



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 12 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i stiftelsesloven (stiftelsesklagenemnd)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 31. oktober 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Nærings- og fiskeridepartementet forslag om å opprette en egen stiftelsesklagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak gjort av Stiftelsestilsynet. Stiftelsestilsynet behandler klager over Stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter stiftelsesloven, samvirkeloven, arveloven og dekningsloven. Stiftelsesklagenemnda avløser Nærings- og fiskeridepartementet som klageinstans for behandling av klager over Stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter stiftelsesloven og samvirkeloven, og Justis- og beredskapsdepartementet som klageinstans for behandling av klager over Stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter arveloven og dekningsloven. Opprettelsen skjer gjennom en ny bestemmelse i stiftelsesloven. Det foreslås at Stiftelsesklagenemnda skal bestå av tre medlemmer. Medlemmene oppnevnes av Kongen for en periode på fire år, med mulighet for gjenoppnevning. Stiftelsesklagenemnda skal ha et sekretariat. Det foreslås at departementet kan gi forskrift om organiseringen av nemnda og om nemndas sekretariat. Videre foreslås det at nemnda finansieres gjennom økning av den årlige avgiften for stiftelser. Denne oppjusteringen vil skje gjennom endring av forskrift 21. desember 2004 nr. 1793 til stiftelsesloven mv. Departementet foreslår også å rette en henvisningsfeil i stiftelsesloven § 53 fjerde ledd.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

I Stiftelseslovutvalgets innstilling, NOU 1998: 7 ble det foreslått å opprette en egen klagenemnd som skulle behandle klager på Stiftelsestilsynets vedtak. I Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) konkluderte man imidlertid med at klagenemnd som en foreløpig ordning skulle behandles av Justis- og beredskapsdepartementet. Standpunktet ble i det vesentlige begrunnet med at en klagenemnd ville bli for kostnadskreven sett i sammenheng med ressursene som medgikk til klagebehandlingen i departementet.

Fagansvaret for stiftelsesområdet med unntak av lovensvarer ble 1. januar 2013 overført fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kulturdepartementet. Dette innebar overføring av forskriftskompetanse og ansvar for forvaltning, tilsyn og kontroll av stiftelser i Norge, herunder Stiftelsestilsynet. Forvaltningsansvaret for stiftelsesloven og samvirkeloven ble ved kgl.res. 13. desember 2013, og med virkning fra 1. januar 2014, overført fra Justis- og beredskapsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet. Ansvar for behandling av klager over Stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter stiftelsesloven og samvirkeloven ligger derfor hos Nærings- og fiskeridepartementet, men Justis- og beredskapsdepartementet er klageinstans for behandling av klager over Stif-

telsestilsynets enkeltvedtak etter arveloven og dekningsloven.

Stiftelsene er selveiende, og har ingen som fører tilsyn med dem i kraft av eierposisjon. Bakgrunnen for et offentlig tilsyn med stiftelsene er blant annet å sikre publikums tillit til virksomheten som drives i stiftelsene. Etter endring av stiftelsesloven i 2005 har klagesakene vist seg å bli flere, mer kompliserte og tidkrevende enn forutsatt i lovens forarbeider. Disse sakene har vist seg å egne seg bedre for et ekspertorgan i form av en egen klagenemnd enn for departementsbehandling. På bakgrunn av krav til uavhengighet, faglig ekspertise og økende tidsbruk synes det ut fra et effektivitetshensyn mer hensiktsmessig å legge sakene til et ekspertorgan i form av en egen klagenemnd.

Etter at lovansvaret for stiftelsesloven ble overført til Nærings- og fiskeridepartementet, må det eventuelt tilføres nye ressurser for å få kapasitet til å behandle klagesakene. Tilsvarende ressurser kreves for en eventuell klagenemnd.

2.2 Høringsbrevet 10. januar 2013

På bakgrunn av regjeringens beslutning om å overføre fagansvaret fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kulturdepartementet, ba Justis- og beredskapsdepartementet Stiftelsestilsynet om å utrede og utarbeide forslag til endringer i stiftelsesloven om opprettelse av en ny klagenemnd som skal behandle klager over vedtak gjort av Stiftelsestilsynet samt å forestå høringen av forslaget. Stiftelsestilsynet sendte et forslag på høring 10. januar 2013 med høringsfrist 15. mars 2013. Forslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Arbeidsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Finansdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Kulturdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Domstolsadministrasjonen

Brønnøysundregistrene

Finanstilsynet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksrevisjonen

Økokrim

Oslo tingrett

Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening

Den norske Revisorforening

Norges Kommunerevisorforbund

Norsk Presseforbund

Stiftelsen UNIFOR

NTNU

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Nordland

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Stiftelsesforeningen

Lotterinemnda

Stiftelsen Fritt Ord

Stiftelsen Sintef

Kristiansand Kommunes Energistiftelse

Stiftelsen det Norske Veritas

Grieg Foundation

Stiftelsen Brunstad Konferansesenter

Stiftelsen UNI

Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen

Stiftelsen Norges Varemesse

NHO Telemark Kompetansefond

Stiftelsen Sørlandets Kompetansefond

Bergens Medisinske Forskningsstiftelse

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo

Det Norske Diakonhjem

Stiftelsestilsynet mottok uttalelse fra følgende instanser:

Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet, Regjeringsadvokaten, Riksadvokaten, Advokatforeningen, Universitetet i Bergen, Stiftelsesforeningen, Lotterinemnda, Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen, Bergens Medisinske Forskningsstiftelse

Av disse hadde følgende instanser merknad til forslaget:

Bergens Medisinske Forskningsstiftelse
Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen
Stiftelsesforeningen
Universitetet i Bergen
Advokatforeningen
Landbruks- og matdepartementet

I tillegg til de opprinnelige adressatene fra høringsen kom også Advokatforeningen, Eckbos legater v/ forretningsfører Advokatfirmaet Ræder og Bergesens Almennyttige Stiftelse med uttalelse.

De viktigste merknadene blir kommentert nedenfor under de relevante kapitlene.

3 Opprettelse og organisering av stiftelsesklagenemnda

3.1 Opprettelse av en egen nemnd

3.1.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått å opprette en egen klagenemnd for behandling av klager på enkeltvedtak truffet av Stiftelsestilsynet. Høringsforslaget går igjennom ulike måter å innrette nemnda på.

3.1.2 Høringsinstansenes syn

Noen av høringsinstansene er negative til forslaget om å opprette en egen nemnd. *Stiftelsesforeningen* mener at dagens ordning med Justis- og beredskapsdepartementet som klageinstans bør beholdes. De mener også at ansvaret for den praktiske oppfølgingen av loven bør ligge i Justis- og beredskapsdepartementet når lovansvaret fortsatt skal ligge der (etter at svaret ble sendt, er lovansvaret flyttet til Nærings- og fiskeridepartementet). Stiftelsesforeningen kan heller ikke se at overføringen av tilsynsansvar mellom to departementer skal «aktualisere» spørsmålet om opprettelsen av en klagenemnd, og mener det synes lite hensiktsmessig å bygge ned kompetansen i Justis- og beredskapsdepartementet for å så bygge den opp igjen i Kulturdepartementet. De mener også at antall klagesaker i året ikke tilsier at det er hensiktsmessig eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprette en egen klagenemnd. Forslaget om etablering av en klagenemnd innebærer etter Stiftelsesforeningens syn at klagebehandlingen blir unødvendig kostnadskrevende sett i forhold til behovet.

Eckbos Legater v/forretningsfører Advokatfirma Ræder uttaler også at dagens klageordning

bør beholdes. Hvis det opprettes en klagenemnd, er det viktig at den blir organisert slik at kontrollen med Stiftelsestilsynets praksis, som i dag skjer i Justis- og beredskapsdepartementet, videreføres (etter at svaret ble sendt, er lovansvaret flyttet til Nærings- og fiskeridepartementet).

3.1.3 Departementets merknader

Siden endringen av stiftelsesloven i 2005 har det skjedd nesten en dobling av antall klagesaker som blir sendt til departementet. Sakene har også vist seg mer kompliserte og tidkrevende, ved at de reiser vanskelige og sammensatte skjønnsmessige vurderinger. Disse vurderingene egner seg bedre for et ekspertorgan i form av en egen klagenemnd enn for departementsbehandling. Nemnda kan i samsvar med forvaltningsloven § 34 prøve alle sider av saken, herunder etterprøve tilsynets skjønnsmessige vurderinger. Det vil kunne influere på nemndas troverdighet dersom politiske hensyn skal kunne spille inn i en slik sammenheng. Dette er et viktig argument for å legge behandlingen av klagesaker til en egen nemnd utenfor departementet.

Ut fra disse hensynene synes det mer hensiktsmessig å legge sakene til en klagenemnd, enn å tilføre nye ressurser til klagebehandling etter stiftelsesloven i Nærings- og fiskeridepartementet. De samme grunner taler for at en slik nemnd også behandler klager over Stiftelsestilsynets enkeltvedtak etter samvirkeloven, dekningsloven og arveloven. Siden ansvaret for stiftelsesområdet nå ligger hos Kulturdepartementet, er det Kulturdepartementet som har det praktiske ansvaret for å få en klagenemnd på plass etter at den nye bestemmelsen om opprettelse har trådt i kraft. Opprettelsen av en klagenemnd er også i tråd med den generelle målsettingen om å flytte enkeltsaker ut av departementene.

3.2 Nemndas sammensetning og kompetanse

3.2.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått at nemnda bør ha stilling som et ekspertorgan. Nemnda bør bestå av personer med høy juridisk ekspertise med stiftelses- eller selskapsrettslig erfaring og samtidig ha en sammensetning som gjenspeiler den samfunnsmessige betydningen stiftelser utgjør. Det foreslås at nemnda opprettes med fem medlemmer, men at vedtak kan treffes av et utvalg av tre nemndsmedlemmer. Nemndsleder skal kunne bestemme sam-

mensetningen av utvalget for hver enkelt sak. Lederen avgjør om en sak skal avgjøres av et utvalg på fem medlemmer. Det ble også foreslått at nemndsleder kan avgjøre en klage alene dersom saken ikke reiser tvilsspørsmål, typisk klager over registreringsgebyr og årlig avgift.

Det foreslås en funksjonstid på fire år, med adgang til gjenoppnevning. Kompetanse til å oppnevne nemndas medlemmer foreslås lagt til Kongen.

3.2.2 Høringsinstansenes syn

Eckbos Legater v/forretningsfører Advokatfirma Ræder og Advokatforeningen uttaler at samtlige eller flertallet av nemndas medlemmer bør være jurister. *Landbruks- og matdepartementet* påpeker også at solide økonomikunnskaper bør være forsvarelig ivare tatt av nemndsmedlemmene.

Advokatforeningen, Eckbos Legater v/forretningsfører Advokatfirma Ræder, Bergens Medisinske forskningsstiftelse, Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen, Bergesens Almennyttige Stiftelse, Landbruks- og matdepartementet og Stiftelsesforeningen er negative til at nemndsleder alene kan fatte vedtak dersom saken ikke reiser tvilsspørsmål og det er åpenbart hva avgjørelsen må gå ut på. Det uttales at det er uheldig om én person alene kan treffe avgjørelser i en klagesak. *Advokatforeningen* uttaler at «alle realitetsavgjørelser bør treffes av den samlede nemnda». *Landbruks- og matdepartementet* har uttalt at det neppe synes heldig at nemnda ikke trenger å være fulltallig ved beslutninger og kan settes sammen ulikt i forskjellige saker.

3.2.3 Departementets merknader

Stiftelsesklagenemnda bør sikres både kontinuitet og fornyelse. En funksjonstid på fire år er i samsvar med vanlig praksis for denne type klagenemnder. Medlemmene bør kunne gjenoppnevnes av hensyn til kontinuitet i klageorganet. Begge kjønn må være representert i Stiftelsesklagenemnda, jf. lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 13. Departementet har kommet til at tre faste medlemmer vil være tilstrekkelig for å ivareta nemndas oppgaver. Det bør oppnevnes en leder og to andre medlemmer, alle med personlig oppnevnte varamedlemmer.

Departementet mener at nemndsleder ikke bør gis kompetanse til å treffe avgjørelser alene, og er enig med høringsinstansene på dette punktet. Nemnda bør bare kunne treffe vedtak når alle

medlemmene er til stede. Saker avgjøres ved flertallsvedtak.

Departementet mener at nærmere fastsettelse av krav til faglige kvalifikasjoner ikke tas inn i loven, men reguleres nærmere i forskrift. Departementet mener likevel det vil være naturlig om ett nemndsmedlem og dennes personlig vararepresentant minst har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Ett medlem og dennes personlige vararepresentant bør være økonom på minst mastergradsnivå, og med bedriftsøkonomi i fagkretsen. For øvrig bør Stiftelsesklagenemnda ha representasjon fra så brede relevante samfunnsområder som mulig og tilfredsstillende de krav til kompetanse som anses nødvendig. Samtlige medlemmer bør tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper.

3.3 Nemndas sekretariat

3.3.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått at Stiftelsesklagenemnda skal ha et sekretariat som forbereder og innstiller klagesakene for nemnda. Sekretariatet skal utarbeide utkast til årsrapport, statistikk og presedensregister. Sekretariatet skal ikke selv treffe avgjørelser. Saksbehandlingen vil i stor grad være knyttet til juridiske oppgaver, og sekretariatet forutsettes derfor tilsatt av en godt kvalifisert jurist med fortrinnsvis relevant stiftelsesrettslig eller selskapsrettslig praksis. Det foreslås videre at nemnda kan fastsette nærmere retningslinjer for sekretariatets arbeid, og at forholdet mellom nemnda og sekretariatet skal kunne reguleres i forskrift. Høringsbrevet tar også til orde for å etablere sekretariatet som et felles sekretariat for klager over vedtak fattet av Stiftelsestilsynet og Lotteritilsynet, lokalisert i Lotteri- og stiftelsestilsynets lokaler i Førde. Det ble anslått at det samlet vil være behov for to heltidsstillinger i et slikt felles sekretariat. Av hensyn til nemndas legitimitet og uavhengighet, ble det foreslått at sekretariatet skal ansettes av departementet, mens det administrative personalansvaret legges til direktøren i Lotteri- og stiftelsestilsynet.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Eckbos Legater v/forretningsfører Advokatfirma Ræder uttaler at det er svært uheldig med en ordning der nemndas sekretariat skal holde til i Stiftelsestilsynets lokaler og at Stiftelsestilsynet skal ha det administrative personalansvaret for sekre-

tariatet for Stiftelsesklagenemnda. De mener at sekretariatet da vil bli en del av miljøet i Stiftelsestilsynet, og ha daglig sosial omgang med de saksbehandlerne som har truffet de vedtakene som sekretariatet skal behandle klagen på. Sekretariatet vil trolig også måtte klagebehandle vedtak som er truffet av deres egne sjefer. De mener at dette åpenbart er en svært lite tillitsvekkende ordning. Det blir foreslått å legge sekretariatet til Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.

Bergens Medisinske Forskningsstiftelse og Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen fremholder at det må stilles samme krav til uavhengighet til sekretariatet som til nemnda, og at verken klagenemnda eller sekretariatet bør ha noen tilknytning til Stiftelsestilsynet. En slik tilknytning vil kunne bidra til å så tvil om sekretariatets uavhengighet.

Advokatforeningen finner det også uheldig at det legges opp til en ordning der nemndas sekretariat skal være samordnet med og ha felles sekretariat med Lotterinemnda, og at sekretariatet lokaliseres i tilknytning til Stiftelsestilsynet i Førde. Advokatforeningen foreslår også at sekretariatet kan knyttes til Justis- og beredskapsdepartementet, gjerne Lovavdelingen.

Også *Stiftelsesforeningen* anfører at nemnda og sekretariatet ikke bør ha noen tilknytning til Stiftelsestilsynet. Foreningen mener at en slik kobling vil kunne bidra til å så tvil om sekretariatets uavhengighet og at en samlokalisering med Lotteri- og stiftelsestilsynet prinsipielt er uheldig, da nemndas oppgave er å overprøve vedtak som er fattet av Stiftelsestilsynet.

3.3.3 Departementets merknader

Departementet mener at Stiftelsesklagenemnda må ha et sekretariat. I høringsforslaget ble det foreslått en samlokalisering og et felles sekretariat for klager over vedtak truffet av Stiftelsestilsynet og Lotteritilsynet. Departementet mener at dette ikke ivaretar hensynet til uavhengighet godt nok, og foreslår at sekretariatet, på lik linje med nemnda, ikke samlokaliseres i Lotteri- og stiftelsestilsynets lokaler i Førde. Den nærmere reguleringen av sekretariatet fastsettes i forskrift.

Stiftelsestilsynet må på vanlig måte forestå forberedende klagebehandling før saken oversendes til Stiftelsesklagenemnda. Sekretariatet skal, så langt det er mulig, ha solid juridisk og økonomisk kompetanse. Stiftelsestilsynet skal vurdere om nye opplysninger i saken eller andre forhold, gir grunnlag for å oppheve eller endre vedtaket. Dermed Stiftelsestilsynet opprettholder sitt vedtak,

oversendes saken til Stiftelsesklagenemnda for endelig klagebehandling.

3.4 Samordning med Lotterinemnda

3.4.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått å samordne Stiftelsesklagenemnda med Lotterinemnda ved at leder i Lotterinemnda går inn som nestleder i Stiftelsesklagenemnda, samtidig som leder av Stiftelsesklagenemnda går inn som nestleder i Lotterinemnda.

3.4.2 Høringsinstansenes syn

Bergens Medisinske Forskningsstiftelse og Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen uttaler at de ikke ser noen umiddelbar kobling mellom stiftelser og lotterivirksomhet og understreker at man ved sammensetning av stiftelsesklagenemnda må ha fokus på å finne personer som har kompetanse om stiftelser og stiftelsesloven.

Advokatforeningen finner det også uheldig at det legges opp til en samordning. De påpeker også at lotteriretten og stiftelsesretten er to helt forskjellige rettsområder. Advokatforeningen reiser spørsmål om det vil være vanskelig å finne frem til personer med spisskompetanse på begge disse områdene.

3.4.3 Departementets merknader

Departementet mener at det ikke bør legges opp til en samordning mellom Stiftelsesklagenemnda og Lotterinemnda. Departementet kan ikke se at det ligger noen gevinst i at leder for Lotterinemnda inntreffer som nestleder i Stiftelsesklagenemnda og omvendt. Sammensetningen av Stiftelsesklagenemnda bør skje på grunnlag av kompetanse og egnethet.

3.5 Instruksjons- og omgjøringsadgang

3.5.1 Høringsforslaget

Det ble foreslått at Stiftelsesklagenemnda opprettes med samme grad av uavhengighet som Lotterinemnda, slik at departementet kan gi generelle pålegg, men ikke instruere nemnda i enkeltsaker.

3.5.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen har reist spørsmål om departementets instruksjonsmyndighet overfor nemnda,

og om dette også gjelder lovtolkningen. De mener at det ikke bør være mulig å gi generelle pålegg om lovtolkningen og at dette bør presiseres i forarbeidene. Det blir også fremhevet at departementet ikke bør ha omgjøringsadgang for vedtak truffet av nemnda etter forvaltningsloven § 35. Advokatforeningen foreslår at forslaget til ny § 7 a i stiftelsesloven endres til «*Departementet har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor Stiftelsesklagenemnda i enkeltsaker*».

Stiftelsesforeningen mener at departementet ikke skal kunne instruere nemnda med generelle pålegg, og at nemnda må være totalt uavhengig av departementet.

3.5.3 Departementets merknader

Departementet ønsker at Stiftelsesklagenemnda skal være et uavhengig klageorgan og at nemnda skal opprettes med samme grad av uavhengighet som Lotterinemnda. Departementet mener at nemnda ikke bør underlegges politisk eller annen departemental styring i enkeltsaker. Lovanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling i enkeltsaker bør overlates til Stiftelsesklagenemnda, og departementet skal ikke kunne instruere nemnda i enkeltsaker eller omgjøre nemndas enkeltvedtak i medhold av forvaltningsloven § 35. På denne måten sikres en reell uavhengighet for Stiftelsesklagenemnda og størst mulig grad av likebehandling for klagerne. Stiftelsesklagenemnda vil imidlertid bli underlagt Kulturdepartementet i administrative spørsmål. Nærings- og fiskeridepartementet vil kunne avgi generelle tolkningsuttalelser om stiftelsesloven.

4 Andre forslag

4.1 Saksomkostninger

4.1.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått at saksomkostningskrav må fremmes før saken blir avgjort i nemnda, og at saksomkostningsspørsmålet avgjøres samtidig med at det fattes vedtak i klagesaken. Begrunnelsen for en slik særregulering beror på erfaring med at det er blitt fremmet svært høye krav om dekning av saksomkostninger, og det synes å være mest nærliggende at klageinstansen selv tar stilling til saksomkostningskravet samtidig med realiteten i klagesaken.

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Eckbos Legater mener at dette ikke er tilstrekkelig begrunnet, og at man ikke bør gå bort fra forvaltningslovens alminnelige regel på dette punkt.

4.1.3 Departementets merknader

Etter forvaltningsloven § 36 avgjøres krav om dekning av saksomkostninger av klageinstansen. Krav om saksomkostninger må settes frem senest tre uker etter at vedtaket er kommet frem til partene. Etter departementets syn foreligger det ikke særskilte forhold som tilsier at man fraviker forvaltningslovens alminnelige regler om saksomkostninger, og disse reglene bør derfor også gjelde i saker som behandles i Stiftelsesklagenemnda. Departementet bemerker at det knytter seg enkelte problemstillinger til anvendelse av forvaltningslovens regler på ordninger med egne klagenemnder. Disse spørsmålene er behandlet nærmere i merknadene til bestemmelsen.

4.2 Søksmålsfrist

4.2.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått å begrense adgangen til å reise søksmål til de tilfeller hvor klageadgangen er utnyttet. Videre er det foreslått en endelig søksmålsfrist på seks måneder fra melding om vedtaket og søksmålsfristen har kommet frem til partene. Bakgrunnen for en slik særregulering er tidligere erfaringer med at søksmål har blitt tatt ut mot underinstansens vedtak samtidig som klagesaken var under forvaltningsmessig behandling i klageinstansen. En særregulering av søksmålsadgangen vil sikre en reell og ressursbesparende forvaltningsmessig behandling i to instanser.

Hvis søksmålsfristen ikke holdes, skal det gis oppreisning på vanlige vilkår.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Eckbos Legater mener at dette er svært betenkelig og innebærer en vesentlig innskrenkning av den adgangen man har etter alminnelige rettsregler til å få et forvaltningsvedtak prøvd av retten. Bakgrunnen for innskrenkningen er ikke begrunnet tilstrekkelig, og de fraråder å innføre en slik endring.

Stiftelsesforeningen ønsker at dagens ordning videreføres.

4.2.3 Departementets merknader

Etter departementets syn er det ikke nødvendig å begrense søksmålsadgangen til klageadgangen er utnyttet eller å innføre en søksmålsfrist. Søksmål har tidligere bare blitt reist i et fåtall saker. Departementet kan ikke se at det foreligger spesielle hensyn i disse sakene som nødvendiggjør en søksmålsfrist. Slik departementet ser det, vil det være en klar fordel å klage saken inn for Stiftelsesklagenemnda før man går til søksmål. Bortsett fra at årsavgiften må betales, er det å klage til Stiftelsesklagenemnda kostnadsfritt. Nemnda er et ekspertorgan og kan gjøre en full overprøving av forvaltningsskjønnet.

4.3 Rett saksøkt

4.3.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget er det foreslått at Stiftelsesklagenemnda skal ha partsstatus i eventuelle prosesser for domstolene, slik at rett saksøkt blir staten v/Stiftelsesklagenemnda.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har kommentert dette forslaget.

4.3.3 Departementets merknader

Etter departementets syn er det ikke nødvendig å regulere dette i lovbestemmelsen, og det er ikke ønskelig å gå bort fra hovedregelen om at det er staten ved departementet som er rett saksøkt ved eventuelle søksmål.

5 Finansiering

5.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det fremholdt at stiftelsene ikke har eiere som kan føre en aktiv kontroll med stiftelsenes forvaltning, og at stiftelsene derfor har et særlig behov for at det føres tilsyn av utenforstående. Spesielt gjelder dette at stiftelsens formål etterleves og at kapitalen forvaltes i samsvar med formålet, vedtektene og lovgivningen. Da tilsynet med stiftelser primært skal ivareta private interesser, finansieres tilsynsmyndigheten fullt ut av stiftelsene selv gjennom betaling av et registreringsgebyr og årlige avgifter. Det ble i samsvar med dette foreslått at kostnadene knyttet til nemnda

skal dekkes gjennom økning av den årlige avgiften, jf. forskrift til stiftelsesloven mv. § 4. Basert på erfaringer med drift av Lotterinemnda har Stiftelsestilsynet anslått at årlige kostnader for Stiftelsesklagenemnda vil beløpe seg til ca. 1,8 mill. kroner.

Uavhengig av en opprettelse av en klagenemnd ble det i høringsutkastet foreslått å styrke Stiftelsestilsynets arbeid med tilsyn og kontroll med 1,6 mill. kroner. Det ble også foreslått å knytte avgiften til rettsgebyret, slik at satsene vil bli justert i samsvar med dette. Videre ble det foreslått å innføre flere kategorier av de økende avgiftssatsene, slik at stiftelsene med størst egenkapital må betale en større avgift enn hva de gjør i dag.

5.2 Høringsinstansenes syn

Noen av høringsinstansene har uttalt seg om de økonomiske konsekvensene for stiftelsene. *Stiftelsesforeningen* mener at flere finansieringsmodeller bør utredes og at man eventuelt kan illegge de som klager et tilleggsgebyr. De uttaler også at det offentlige bør ta kostnaden, da det gjelder klage på et vedtak fattet av et offentlig forvaltningsorgan. *Stiftelsen Kristian Gerhard Jebsen* og *Bergens Medisinske Forskningsstiftelse* har forståelse for at kostnadene ved opprettelsen av en stiftelsesklagenemnd skal dekkes av brukerne, men stiller spørsmål ved om det kommer flere klager fra store stiftelser, eller om det er slik at klager fra store stiftelser krever mer ressurser slik at de derfor bør betale en høyere andel av stiftelsesklagenemndas kostnader.

5.3 Departementets merknader

Siden Stiftelsestilsynet ble etablert i 2005 har antallet stiftelser økt, og den samlede egenkapitalen i stiftelsene har økt fra 43 mrd. kroner i 2005 til 125 mrd. kroner i 2013. Dette innebærer at tilsynsansvaret har blitt større og mer komplekst, samt at antallet klagesaker sendt til departementet per år nesten har blitt doblet sammenliknet med tiden før 2005. Klagesakene har også vist seg å være mer kompliserte og tidkrevende, ved at sakene reiser vanskelige og sammensatte juridiske problemstillinger og skjønnsmessige vurderinger. Dette har bidratt til at Justis- og beredskapsdepartementet har hatt en saksbehandlings tid på 8 til 12 måneder de senere årene.

Med virkning fra 1. januar 2014 har Kulturdepartementet økt årsavgiften som tilsvarer avgiften som etter høringen skulle gå til styrking av Stiftelsestilsynets arbeid med tilsyn og kontroll (uavhengig av en opprettelse av en stiftelsesklage-

nemnd). Samtidig ble årsavgiften knyttet til rettsgebyret. I tillegg ble det gjort endringer som innebærer en økning i antall avgiftsklasser og at de nye avgiftsklassene ble utformet slik at de store stiftelsene betaler en større avgift enn tidligere.

Departementet foreslår at kostnadene ved Stiftelsesklagenemnda skal dekkes av stiftelsene selv, på samme måte som Stiftelsestilsynet finansieres. En slik brukerfinansiering er i hovedsak begrunnet i at tilsyn og kontroll med stiftelsene er i stiftelsenes egen interesse, og det samme hensynet vil gjøre seg gjeldende for klagebehandlingen i nemnda.

Departementet har vurdert ulike likhetsbetraktninger/prinsipper for fordelingen av beløpet på 1,8 mill. kroner som skal finansiere en klagenemnd. I utgangspunktet kan man tenke seg at alle stiftelser betaler det samme kronebeløpet. En kronemessig lik avgift for alle vil være rettferdig i den forstand at alle betaler det samme. Men den innebærer en forholdsvis større byrde (reel belastning) for de mindre stiftelsene. Fordelingen kan også utformes som en lik prosentandel av egenkapitalen, og vil da, avhengig av størrelsen på egenkapitalen, føre til forskjellige beløp for stiftelsene. I motsetning til en kronemessig lik avgift vil den reelle belastningen, definert som prosentandelen av egenkapitalen som går til årsavgiften, være lik.

Ut fra en rimelighetsvurdering har departementet kommet frem til at den største kostnadsøkning

gen legges til stiftelsene med høyest egenkapital, og at man slik også etter fordelingen av finansieringen av klagenemnda beholder en total årsavgift som i absolutte kroner øker med størrelsen på egenkapitalen. Det er rimelig å anta at en stiftelse med stor egenkapital også har større evne til å betale for klagebehandlingen enn en stiftelse med liten egenkapital. I tillegg krever de større stiftelsene ofte flere ressurser til klagebehandlingen, og dårlig drift av en større stiftelse vil ha større konsekvenser enn for en liten stiftelse.

Departementet foreslår derfor at klagenemnda finansieres gjennom at årsavgiften økes som lik prosentandel av gjennomsnittlig egenkapital i intervallene, jf. forskrift til stiftelsesloven mv. § 4. I forhold til gjeldende innretning av årsavgift og inndeling i avgiftsklasser gir dette også en rimelig fordeling av den totale avgiften. Prinsippet om lik prosentandel av gjennomsnittlig egenkapital legges da bare til grunn for selve økningen på 1,8 mill. kroner, uten at dette skal ha betydning for avgiften for øvrig. Resultatet blir at fordelingen over de forskjellige intervallene ikke skiller seg nevneverdig fra forslaget som lå i høringen.

Departementet ønsker at det foretas en vurdering av årsavgiften hvert år. Årsavgiften foreslås derfor ikke knyttet til rettsgebyret. Økningen av de årlige avgiftene vil skje gjennom forskriftsendring.

Tabell 5.1 Fordeling av årsavgift for en klagenemnd

Intervall av egenkapital (kr)	100 000 – 199 999	200 000 – 499 999	500 000 – 999 999	1 000 000 – 4 999 999	5 000 000 – 14 999 999	15 000 000 – 49 999 999	50 000 000 – 99 999 999	100 000 000 eller mer
Gjennomsn. egenkapital i intervallet	150 000	350 000	750 000	3 000 000	10 000 000	32 500 000	75 000 000	100 000 000
Antall stiftelser (per dd)	663	1 152	1 135	2 295	806	351	87	98
Årsavgift (kr) for klagenemnd	6	14	31	123	410	1 333	3 075	4 100

Tabell 5.2 Fordeling av årsavgift (totalt)

Intervall av egenkapital (kr)	100 000 – 199 999	200 000 – 499 999	500 000 – 999 999	1 000 000 – 4 999 999	5 000 000 – 14 999 999	15 000 000 – 49 999 999	50 000 000 – 99 999 999	100 000 000 eller mer
Årsavgift (kr)	650	870	1 540	4 640	5 360	7 350	13 400	18 700

Note til begge tabellene: Den siste gruppen «100 000 000 eller mer» har ikke et avgrenset intervall og derfor er den minste verdien lagt til grunn. De stiftelsene som har egenkapital under 100 000 kroner er ikke omfattet. Stiftelser med egenkapital under 100 000 kroner betaler ikke noen årsavgift i dagens system. Per dags dato er det 854 stiftelser med egenkapital under 100 000 kroner.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger opp til en brukerfinansiert klagenemnd, som skal finansieres gjennom økninger av stiftelsenenes avgifter, se kapittel 5.

Det blir anslått at årlige kostnader med Stiftelsesklagenemnda vil beløpe seg til ca. 1,8 mill. kroner, og denne kostnaden pålegges stiftelsene. Dette tallet er basert på Lotteri- og stiftelsestilsynets erfaring med kostnader knyttet til driften av Lotterinemnda. Forslaget vil ellers ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Alle utgifter og inntekter som følger av forslaget dekkes innenfor Kulturdepartementets gjeldende budsjettramme.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 7 a Stiftelsesklagenemnda

Første ledd gir en avgrensning av klagenemndas kompetanse og departementets instruksjonsmyndighet. Etter *første ledd første punktum* skal Stiftelsesklagenemnda være klageinstans på klager over enkeltvedtak som Stiftelsestilsynet treffer i medhold av stiftelsesloven. Tilsvarende gjelder for enkeltvedtak som Stiftelsestilsynet treffer i medhold av dekningsloven, arveloven og samvirkeloven (andre ansvarsområder for Stiftelsestilsynet). Stiftelsestilsynet treffer også enkeltvedtak av administrativ karakter, f.eks. enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 andre ledd. Stiftelsesklagenemnda skal ikke være klageinstans i slike saker. Etter *første ledd andre punktum* har ikke departementet instruksjons- eller omgjøringsrett overfor Stiftelsesklagenemnda i enkeltsaker. For en nærmere omtale av bestemmelsen vises det til kapittel 3.5.3.

Andre ledd gir regler om behandling av klager over Stiftelsestilsynets avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven og innsyn etter offentleglova. Stiftelsesklagenemnda skal ikke behandle klager på Stiftelsestilsynets avgjørelser etter offentleglova, jf. offl. § 32. Departementet blir i disse tilfellene klageinstans for både klagen på innsyn fra Stiftelsestilsynet og Stiftelsesklagenemnda. Når det gjelder partsinnsyn, følger det av forvaltningsloven § 21 andre ledd, jf. § 28 første ledd, at det er «overordnet organ» som er klageorgan. Stiftelsesklagenemndas «overordnede organ» vil i disse sakene være departementet, jf. Lovavdelings uttalelse i JDLOV 2001-7310b. Det er der-

for naturlig å legge klager over nektet partsinnsyn fra Stiftelsestilsynet til departementet, ikke nemnda. Dette vil også spare nemnda for arbeid, og det gjør seg ikke gjeldende sterke hensyn mot å gi departementet overprøvingsadgang i partsinnsynsspørsmålet.

Tredje ledd regulerer Stiftelsesklagenemndas sammensetning og oppnevning. Stiftesklagememnda skal ha en leder og to medlemmer, alle med personlig oppnevnte varamedlemmer. Departementet ser behov for at leder og lederens varamedlem må oppfylle kravene til tingrettsdommer i domstolloven §§ 53-55. For å sikre at den økonomiske kompetansen blir ivarettatt ser departementet behov for at minst en av de tre medlemmene ved hver vedtaksavgjørelse skal ha økonomikompetanse på minst mastergradsnivå, og med bedriftsøkonomi i fagkretsen. Videre angis det at Stiftelsesklagenemnda skal ha et sekretariat som foretar saksforberedelse. Sekretariatet vil være kontaktleddet for henvendelser til Stiftelsesklagenemnda. Sekretariatet skal, så langt det er praktisk mulig, ha solid juridisk og økonomisk kompetanse. Videre vil sekretariatet ha praktiske oppgaver med utskrivning av Stiftelsesklagenemndas vedtak, årsrapport, statistikk, presedensarkiv etc.

Fjerde ledd angir forutsetningene for Stiftelsesklagenemndas vedtaksmyndighet. For at Stiftelsesklagenemnda skal være vedtaksdyktig, må alle medlemmene være til stede. Vedtak fattes som flertallsbeslutning. Avhengig av saksmengden må Stiftelsesklagenemnda jevnlig tre sammen for å behandle de saker sekretariatet fremlegger.

Femte ledd presiserer hvem som er klageorgan når Stiftelsestilsynet fatter avgjørelser om sakskostnader. Bestemmelsen innebærer en kodifisering av gjeldende rett. Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd, jf. § 28 første ledd, er at det er nærmeste overordnede organ som er klageinstans. Det kan stilles spørsmål ved om det er nemnda eller departementet som er klageorgan for Stiftelsestilsynets sakskostnadsavgjørelser. Lovavdelingen har i uttalelse 9. september 2001 (JDLOV-2001-7310a) antatt at det er klageinstansen for det underliggende enkeltvedtaket som også er klageinstans for sakskostnadsavgjørelsen. Dette er best i samsvar med forvaltningslovens ordlyd, og det fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen. Stiftelsesklagenemnda er derfor klageinstans for Stiftelsestilsynets avgjørelser om sakskostnader.

For de tilfellene hvor Stiftelsesklagenemnda fatter endelig vedtak i klagesaken, eller hvis den

omgjør et vedtak i medhold av forvaltningsloven § 35, følger det av forvaltningsloven § 36 at det er Stiftelsesklagenemnda som skal fatte avgjørelse om sakskostnadene i første instans. Spørsmålet blir da om departementet skal være klageorgan i disse sakene, eller om slike avgjørelser fra nemnda ikke skal kunne påklages. I Lovavdelingens uttalelser 9. september 2001 (JDLOV-2001-7310a) og 12. mai 2013 (JDLOV-2001-7310b) har man lagt til grunn at det følger av forvaltningsloven at klage over sakskostnader i disse tilfellene er avskåret. De vurderingene som er gjort i disse uttalelsene, gjør seg også gjeldende her, da departementet ikke skal ha instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. For å vurdere en klage på en sakskostnadsavgjørelse vil det være nødvendig å gå inn i realiteten i saken. Nemnda har bedre forutsetninger for å gjøre dette enn departementet. Hensynet til nemndas uavhengighet tilsier også at departementet ikke bør kunne overprøve nemndas vurdering av sakskostnadskravet.

Sjette ledd gir departementet adgang til å gi nærmere regler om organiseringen av Stiftelsesklagenemnda, herunder om nemndas sammensetning og kompetanse. Departementet gis også adgang til å fastsette regler for nemndas sekretariat, og til å gi nærmere overgangsregler for

nemndsbehandling av klager over enkeltvedtak truffet av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven, samvirkeloven, arveloven og dekningsloven.

Til § 53 fjerde ledd

§ 53 fjerde ledd andre punktum viser til § 52 andre ledd fjerde og femte punktum. Denne henvisningen er blitt feil som følge av at § 52 andre ledd ble endret ved lov 14. juni 2013 nr. 41. Ved den nevnte endringsloven ble reglene i § 52 andre ledd om aviskunngjøring opphevet. Departementet foreslår å oppheve henvisningen til § 52 andre ledd i § 53 fjerde ledd andre punktum, og at det i stedet sies direkte i § 53 fjerde ledd at kunngjøringen skal tas inn i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.

Nærings- og fiskeridepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i stiftelsesloven (stiftelsesklagenemnd).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i stiftelsesloven (stiftelsesklagenemnd) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i stiftelsesloven (stiftelsesklagenemnd)

I

I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser gjøres følgende endringer:

Ny § 7 a skal lyde:

§ 7 a. Stiftelsesklagenemnda

Stiftelsesklagenemnda avgjør klager på enkeltvedtak fattet av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven, dekningsloven, arveloven og samvirkeloven, med mindre noe annet følger av særskilt lovbestemmelse. Departementet har ikke instruksjons- eller omgjøringsrett overfor Stiftelsesklagenemnda i enkeltsaker.

Departementet er klageinstans for Stiftelsestilsynets og Stiftelsesklagenemndas avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven samt avgjørelser i saker etter offentleglova.

Stiftelsesklagenemnda skal ha en leder og to medlemmer, alle med personlig oppnevnte varamedlemmer. Medlemmene oppnevnes av Kongen for en periode på inntil fire år. Gjenoppnevning kan foretas. Stiftelsesklagenemnda skal ha et sekretariat som foretar saksforberedelse.

Stiftelsesklagenemnda kan bare treffe vedtak når alle medlemmene er til stede. Saker avgjøres ved flertallsvedtak.

Stiftelsesklagenemnda er klageinstans for Stiftelsestilsynets avgjørelser om sakskostnader etter for-

valtningsloven § 36. Nemndas avgjørelser om sakskostnader kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om Stiftelsesklagenemndas sammensetning, organisering og arbeid og med bestemmelser om nemndas sekretariat. Departementet kan gi nærmere overgangsregler for nemndsbehandling av klager fremsatt før lovendringen trer i kraft. Stiftelsesklagenemnda finansieres gjennom den årlige avgiften stiftelsene betaler etter forskrift gitt i medhold av § 7 tredje ledd.

§ 53 fjerde ledd skal lyde:

Når sammenslåingen er vedtatt, og vedtaket i tilfelle er godkjent av Stiftelsestilsynet, skal Stiftelsestilsynet kunngjøre vedtaket i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon og varsle stiftelsenes kreditorer om at de må melde fra til stiftelsen innen seks uker fra kunngjøringen, dersom de vil gjøre innsigelse mot sammenslåingen.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

