 som gjaldt den samme foreløpige tilsynsrapporten.

Da stiftelsen er konkurs, kan det reises spørsmål om stiftelsen har rettslig klageinteresse i å få behandlet klagen, jf. forvaltningsloven § 28. Ettersom Stiftelsesklagenemnda har funnet at tilsynsrapportene uansett ikke er gjenstand for klagebehandling, vil det imidlertid ikke være nødvendig for nemnda å ta stilling til dette. Det vil heller ikke være nødvendig for nemnda å ta stilling til om B og C var legitimert til å representere stiftelsen ved innsendelsen av klagen.

Klager har vist til at Stiftelsestilsynet i forbindelse med sitt tilsyn med stiftelsen har innhentet og brukt opplysninger om enkeltpersoner som etter klagers syn utgjør misbruk og kompetanseoverskridelse.

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.

Det bemerkes for øvrig at saken er undergitt en omfattende prøvelse ved at vedtak om styreavsettelse av 10. april 2017 ble påklaget i klage av 28. april 2017. Stiftelsesklagenemnda avgjorde saken i vedtak av 2. november 2018.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

8 Vedtak

Stiftelsesklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Stiftelsestilsynets vedtak av 22. juni 2018 opprettholdes.

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen , 25. oktober 2019

Johan Giertsen
Leder

Dokumentet er godkjent elektronisk