



DET KONGELEGE
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 60

(2007–2008)

Om lov om endring i lov 7. juni 1996
om Opplysningsvesenets fond

Innhald

1	Innleiing.....	5	6.3	Forholdet mellom instruksen og Grunnlova § 106.....	15
2	Opplysningsvesenets fond og festetomtene under fondet.....	5	7	Lovforslaget	19
2.1	Opplysningsvesenets fond	5	7.1	Instruksen og lovforslaget	19
2.2	Festetomtene under Opplysningsvesenets fond	6	7.2	Lovforslaget og Grunnlova § 106	19
3	Hovudpunkt i tomtefestelova.....	6	8	Andre merknader frå departementet	20
4	Hovudpunkt i instruksen om tomtefeste.....	6	9	Særskilde merknader	20
5	Økonomiske konsekvensar av instruksen for Opplysningsvesenets fond.....	7		Forslag til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.....	21
6	Instruksen og Grunnlova § 106 ..	7		Vedlegg	
6.1	Innleiing og oversikt.....	7	1	Fråsegn frå Kyrkjemøtet 2007	22
6.2	Nærmare om innhaldet i Grunnlova § 106 første punktum	8			



Ot.prp. nr. 60

(2007–2008)

Om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33
om Opplysningsvesenets fond

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 15. mai 2008,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing

Med bakgrunn i eit eige punkt i Soria Moria-erklæringa om tomtefeste er det ved instruks fastsett føresegner om innløyising av festetomter som staten eller eit statleg styrt fond er eigar av, og som er bestemte til bustadhus. Instruksen har òg føresegner om regulering av festeavgift for desse tomtene. Instruksen vart fastsett ved kongeleg resolusjon 14. september 2007 og skal gjelde frå 1. juli 2008.

I instruksen er det særskilt fastsett at han gjeld for Opplysningsvesenets fond. Ved sida av Opplysningsvesenets fond er det Statskog og Statsbygg som forvaltar dei andre festekontraktane som instruksen gjeld for. Statskog har 850 slike kontraktar, Statsbygg har 415. Kontraktane under Statsbygg gjeld i hovudsak festetomter i Narvik. Kontraktane i Narvik har klausular som gjer at festarane der kan løyse inn rimelegare enn etter reglane i instruksen.

Instruksen er vurdert slik at det trengst ei endring i lova om Opplysningsvesenets fond § 5 for at føresegnene i instruksen skal kunne gjelde for fondet. I samsvar med dette legg departementet fram forslag til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Eit høyringsnotat om saka vart lagt fram for Kyrkjemøtet i november 2007.

2 Opplysningsvesenets fond og festetomtene under fondet

2.1 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond vart oppretta ved lov i 1821. Fondet har sitt grunnlag i eigedommar som frå gammalt av høyrde til det einstilte presteembetet som underhald for presten. Verdiane i fondet femner om eigedommar og finanskapital. Fondet er i dag regulert i Grunnlova § 106 og i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.

Den samla verdien av Opplysningsvesenets fond var rekna til rundt 6,6 mrd. kroner ved årsskiftet 2007/2008. Verdiane er fordelt på eigedommar og finanskapital. Til eigedommane høyrer 440 prestebustader, 35 forpaktingsbruk, 128 jordleigebbruk, 860 000 dekar skog og om lag 9 000 festekontraktar. Verdien av eigedommane er rekna til om lag 4,6 mrd. kroner. Verdien av finanskapitalen var 2,0 mrd. kroner per 31. desember 2007.

Fondet blir forvalta av eit forvaltningsorgan med eige styre. Forvaltninga går føre seg innanfor ramma av lovgivinga for fondet og dei instruksane og retningslinjene som er gitt av departementet. Etter sitt formål og lovgrunnlag skal fondet forvaltaast til beste for Den norske kyrkja.

Oversikt over korleis verdien av eigedelane til fondet er samansett, oversyn over resultatrekneskapen for Opplysningsvesenets fond dei seinaste åra, viktige prinsipp for forvaltninga m.m. vart sist presenterte i St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om øko-*

nomien i Den norske kirke. I St.prp. nr. 1 er det kvart år ein omtale av fondet, av resultata dei siste åra, hovudutfordringar m.m.

2.2 Festetomtene under Opplysningsvesenets fond

80 pst. av dei om lag 9 000 festekontraktane under Opplysningsvesenets fond gjeld feste av tomt for bustadhus, dvs. om lag 7 000 kontraktar. Mange tomtefelt er leigde bort til kommunar og andre som igjen har bortfesta einskildtomter til mellom anna bustadformål (framfeste), slik at det er mange framfestekontraktar. Det samla talet på bustadtomter, inklusive framfestetomtene, kan vere om lag 14 000. Få kontraktar gjeld tomt til fritidshus, om lag 200 til saman. Elles er tomter bortfesta til offentlege formål eller næringsformål.

Dei seinaste 20 åra har talet på festekontraktar under fondet vorte mykje redusert. På 1980-talet var det rundt 18 000 festekontraktar.

Det store fleirtalet av festekontraktane under Opplysningsvesenets fond har ein klausul som seier at reguleringa av festeavgifta skal reflektere verdien av tomta (marknadsverdiklausulen). Vilkåra for avgiftsreguleringa har vore fastsette i den einskilte festekontrakten og elles i samsvar med den generelle lovgivinga på området (tomtefestelova).

Tidlegare har praksis vore at ein festar av bustadtomt under fondet har fått løyse inn tomta til marknadspris dersom festaren ønskte det og vilkåra elles var oppfylte. Etter dei siste endringane i tomtefestelova er det reglane i tomtefestelova om innløyasing som gjeld.

Som følge av den generelle prisreguleringa som har vore gjeldande på dette området i etterkrigstida, har festeavgiftene i mange tilfelle ikkje vore regulerte i samsvar med kontraktane. Dette gjeld òg for festetomtene under Opplysningsvesenets fond. Ved endringar i tomtefestelova vart det frå 2002 opna for regulering av festeavgifta etter tomteverdien éin gong etter 1. januar 2002 dersom festekontrakten har ein slik reguleringsklausul. Oppregulering med tomteverdien som reguleringsgrunnlag har vore gjennomført for 3 000–4 000 festetomter under Opplysningsvesenets fond sidan 1. januar 2002, i snitt om lag 600 kvart år.

Inntektene til fondet frå tomtefeste har stige etter 2002. Medan fondet for alle typar festekontraktar hadde inntekter frå festeavgifter på nær 30 mill. kroner i 2001, var dei årlege inntektene om lag 40 mill. kroner i 2005 og 2006 og om lag 50 mill. kroner i 2007. Innløyasingssummane for festetom-

ter var 39 mill. kroner i 2001, 84 mill. kroner i 2005, 99 mill. kroner i 2006 og 68 mill. kroner i 2007. Den samla innløyasingssummen for bustadtomter i 2007, anten dei aktuelle kontraktane var med private festarar eller med kommunar og andre som hadde bortfesta arealet til bustadtomter, var om lag 40 mill. kroner.

3 Hovudpunkt i tomtefestelova

På tomtefesteområdet gjeld lov 20. juni 1996 nr. 20 om tomtefeste (tomtefestelova) og forskrifta i medhald av lova. Hovudreglane i tomtefestelova om innløyasing og regulering av festeavgift for bustadtomter kan kort oppsummerast slik:

Ved innløyasing er hovudregelen at innløyasingssummen skal vere 30 gonger den oppregulerte leiga på det tidspunktet innløyasinga skjer, eller 40 pst. av marknadsprisen for tomta etter frådrag for dei investeringane festaren har gjort på tomta. Etter avgjerd i Høgsterett 21. september 2007 (Sørheimsaka) er regelen i tomtefestelova om 40 pst. av marknadsprisen sett til side i tilfelle han fører til lågare innløyasingssum enn 20 gonger den oppregulerte festeavgifta.

Medan tomtefestelova tidlegare hadde ein regel om at festaren etter ei festetid på 30 år hadde innløyasingssrett kvart tiande år, har festarar av bustadtomter no slik innløyasingssrett annakvart år.

Etter tomtefestelova kan den årlege festeavgifta regulerast opp i samsvar med tomteverdien éin gong etter 1. januar 2002 dersom festekontrakten har regel om tomteverdiregulering. Det gjeld likevel eit pristak for den årlege leigesummen, som i 2008 er på om lag kr 10 000 for tomteareal inntil eit dekar. Ved seinare reguleringar kan avgifta berre regulerast etter endringane i pengeverdien (konsumprisindeksen).

4 Hovudpunkt i instruksen om tomtefeste

Ved instruks er det fastsett særskilde reglar om innløyasing av festetomter som staten eller eit statleg styrt fond er eigar av, og som er bestemte for bustadhus. Instruksen har òg reglar om regulering av festeavgift for desse tomtene. Reglane i instruksen er på desse områda andre enn reglane i tomtefestelova. Dei vilkåra for innløyasing og regulering av festeavgift som instruksen stiller opp, er til økonomisk gunst for festaren samanlikna med dei vil-

kåra for innløyasing og leigeregulering som følgjer av tomtefestelova. Instruksen har ikkje særreglar om festeforhold som gjeld tomt for fritidsformål, offentlege formål eller næringsformål.

Etter instruksen skal innløyingsprisen vere 30 gonger den opphavlege leiga etter at denne er regulert etter endringane i pengeverdien (konsumprisindeksen) fram til tidspunktet for innløyasing. Regelen skal òg gjelde ved framfeste, dvs. at dei som festar tomta, kan krevje innløyasing av tomta etter reglane i instruksen. Framfestar av bustadtomt får dermed same vilkår ved innløyasing som dei som festar tomta direkte. Regelen i tomtefestelova om innløyingsrett annakvart år når det er gått 30 år av festetida, er innarbeidd i instruksen.

Dersom festaren ikkje ønskjer å løyse inn tomta, har festaren krav på vidare leige regulert etter konsumprisindeksen, dvs. utan omsyn til vilkåra i kontrakten og regelen i tomtefestelova om oppregulering éin gong etter 1. januar 2002 i samsvar med tomteverdien. Dei festarane som sidan 1. januar 2002 har fått oppregulert festeavgifta etter reglane i tomtefestelova, skal dessutan få avgifta sett ned etter reglane i instruksen.

I framfesteforhold er festeavgifta ei sak mellom framfestar og framportfestar. Instruksen kan ikkje regulere dette direkte. Det har vore reist spørsmål om instruksen kan innrettast slik at den i praksis òg kan få verknad for festeavgifta i framfesteforhold, ikkje berre for innløyasing. Spørsmålet er til utgreiing. Det er ikkje konkludert i saka.

Instruksen vart fastsett ved kongeleg resolusjon 14. september 2007 og skal gjelde frå 1. juli 2008. Ansvar for instruks ligg til Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

5 Økonomiske konsekvensar av instruks for Opplysningsvesenets fond

Ved innløyasing av festetomtene under Opplysningsvesenets fond etter reglane i instruks, medrekna framfestetomtene, er det rekna ut at innløyingsverdiane vil vere vesentleg lågare enn om tomtene vart innløyste etter dei generelle reglane på området, jf. tomtefestelova. Ved leigeregulering i samsvar med instruks, samanlikna med leigeregulering i samsvar med tomtefestelova, er det òg rekna med ein vesentleg nedgang i dei årlege festeavgiftene.

Berekningane av verdiane i Opplysningsvesenets fond er usikre. Dei berekningane som fondet

har gjort, viser at innløyingsverdien av alle festetomtene under fondet er rekna til mellom 2,4 og 2,8 mrd. kroner. Etter reglane i tomtefestelova og avgjerd i Høgsterett 21. september 2007 er innløyingsverdien for festetomtene til bustadhus rekna til mellom 1,5 og 1,8 mrd. kroner. Innløyingsverdiane er noverdiar, dvs. dei verdiane tomtene er rekna til å ha i dag etter at det er teke omsyn til kva fondet ville ha hatt av sals- og leigeinntekter frå tomtene i framtida. Innløyingssummen for festetomt til bustadhus er av fondet rekna etter ei kapitaliseringsrente på 5 pst., dvs. 20 gonger den oppregulerte festeavgifta. Dette har samband med at innløyingsregelen i gjeldande tomtefestelov om at festaren kan krevje innløyasing med 40 pst. av verdien av tomta etter frådrag for dei investeringane festaren har gjort på tomta, er sett til side av Høgsterett i tilfelle denne regelen fører til lågare innløyingssum enn 20 gonger den oppregulerte festeavgifta.

Ved regulering av festeavgift i samsvar med instruks, samanlikna med regulering i samsvar med gjeldande tomtefestelov, reknar fondet med ein nedgang i festeavgiftene på 10–15 mill. kroner i året over ein periode på 20–25 år.¹ I tillegg kjem reduksjonen i årlege festeinntekter ved at dei som har fått avgifta oppregulert etter 1. januar 2002, skal få avgifta sett ned frå 1. juli 2008. Slik nedregulert festeavgift er rekna til å representere ein direkte nedgang i festeinntektene med rundt 10 mill. kroner i året.

Dersom alle festarane, medrekna framfestarane, løyser inn tomtene etter reglane i instruks, reknar fondet med at innløyingsverdiane vil vere 1,0–1,25 mrd. kroner lågare enn om tomtene vart innløyste etter reglane i tomtefestelova og i samsvar med avgjerda i Høgsterett.

Berekningane av nedgangen i festeavgiftene er frå 2006. Berekningane av innløyingsverdiane er frå 2006, korrigert for høgsterettsdommen i 2007.

6 Instruks og Grunnlova § 106

6.1 Innleiing og oversikt

Sidan tomtefesteinstruks vil ha store økonomiske konsekvensar for Opplysningsvesenets fond, kan det reisast spørsmål om instruks er i

¹ I høyringsnotatet til Kyrkjemøtet om denne saka i november 2007 var det rekna med ein nedgang på 25–35 mill. kroner i året. Det var då ikkje korrigert for at instruks ikkje har særskilde reglar om leigeavgift som fondet har frå tomtefelt som kommunar og andre har bortfesta til bustadtomter, jf. omtalen av framfesteforhold under punkt 4 ovanfor.

samsvar med Grunnlova § 106 første punktum, som lyder slik:

«Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.»

Etter ordlyden stiller føresegna berre krav til korleis kjøpesummar og inntekter frå «det Geistligheden beneficerede Gods» skal nyttast. Ordlyden stiller ikkje krav til forvaltninga av fondet utover dette. Tomtefesteinstruksen inneber ikkje at festeavgiftene eller innløysingssummane skal nyttast til andre formål enn dei som følgjer av Grunnlova § 106 og lova om Opplysningsvesenets fond § 2. I utgangspunktet skaper instruksen såleis ikkje problem i forhold til Grunnlova. Samtidig er det på det reine at instruksen vil svekkje økonomien til fondet som følgje av at festarane vil kunne krevje lågare festeavgifter og lågare innløysingssummar enn det som følgjer av reglane i tomtefestelova. Problemstillinga blir etter dette om Grunnlova § 106 legg føringar for kapitalforvaltninga i fondet som er til hinder for gjennomføringa av tomtefesteinstruksen.

Lovavdelinga i Justisdepartementet drøfta spørsmålet i brev 12. januar 2006 på bakgrunn av formuleringane i Soria Moria-erklæringa om tomtefeste. Lovavdelinga konkluderte med at ein instruks i samsvar med erklæringa ikkje ville vere i strid med Grunnlova § 106. Etter at instruksen var vedteken, uttalte Lovavdelinga seg på ny om forholdet mellom instruksen og Grunnlova § 106. Bakgrunnen var mellom anna at Høgsterett i Sørheimsaka (Rt. 2007 s. 1308) hadde komme til at reglane i tomtefestelova § 37 om innløysingssum etter omstenda kan føre til resultat som er i strid med kravet i Grunnlova § 105 om full erstatning ved oreigning. Dessutan var instruksen avgrensa til bustadfeste, medan den første fråsegna frå Lovavdelinga bygde på at òg fritidsfeste skulle vere omfatta. I brev 28. januar 2008 konkluderte Lovavdelinga med at tomtefesteinstruksen tilfredsstiller dei krava som Grunnlova § 106 stiller til forsvarleg forvaltning av eigedommane til fondet.

På oppdrag for Opplysningsvesenets fond har Advokatfirmaet Hjort vurdert grunnlovsspørsmålet i brev 27. oktober 2005. Advokatfirmaet har dessutan i brev 25. januar 2006 og 12. februar 2008 kommentert Lovavdelinga si forståing av grunnlovsspørsmålet. Konklusjonen til advokatfirmaet er at gjennomføring av instruksen vil vere i strid med Grunnlova § 106.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i brev 4. desember 2007 til kultur- og kyrkjeministeren

stilt spørsmål om forholdet mellom Grunnlova § 106, tomtefesteinstruksen og den aktuelle endringa i lov om Opplysningsvesenets fond. Kultur- og kyrkjeministeren har i den samanhengen sendt breva frå Lovavdelinga og Advokatfirmaet Hjort til kontroll- og konstitusjonskomiteen. I brev 29. januar 2008 frå kultur- og kyrkjeministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen heiter det:

«Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringens varslede instruks om tomtefeste, ble Justisdepartementet bedt om å uttale seg om lovgrunnlaget for å gjennomføre en slik instruks overfor festetomter under Opplysningsvesenets fond. Justisdepartementets lovavdeling ga uttalelse i saken ved brev 12. januar 2006.

Den omtalte instruksen om tomtefeste ble fastsatt ved kongelig resolusjon 14. september 2007. Lovavdelingens uttalelse 12. januar 2006 var basert på den aktuelle ordlyden i Soria Moria-erklæringen. Med bakgrunn i den fastsatte instruks og avgjørelse i Høyesterett 21. september 2007, ble Justisdepartementets lovavdeling bedt om å gi en særskilt vurdering av grunnlovsspørsmålet. Lovavdelingens uttalelse forelå ved brev 28. januar 2008.

Som det framgår, er forholdet mellom Grunnloven § 106 og tomtefesteinstruksen, herunder den varslede endringen i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond, vurdert av Justisdepartementets lovavdeling gjennom to uttalelser. Disse er lagt til grunn i denne saken. (...)»

I punkt 6.2 nedanfor blir det gjort nærmare greie for innhaldet i Grunnlova § 106 første punktum. Drøftinga av forholdet mellom tomtefesteinstruksen og Grunnlova følgjer i punkt 6.3.

6.2 Nærmare om innhaldet i Grunnlova § 106 første punktum

Eit hovudspørsmål er i kva grad Grunnlova § 106 første punktum legg føringar for forvaltninga av Opplysningsvesenets fond, og då særleg i kva grad det er høve til å ta omsyn til andre formål enn dei som er nemnde i grunnlovsføresegna.

Lovavdelinga i Justisdepartementet har drøfta spørsmålet utførleg i si tolkingsfråsegn 12. januar 2006. Som nemnt i punkt 6.1 rettar grunnlovsføresegna seg etter ordlyden mot disponeringa av salsinntekter og andre *inntekter* frå «det Geistligheden beneficerede Gods». I spørsmålet om korleis fondet rettsleg kan disponere over *formuen* og kva vederlag som må krevjast, meiner Lovavdelinga at det er høve til å ta eit vidt spekter av omsyn, òg slike som ligg utanfor opprekninga i Grunnlova

§ 106 første punktum. Dette kan gjerast sjølv om det inneber at kapitalen og avkastinga til fondet ikkje blir maksimert. Staten må ha eit relativt vidt skjøn til å balansere omsynet til dei opprekna formåla og andre omsyn. Det går likevel ei grense for korleis fondet kan disponere over formuen, men Lovavdelinga meiner at grensa i dag må trekkast romsleg. Systematisk omdisponering av monalege delar av fondsformuen utan omsyn til dei opprekna formåla og utan at det blir gitt noka form for vederlag vil vere eit døme på disposisjonar i strid med grunnlovsføresegna.

Kultur- og kyrkjedepartementet viser til den rettslege utgreiinga Lovavdelinga har gjort av Grunnlova § 106 første punktum i si tolkingsfråsegn 12. januar 2006:

«3. Grunnloven § 106 første punktum

3.1 Innledende merknader

Grunnloven § 106 første punktum lyder som følger:

‘Saavel Kjøbesummer som Indtægter av det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.’

Forhistorien til Grunnloven § 106 første punktum fremstår som relativt komplisert. Vi viser til redegjørelsen i Lovavdelingens uttalelse i sak nr. 1999/15218 E (brev 23. november 2000 til Miljøverndepartementet) med videre henvisninger.

Det kan ut fra denne forhistorien være vanskelig å trekke sikre slutninger om hva som er bestemmelsens formål. I dommen inntatt i Rt. 1911 s. 106 flg. gjennomgår Høyesterett bakgrunnen for grunnlovsbestemmelsen (tiden frem til 1814) og uttaler (s. 108):

‘Den hele retsudvikling indtil da havde paa det mest utvetydige vist, at staten udøvet den fulde dispositionsret over det beneficerede gods og det endog i saadan udstrækning, at store værdier af dette var taget i beslag til udelukkende verdslige statsformaal. Det var dette sidste og kun dette sidste §en skulde sætte en tilstrækkelig stopper for.’

Det bør tilføyes at Høyesteretts avgjørelse er avsagt på et tidspunkt da inntektene fra det benefiserte godset fremdeles hadde betydning for avlønning av prestene (og dessuten «Oplysningens Fremme» i vid forstand).

Vi nevner at bestemmelsen ikke er drøftet i standardverkene i statsrett de siste 70 årene.²

3.2 Anvendelsen av kjøpesummer og inntekter av «det geistligheden beneficerede gods»

Det direkte anvendelsesområdet til Grunnloven § 106 første punktum er relativt snevert.

Ordlyden begrenser anvendelsen av to typer formuesposisjoner, nemlig «Kjøbesummer» og «Indtægter» av «det Geistligheden beneficerede Gods». Disse skal etter ordlyden bare anvendes til to nærmere bestemte formål, nemlig «Geistlighedens Bedste» og «Oplysningens Fremme».

I det første grunnlovsutkastet som konstitusjonskomiteen utarbeidet omfattet «Oplysningsvæsenet»

‘alle Sager, der vedkomme Universitetet, Geistligheden, lærde-, borger- og Almue-Skoler, samt Opdragelses-Instituter, Kirker, Hospitaler og milde Stiftelser. – Fattigvesenet henlægges ogsaa derunder, indtil en ny Tingenes Orden deri kan finde Sted.’³

Formålene som kan tilgodeses etter ordlyden i det andre alternativet i Grunnloven § 106 kan ut fra dette synes å favne vidt. At de omfattende verdiene fortsatt kan benyttes til mer enn "Geistlighedens Bedste" må anses hevet over tvil, jf. nå lov om Opplysningsvesenets fond som fastsetter at fondet som er basert på "det Geistligheden beneficerede Gods" skal komme Den norske kirke til gode, uten å begrense dette slik at midlene bare skal komme kirkens tjenestemenn til gode. Store deler av fondets midler har gjennom historien blitt benyttet til undervisningsformål av verdslig karakter, og et årlig tilskudd til Universitetet i Oslo ble opprettholdt fram til 1963. Om tilskuddene til Den norske kirke i sin alminnelighet faller inn under det første eller andre alternative formålet i Grunnloven § 106 første punktum er det ikke nødvendig å ta stilling til her.⁴

Formålsbegrensningen må gjelde tilsvarende for verdier som slike kjøpesummer og inntekter er ombyttet i. For eksempel kan avkastning av verdipapirer som er kjøpt for vederlag ved salg av det benefiserte godset bare benyttes til de formålene som fremgår av § 106 første punktum.

At formålsbegrensningen må legges til grunn ved anvendelse av kjøpesummer og inntekter av det benefiserte godset ligger til grunn

² Castberg, Norges statsforfatning, 3. utg. (1964) bind II nevner riktignok på s. 140 bestemmelsen. Morgenstierne, Lærebok i den norske statsforfatningsret, 3. utg. (1927) bind II vier bestemmelsen noe mer plass på s. 314–315. Vi viser også til Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, 2. utg. bind III (1892) s. 483–484. Ingen av disse standardverkene kaster særlig lys over rekkevidden av grunnlovsbestemmelsen.

³ Her sitert etter Arne Fliflet: Grunnloven. Kommentartutgave, Oslo, Universitetsforlaget, 2005, s. 450.

⁴ I St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 39 er det forutsatt at første alternativ er det riktige, men spørsmålet er ikke drøftet. Vi nevner også at et forslag til «en ny tolkning av grunnlovens bestemmelse slik at «opplysningens fremme» ikke skulle omfatte Universitetet i Oslo» ble avvist i Ot.prp. nr. 41 (1953) s. 12 sp. 2.

for dagens lov om Opplysningsvesenets fond, som ble vedtatt så sent som i 1996. Slik det samlede rettskildebildet i dag er, er det etter Lovavdelingens syn neppe grunnlag for å legge en helt annen forståelse til grunn på dette punktet. Det ville i tilfelle innebære at bestemmelsen ble uten ethvert innhold.

Selv innenfor bestemmelsens ordlyd – anvendelsen av kjøpesummer og inntekter av godset – har en imidlertid ikke sett bestemmelsen som noen absolutt skranke for hvilke formål kapitalen eller avkastningen av fondet kan anvendes til. I St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 45 sp. 1 heter det for eksempel:

‘En omfattende anvendelse av fondets midler til rent antikvariske tiltak vil for øvrig ikke være i overensstemmelse med Grunnlovens § 106.’

I det siterte avsnittet, sett i sammenheng med den tilliggende teksten, forutsettes det at en viss direkte anvendelse av fondets midler til «rent antikvariske tiltak» ikke vil være i strid med grunnlovsbestemmelsen. Lovavdelingen er enig i dette, og vil tilføye at det på bakgrunn av grunnlovsbestemmelsens ordlyd trolig må gjelde noe strammere grenser for adgangen til å anvende kjøpesummer og inntekter enn for slik forvaltning av fondet som er drøftet i punkt 3.3. Det er imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på hvor langt det siterte synspunktet kan trekkes eller generaliseres.

Vi finner ikke grunn til å gå inn på om visse deler av fondets formue har så svak tilknytning til det benefiserte godset at det ikke kan være omfattet av begrensningen i Grunnloven § 106 første punktum. Vi forutsetter i det følgende at formuen i dag har tilstrekkelig tilknytning.

3.3 Nærmere krav til forvaltningen av fondets formue?

Innledning

Spørsmålet er om, og eventuelt hvilke, krav Grunnloven § 106 første punktum stiller til forvaltningen av fondets formue så langt denne hører til «det Geistligheden beneficerede Gods».

Ordlyden i Grunnloven § 106 første punktum stiller ikke noe klart krav til hvordan fondets formue skal forvaltes. En kan likevel tenke seg at et slikt krav må tolkes inn i bestemmelsen. Ulike tolkingsalternativer kan i tilfelle tenkes. To hovedalternativer presenteres nedenfor.

Det mest vidtgående alternativet er at fondets forvaltning i enhver henseende skal være bestemt av hensynet til størst mulig inntekter til Opplysningsvesenets fond. Dette kan betegnes som et krav om maksimering av fondets inntekter (både løpende avkastning og kjøpe-

summer ved salg av formuesposisjoner). Kravet kan gjelde blant annet spørsmålet om hvorvidt en skal eller ikke skal selge eiendommer, eventuelt foreta andre rettslige disposisjoner over dem, og spørsmålet om hvilket vederlag som skal kreves ved slike disposisjoner. For eksempel skulle verdipapirer etter et slikt synspunkt plasseres på den mest inntektsbringende måte, så langt dette er lovlig, iallfall så langt visse minstekrav til sikker plassering er oppfylt. Forutsetningen for at faste eiendommer kan selges er at dette skaffer større inntekter til fondet enn om de ikke selges, og salget skal skje til markedspris eller høyeste lovlige pris. Dette ville innebære at disposisjoner som minket inntektene til fondet sammenlignet med en slik standard, ville være i strid med Grunnloven § 106 første punktum. Det er grunn til å understreke at problemstillingen dukker opp både der fondet velger å selge og der det velger å la være å selge. Et slikt krav er ikke nødvendigvis til hinder for at også andre hensyn tas i betraktning ved forvaltningen av formuen, men det kan ikke skje på bekostning av fondets inntekter.

Et annet alternativ er å si at fondets forvaltning skal være forsvarlig. Et slikt krav til forsvarlig forvaltning kan forstås mer eller mindre fleksibelt. Det kan for eksempel tenkes at kravet er oppfylt så lenge det tas rimelig hensyn til de oppregnede formål og de øvrige formål som tilgodeses ved forvaltningen kan oppfattes som saklige etter en viss standard. Det kan her bli spørsmål om hvor langt forvaltningen etter et slikt krav kan skje på bekostning av inntekter til de formålene som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum.

Nærmere om praksis om forvaltningen av fondet
Spørsmålet om hvordan staten skal eller ikke skal disponere rettslig over godset, og hvilket vederlag som eventuelt skal kreves ved ulike disposisjoner, har vært gjenstand for tilbakevendende diskusjon gjennom nærmere 200 år. De standpunktene som har vært inntatt av Stortinget og regjeringen gir visse direkte uttrykk for standpunkter til grunnlovstolkningen. De gir også uttrykk for den praksis som har vært ført og som dermed kan kaste lys over forståelsen av Grunnloven. Det kan derfor være grunn til å se noe nærmere på disse drøftelsene. Fra nyere tid er det særlig grunn til å peke på drøftelsene i St.meld. nr. 64 (1984–85), St.meld. nr. 25 (1969–70) og Ot.prp. nr. 41 (1953). Det sistnevnte dokumentet blir det ikke redegjort for nedenfor.

Et generelt problem når en på et slikt grunnlag skal skaffe bidrag til klarleggingen av det rettslige innholdet i grunnlovsbestemmel-

sen, er at det ofte er uklart hva som er oppfatninger om grunnlovsbestemmelsens innhold og hva som er utslag av politiske avveininger uavhengig av bestemmelsen. Etter Lovavdelingens syn må en være forsiktig med å ta slike utsagn om hvordan Opplysningsvesenets fond bør eller skal forvaltes til inntekt for en bestemt grunnlovsforståelse med mindre dette fremgår nokså klart av de aktuelle dokumentene. Det gjelder særlig der det er spørsmål om å gi grunnlovsbestemmelsen anvendelse ut over det området den direkte dekker. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Vi nevner først det påfallende faktum at grunnlovsbestemmelsen ikke selv sier noe direkte om retten til å disponere over selve de eiendommer som i 1814 utgjorde det benefiserte godset, men bare kjøpesummer og inntekter av disse.

Disposisjonsretten over de benefiserte eiendommene var tidligere delvis regulert av to reskripter fra 2. september 1791 og 3. november 1813 som tillot at Kongen av det benefiserte godset utla eiendommer til eiendommer for sivile og militære embetsmenn og ikke «til Geistlighedens Bedste». En praksis i samsvar med reskriptene ble opprettholdt ved lov 20. august 1821 § 12, men forbudt ved lov 25. august 1848 § 1 på grunn av tvil om grunnlovsmessigheten av ordningen. At loven skulle være i strid med Grunnloven § 106 første punktum, rimer med den angivelsen av formålet med grunnlovsbestemmelsen som Høyesterett senere anga i Rt. 1911 s. 106 (jf. foran). Aschehoug uttrykte det for sin del slik at grunnlovsbestemmelsen i § 106 første punktum «maa vel siges at være bleven tilsidesat» ved 1821-loven, jf. Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning, 2. utg. bind III (1892) s. 484. De drøftelser som de aktuelle stortingskomiteene foretok, jf. St.forh. 1842 bind VIII s. 529–530 og St.forh. 1848 bind VI s. 750, gir imidlertid ikke helt avgjørende argumenter for at praksisen den gangen var i strid med Grunnloven § 106 første punktum. Selv om en skulle mene at 1821-loven § 12 var i strid med Grunnloven, er det ikke mulig å utlede noe sikkert fra det tilfellet til det tilfellet som drøftes i saken her.

St.meld. nr. 64 (1984–85)

I St.meld. nr. 64 (1984–85) vurderte Regjeringen om det burde åpnes for utvidet salg av Opplysningsvesenets fonds eiendommer og i hvilken grad det ved slike salg skulle legges vekt på landbrukspolitiske synspunkter. Departementet uttalte på s. 39–40:

'I det utsendte høringsnotat uttalte departementet at det ut fra en samlet vurdering av de mange hensyn som burde og måtte tas var

kommet til at de landbrukspolitiske hensyn burde veie tungt og at en således burde ta sikte på en nedbygging av forpakterordningen ved at forpaktingsbruk i større utstrekning enn i dag avhendes der hvor forholdene ligger til rette for det, og ingen mer tungtveiende grunner taler mot.

Etter en samlet vurdering på bakgrunn av de avgitte høringsuttalelser – og i lys av Grunnlovens bestemmelse – er departementet kommet til at det vil være riktig å legge større vekt på de kirkelige hensyn, som har kommet til uttrykk i de kirkelige høringsinstansers uttalelser, enn det ble gjort i høringsnotatet. Departementet er likevel av den oppfatning at det vil være mulig å ivareta intensjonene bak de holdninger som er kommet til uttrykk fra de kirkelige instanser selv om de retningslinjer som hittil har vært fulgt ved forvaltningen av Opplysningsvesenets fonds eiendommer blir endret, slik at salg kan skje i større utstrekning enn hittil. Dette kan skje ved at det fastlegges klare premisser for salg.'

Som en slik premiss fastholdt departementet at

'Salg av Opplysningsvesenets fonds eiendommer må skje til markedspris. Konesjonspliktige eiendommer selges til den pris konsesjonsmyndighetene kan godta.'

og videre på s. 45–46 at

'For alle salg vil det være en forutsetning av det oppnås et vederlag som svarer til de realverdier fondet gir fra seg. Markedspris må derfor legges til grunn i alle tilfeller hvor det ikke gjelder salg av jordbrukseiendommer.

[...]

[S]alg av fondets jord- og skogbrukseiendommer innebærer en omplussing av fondets verdier. Det må da være en⁵ forutsetning at fondet ikke taper på selve omplussingen. Her kommer først og fremst spørsmålet om salgssum inn. Det må derfor være en forutsetning når det gjelder disse eiendommer at salgspriisen blir den pris konsesjonsmyndighetene kan godta.'

I forbindelse med utarbeidelsen av stortingsmeldingen var det imidlertid ulike syn på spørsmålet om i hvilken grad en skulle legge vekt på landbrukspolitiske hensyn ved salg av fondets eiendommer. Som det går fram av sitatet ovenfor, hadde Kirke- og undervisningsdepartementet opprinnelig gått inn for at slike hensyn skulle tillegges betydelig vekt. Når departementet siden endret standpunkt, må det først og fremst sees som et utslag av politiske vurderinger og avveininger. Grunnloven § 106 er fremhevet som et argument i denne

⁵ Ordet «selvsagt» hadde her falle ut i Lovavdelinga si fråsegn.

avveiningen, men de ovenfor siterte uttalelser, sett i sammenheng med de ulike synspunkter som ble drøftet, tyder ikke på at departementet anså Grunnloven som noen absolutt rettslig skranke i denne sammenheng.

Drøftelsen av St.meld. nr. 64 (1984–85) i Stortingets kirke- og undervisningskomité viser også at Grunnloven ikke ble gitt noen sentral plass i drøftelsen av hvilke hensyn som skulle vektlegges ved salg av Opplysningsvesenets fonds eiendommer. Komiteen sluttet seg i sin innstilling til forslaget om en noe mer aktiv salgspolitikk, og uttalte i den sammenheng på det generelle plan (s. 4):

’Etter komiteens oppfatning står ikke avkastningen for Opplysningsvesenets fond ved nåværende drift i rimelig forhold til de store realverdier fondet disponerer.

[...] Komiteen vil som departementet fremheve at denne salgspolitikk må være avhengig av at en rekke betingelser blir oppfylt. Dette gjelder blant annet kravet om at eiendommene skal selges til markedspris. Ved prisfastsettelsen må det tas rimelig hensyn til at Fondets økonomi sikres. Det er, etter komiteens mening, også viktig at kjøperne, som i de aller fleste tilfelle blir de nåværende forpaktere, får et akseptabelt utgangspunkt for videre drift av eiendommene. Komiteen gir ellers sin tilslutning til at en rekke kirkelige formål må tilgode- ses, og at allmenne samfunnsinteresser knyttet til kulturvern og friluftsliv ikke må bli skadelidende.’

Ved drøftelsen av «kirkelige hensyn» slo en enstemmig komité på s. 5 fast at «salg av prestegårdsjord må ta rimelige og nødvendige hensyn til kirkelige formål». Komiteens flertall på syv medlemmer uttalte videre at «utvidet salg av eiendom må forbedre kirkens økonomiske vilkår. Sentralt i denne diskusjonen står inflasjonssikring og disponering av kapitalavkastningen». Et mindretall bestående av seks medlemmer var enige i at kirkens økonomiske vilkår skal sikres, men hadde følgende tilleggsmærknad:

’Disse medlemmene kan imidlertid ikke akseptere at kirken skal få en særstilling løst fra den vurdering og prioritering andre viktige samfunnsoppgaver må underlegges.’

Ingen av fraksjonene lot til å anse at Grunnloven § 106 oppstilte noen absolutte skranke for hvilke hensyn som kan tas i betraktning ved forvaltningen av fondets midler. For eksempel ble det ikke rettet grunnlovsmessige innvendinger mot den manglende avkastningen. At Grunnloven ikke sto sentralt, bekreftes også av følgende uttalelse fra en samlet komité (s. 6) under overskriften «Når bør grunn ikke selges»:

’Komiteen er enig med departementet i at spørsmål om salg av grunn vil måtte vurderes særskilt for hver enkelt eiendom. Etter komiteens oppfatning kan det være en rekke hensyn som kan tale for at en eiendom ikke bør selges, eller at bestemte deler av en eiendom bør holdes tilbake. Dette gjelder kirkelige formål, hensynet til naturvern, hensynet til allmennhetens friluftsliv herunder jakt og fiske, hensynet til antikvariske interesser og de behov som måtte foreligge fra offentlige myndigheter om å nytte arealer til allmenne formål.

Komiteen er enig i at en [sic] eller flere av disse hensyn og formål vil kunne være så tungtveiende at salg av deler av en eiendom eller hele eiendommer ikke bør gjennomføres.’

Det er vist til denne komitéuttalelsen i St.meld. nr. 14 (2000–2001) pkt. 4.5.

Det kan hevdes at disse uttalelsene ikke sier noe uttrykkelig om at det er adgang til å ta andre hensyn enn de som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum dersom dette går på bekostning av fondets formue. Det er imidlertid nærliggende at det å trekke inn visse hensyn, for eksempel landbrukspolitiske, etter omstendighetene nettopp vil skje på bekostning av de hensynene som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum.

Det er dessuten på det rene at det har vært økonomisk ugunstig å sitte på en del av de faste eiendommene, se for eksempel St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 38 sp. 2, der det fremgår at bortforpaktning av bruk ikke har vært lønnsomt. Det følger for eksempel også av St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 43 sp. 2, jf. s. 20 at betydelige jakt- og fiskerettigheter har vært utleid til «rimelige priser». Det har ikke vært hevdet at dette er i strid med Grunnloven § 106 første punktum.

Det første tolkingsalternativet – krav til maksimering av fondets inntekter – har etter Lovavdelingens syn ikke støtte i stortingsmeldingen. Derimot ble følgende uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 19. mai 1983 referert (St.meld. nr. 64 (1984–85) på s. 18):

’I utgangspunktet kan Grunnlovens § 106 første punktum ikke antas å være til hinder for salg av eiendommer som omfattes av bestemmelsen. Dette er forutsatt i bestemmelsens ordlyd, og lagt til grunn i praksis.

Derimot setter Grunnlovens § 106 grenser for hvordan salgssummer av slike eiendommer kan anvendes. Det ligger også nær å forstå bestemmelsen slik at den forutsetter en økonomisk forsvarlig forvaltning av fondets verdier. Det må sørges for en forsvarlig sikring av kapitalen og en rimelig avkastning av verdiene.’

At et slikt krav om økonomisk forsvarlig forvaltning av fondets verdier fulgte av Grunnloven § 106 – riktignok uten en grundig

begrunnelse – ble lagt til grunn for stortingsmeldingen. Det var altså tale om en variant av tolkingsalternativ 2.

Ot.prp. nr. 68 (1994–95) Om lov om Opplysningsvesenets fond

I forbindelse med vedtakelsen av lov om Opplysningsvesenets fond er det i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) på s. 27 sitert fra St.meld. nr. 64 (1984–85) og Lovavdelingens uttalelse i den forbindelse (se ovenfor). I Innst. O. nr. 45 (1995–96) er ikke forholdet til Grunnloven § 106 behandlet særskilt. Komiteen uttalte følgende om retningslinjene for salg av prestegårdseiendommer (s. 2):

‘Komiteen føreset at det ved sal av eiendomar vert lagt vekt på at forvaltinga av eiendomar skal drivast forretningsmessig, slik at det gir så høg avkastning som råd og dermed sikrar realkapitalen, og at eigedomane òg kan tene som servicefunksjonar for kyrkjelege formål.

Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke representanten Christiansen, vil og peike på den kulturhistoriske verdi mange prestegardar har både når det gjeld bygningane si utforming og jordareala si topografiske plassering.

Fleirtalet vil understreke behovet for å forvalte desse verdiane slik at ein både tek vare på dei kulturhistoriske bygningane, og at prestegardsjord blir nytta til jordbruksproduksjon der eigar og brukar bør vere same person, og er slik samd med det komiteen uttala i Innst. S. nr. 222 (1984–85) om at dei landbruksmessige grunnane for sal av ein del prestegardar er sterke.’

Selv om flertallet i det sist siterte avsnitt ikke uttalte seg direkte om prisfastsettelsen, viser uttalelsene at Stortinget legger til grunn at det er en viss anledning til å ta andre hensyn enn kirkelige ved forvaltningen av fondets eiendommer, og at Grunnloven § 106 ikke er til hinder for det. Drøftelsene gir ikke noe egentlig selvstendig bidrag til forståelsen av hvor strenge krav til forvaltningen som eventuelt gjelder etter Grunnloven § 106 første punktum.

St.meld. nr. 25 (1969–70)

St.meld. nr. 25 (1969–70), som det i stor grad vises til i den yngre stortingsmeldingen, viser at det ikke av Grunnloven § 106 første punktum kan utledes noe strengt krav om effektiv forvaltning av formuen til Opplysningsvesenets fond. På s. 20 sp. 2 i meldingen heter det (kursivert her):

‘De nåværende prestegarders jordveger, skoger og bygninger representerer likevel ennå til sammen ikke ubetydelige verdier som det er av betydning *blir forvaltet på en måte som*

ut fra en helhetsvurdering av alle omsyn som gjør seg gjeldende, må anses som mest formålstjenlig. Eiendommene må søkes disponert slik at de til enhver tid kan tjene samfunnsmessige formål og behov slik disse gjør seg gjeldende på kortere og lengre sikt. Prestegardenes opprinnelse og lange tradisjoner, det forhold at deres avkastning ved grunnlovsbestemmelse (§ 106) er bundet til bruk for bestemte formål («Geistlighedens Beste og Oplysningens Fremme») samt de divergerende oppfatninger som er gjort gjeldende vedrørende deres eiendoms- og rettsforhold, gir dem likevel en særegen plass blant de offentlige eiendommer.’

Departementets nokså utførlige drøftelser ellers underbygger det som fremgår av sitatet. Stortingskomiteen fulgte opp departementets standpunkt ved å uttale (Innst. S. nr. 112 (1970–71) s. 168):

‘Komiteen vil påpeke at man etter gjeldende lov, bestemmelse og praksis har anledning til å etterkomme ønsker om salg av prestegårdsgrunn i de tilfelle hvor en samlet samfunnsmessig vurdering ikke har hindret dette.’

For øvrig var det i komiteen en del uenighet om hvilken forvaltningspolitikk man i fremtiden burde føre. Et mindretall i komiteen var tilhengere av en mer aktiv salgspolitikk. Dette ble blant annet begrunnet (s. 169) med at en «etter salg vil kunne regne langt større forrentning av kapitalen enn om den står i disse gårdsbruk, under forutsetning av at midlene kan plasseres fritt». Flertallet tok ikke hensyn til dette argumentet.

Øvrige kilder

Det finnes i nyere dokumenter ikke avgjørende støtte for å utlede et generelt grunnlovsforankret krav om maksimering av inntektene til Opplysningsvesenets fond. Derimot har kravet om en forsvarlig forvaltning en viss støtte, særlig i stortingsmeldingen fra 1985. Etter Lovavdelingens oppfatning er det på det rene at spørsmålet om en skal selge eller ikke, og spørsmålet om hvordan en for øvrig skal disponere eller ikke disponere rettslig over eiendommene, ikke har vært avgjort utelukkende ut fra spørsmålet om hvordan en best kan ivareta de formål som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum («Geistlighedens Bedste» og «Oplysningens Fremme»). Også andre hensyn har vært tatt i betraktning. Det gjelder selv om varetakelsen av slike hensyn har skjedd på bekostning av de formålene som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum.

Spørsmålet er hva som kan utledes av andre kilder.

Det kan hevdes at det økonomisk går ut på ett om fondets kapital blir redusert som følge

av en ordning som angitt i Soria Moria-erklæringen eller ved at kjøpesummer og inntekter anvendes til andre enn de oppregnede formålene. Dette kan isolert sett tale for at grunnlovsbestemmelsen må forstås slik at den stiller bestemte krav til vederlaget ved rettslige disposisjoner over kapitalen. Etter Lovavdelingens syn er det imidlertid klart at en slik økonomisk betraktning alene ikke danne grunnlag for en konklusjon om at det ville være i strid med Grunnloven § 106 første punktum å følge opp Soria Moria-erklæringen.

Det kan videre innvendes at de to stortingsmeldingene som er gjennomgått foran i stor grad har dreid seg om spørsmålet om hvorvidt og hvordan det eventuelt bør disponeres rettslig over Opplysningsvesenets fonds eiendommer, og ikke så mye om hvilket vederlag og hvilke hensyn som kan tas i den forbindelse dersom det først disponeres. At Grunnloven for eksempel ikke har krevd en salgspolitikk som i størst grad sikrer fondets kapital og avkastning, er ikke ensbetydende med at det ikke skal kreves størst mulig vederlag når det først disponeres over fondets formuesposisjoner. Det kan derfor hevdes at en bør være forsiktig med å trekke slutninger i retning av vidtgående frihet for statens myndigheter. Etter Lovavdelingens syn er en slik innvending ikke avgjørende. Det er nær sammenheng mellom de to tilfellene, og begge tilfellene faller utenfor eller ligger i beste fall i ytterkant av det ordlyden i Grunnloven § 106 første punktum direkte regulerer.

Som nevnt la Høyesterett i Rt. 1911 s. 106 (på s. 108) til grunn at formålet med grunnlovsbestemmelsen var å sette en stopper for den praksis som innebar at staten utøvet disposisjonsrett over godset i slik utstrekning at store verdier av dette ble tatt i beslag til utelukkende verdslige statsformål. Lovavdelingen kan ikke se at dette formålet krever at en oppstiller et krav om maksimering av fondets inntekter. Det gir heller ikke – under dagens forhold – avgjørende støtte for noe strengt krav om at disposisjoner over fondet ikke kan skje på bekostning av fondets formuesstilling.

Ved tolkingen av Grunnloven § 106 første punktum må det legges vekt på at de formålene som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum, i dag blir ivaretatt på andre måter enn i 1814. Mens det benefiserte godset i 1814 sikret presteembetenes inntekter, blir prestene i dag lønnet etter det samme systemet som andre statsansatte. Statens bidrag til statskirkelige formål i sin alminnelighet og «opplysningsvesenet» blir i vesentlig grad finansiert på andre måter enn gjennom de verdiene som ligger i Opplysningsvesenets fond. Dette taler for

at en er forsiktig med vide tolkinger av grunnlovsbestemmelsen.

En bør dessuten etter Lovavdelingens syn være forsiktig med på uklart grunnlag gjennom tolkingen av en slik grunnlovsbestemmelse å gripe inn i Stortingets lovgivende myndighet etter Grunnloven § 75 a.

I spørsmålet om hvordan fondet rettslig kan disponere over formuen og hvilket vederlag som må kreves, er det etter Lovavdelingens syn adgang til å ta et vidt spekter av hensyn, også slike som ligger utenfor oppregningen i Grunnloven § 106 første punktum. Dette kan skje selv om dette ikke innebærer maksimering av fondets kapital og avkastning. Staten må ha et relativt vidt skjønn til å avgjøre hvordan avveiningen mellom hensynet til de oppregnede formål og andre hensyn skal være. Etter vårt syn er følgende uttalelse hentet fra St.meld. nr. 25 (1969–70) s. 20 sp. 2 dekkende for hvordan fondets formue i sin alminnelighet må forvaltes for å være i samsvar med grunnlovsbestemmelsen:

‘De nåværende prestegarders jordveger, skoger og bygninger representerer likevel ennå til sammen ikke ubetydelige verdier som det er av betydning blir forvaltet på en måte som ut fra en helhetsvurdering av alle omsyn som gjør seg gjeldende, må anses som mest formålstjenlig.’

Det går likevel en grense for hvordan fondet kan disponere over formuen, men grensen må i dag trekkes romslig. Systematisk omdisponering av betydelige deler av fondets formue uten hensyn til de oppregnede formålene og uten at det ble gitt noen form for vederlag vil være et eksempel på disposisjoner i strid med grunnlovsbestemmelsen.»

Advokatfirmaet Hjort meiner at ein må forstå Grunnlova § 106 slik at føreseigna ikkje berre stiller krav om at kjøpesummar og inntekter av det benefiserte gods utelukkande skal tilgodesjå «Geistlighedens bedste» og «Oplysningens Fremme», men at midlane til fondet òg må forvaltast på forsvarleg måte, slik at verdiane blir sikra og tekne vare på til fordel for desse formåla. Kravet om ei økonomisk forsvarleg forvaltning av midlane til fondet er òg lagt til grunn av Lovavdelinga. I motsetnad til Lovavdelinga synest det som om Advokatfirmaet Hjort meiner at midlane til fondet ikkje kan nyttast til andre formål enn dei som er nemnde i Grunnlova § 106, òg når det er tale om å disponere andre midlar enn kjøpesummar og inntekter av det benefiserte godset. I brev 24. januar 2006 oppsummerer Advokatfirmaet Hjort sine synspunkt slik:

- «– Det følger av Grunnloven § 106 at staten er forpliktet til å forvalte de benefiserte gods på en forsvarlig måte, slik at verdiene sikres og bevares til fordel for "Geistlighedens bedste" og "Oplysningens Fremme"
- Fondets eiendommer skal forvaltes slik at de gir en *rimelig avkastning*, uten at det kan oppfattes som et krav om profittmaksimering.
- Som andre eiendomsbesittere, vil også Opplysningsvesenets fond måtte ta samfunnsmessige hensyn ved forvaltningen av sine eiendommer. Staten kan imidlertid ikke pålegge fondet som eier en *særskilt forpliktelse* til å ivareta alminnelige samfunnsinteresser eller private særinteresser på bekostning av – eller til fortrengsel for – de formål som er nevnt i Grunnloven § 106.
- Ved *avhendelse* av fondets eiendommer, må det påses at prisen svarer til de verdier som avstår for å hindre at fondets *kapitalgrunnlag* forringes til skade for de formål som fondets midler etter grunnloven skal tilgode-se.»

Departementet viser til den grunnlovsforståinga som Lovavdelinga har gjort greie for. Departementet sluttar seg til denne.

Når det særskilt gjeld forvaltninga av festetomter, viser departementet til St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 13 andre spalte, der det heiter:

«Festeavgiftene fastsettes i utgangspunktet i overensstemmelse med det alminnelige prisnivå for fast eiendom på vedkommende sted, men det er vist en viss varsomhet ved avgiftsberegningen. På steder hvor fondet er den dominerende eller den største grunneier, er festeavgiftene holdt på et rimelig nivå.»

Som det går fram, har det vore praksis for å vareta festarinteresser i rimeleg grad. Ved forvaltninga av eiedommeane til fondet er det generelt lagt vekt på mange omsyn. I tillegg til kyrkjelege omsyn er det òg lagt vekt på breiare samfunnsmessige omsyn.

6.3 Forholdet mellom instruksen og Grunnlova § 106

I punkt 4 ovanfor er hovudinnhaldet i tomtefesteinstruksen presentert, og i punkt 5 er det gjort greie for dei økonomiske konsekvensane av å gjennomføre instruksen. Temaet i det følgjande er om instruksen er i samsvar med Grunnlova § 106, basert på den grunnlovsforståinga som er lagt i grunn i punkt 6.2 ovanfor.

Fråsegna frå Lovavdelinga av 12. januar 2006 inneheld følgjande vurdering av forholdet mellom instruksen og Grunnlova § 106:

«Konkret gjelder saken spørsmålet om Grunnloven § 106 utelukker at de aktuelle festerne gis bedre festevilkår og gunstigere innløsningsvilkår enn det en bortfester generelt sett må finne seg i etter tomtefesteloven og den kontrakt som er inngått. Spørsmålet om innløsning gjelder så vidt forstås bare festeforhold som har løpt i minst 30 år. Konkret gjelder det en instruks som ikke retter seg spesielt mot Opplysningsvesenets fond, men som skal omfatte statlig styrte fond og statlige eiendommer generelt.

Saken er spesiell ved at den innebærer en følbare reduksjon både av fondets kapital og avkastning. Særreglene som er ment å gjelde, bygger i tilfelle langt på vei på de samme hensyn som ligger til grunn for nyere lovgivning om tomtefeste, herunder regler om festeavgift og rett til innløsning, i sin alminnelighet. Ut fra den spesielle situasjonen Opplysningsvesenets fond har som statlig tilknyttet eiendom, har vi vanskelig for å se at Grunnloven skulle utelukke Opplysningsvesenets fond fra særregler av denne karakter for statlig styrt eiendom. Uten å gå i detalj finner vi også grunn til å peke på at det iallfall siden 1821 har eksistert særlige lovregler nettopp for forvaltningen av den formuen som inngår i Opplysningsvesenets fond. Disse reglene kan ikke ha vært uten betydning for fondets muligheter til å skaffe seg inntekter sammenlignet med en situasjon der fondet bare var bundet av den lovgivningen som gjaldt generelt. Vi nevner ellers at fondet i dag er underlagt etiske retningslinjer for forvaltningen av sin formue, se for eksempel St.prp. nr. 1 (2005–2006) (Kultur- og kirke departementet) s. 148. Også dette kan innebære at fondets inntekter ikke blir så store som de ellers kunne ha vært.

Lovavdelingens konklusjon er at Grunnloven § 106 ikke utelukker at en instruks som skissert i Soria Moria-erklæringen kan gis med virkning også for Opplysningsvesenets fond.»

Forholdet mellom tomtefesteinstruksen og Grunnlova § 106 er nærmare drøfta i tolkingsfråsegn 28. januar 2008 frå Lovavdelinga når det gjeld innløyising av festetomter. Det første spørsmålet som blir drøfta, er kva det har å seie for grunnlovsvurderinga at den endelege instruksen berre skal gjelde for feste til bustadformål:

«Vi antar at Kultur- og kirke departementet i anførselen om at tomtefesteinstruksen ble fastsatt med «en noe annen innretning enn det som følger av ordlyden i Soria Moria-erklæringen», sikter til at instruksen bare gjelder for tomter

festet bort til bolighus, mens det i Soria Moria-erklæringen ikke tas stilling til den nærmere avgrensingen av virkeområdet.

At instruksen har det virkeområdet den har, kan vanskelig i seg selv føre til noen annen konklusjon når det gjelder grunnlovmessigheten. Vi viser her til at instruksen bare har fått et mindre omfattende virkeområde enn festetomter generelt, særlig ved at den ikke gjelder for tomter festet bort til fritidshus. Ifølge e-post 18. januar 2008 har boligtomtene i verdi utgjort om lag halvparten av den samlede verdiene på alle festetomtene (1,8–2,2 milliarder kroner). Etter Høyesteretts dom utgjør verdiene av boligtomtene 1,5–1,8 milliarder av 2,4–2,8 milliarder kroner. Det at instruksen kun omfatter festetomter til bolighus, innebærer imidlertid at instruksens innhold innenfor det fastsatte virkeområdet vil få særlig betydning for Opplysningsvesenets fond sammenlignet med andre statlige bortfester, jf. for så vidt også Kirkemøtets uttalelse s. 1. Bakgrunnen for dette er at Opplysningsvesenets fond i nokså vid utstrekning fester bort tomter til bolighus. Andre statlige grunneiere fester i større grad bort tomter til fritidshus, som altså faller utenfor instruksens. I en viss forstand vil fondet – sammenlignet med andre statlige bortfester – rammes særlig hardt av instruksens. Instruksens gjelder imidlertid generelt for statlig styrte fond og statlige eiendommer. Det kan anføres gode saklige grunner for å skille mellom feste til boligtomter og fritidstomter, slik tomtefesteloven selv gjør i visse sammenhenger. Etter vårt syn har det faktum at instruksens rent faktisk får større betydning for Opplysningsvesenets fond enn for andre, da ikke særlig betydning i grunnlovsvurderingen.»

Lovavdelinga går deretter over til å drøfte kva konsekvensar Høgsteretts dom 21. september 2007 (Rt. 2007 s. 1308) har for grunnlovsvurderinga:

«Etter tomtefesteloven § 32 kan festeren kreve innløsning når 30 år av festetiden er gått. Hovedregelen er at det da skal betales et vederlag på 30 ganger festeavgiften etter regulering på innløsningstiden. Ved tidsbegrensede festeavtaler kan hver av partene i stedet kreve at vederlaget settes til 40 prosent av tomteverdien på innløsningstidspunktet, fratrullet verdiøkning som festeren har tilført tomten.

Høyesterett i plenum kom i saken gjengitt i Rt. 2007 s. 1308, under dissens 6-1, til at spørsmålet om grunnlovssstrid oppstår der festeren påberoper 40-prosentregelen og dette leder til at innløsningssummen blir lavere enn den kapitaliserte verdien av festeavgiften (normalt 20 ganger festeavgiften, forutsatt en kapitaliseringsrente på 5 %). Dersom festeren krever fast-

settelse etter 40-prosentregelen, vil bortfesteren – som en følge av høyesterettsavgjørelsen – likevel kunne kreve minst 20 ganger årlig festeavgift. Dersom 40-prosentregelen gir en innløsningssum som er høyere enn 20 ganger årlig festeavgift, vil begge parter fremdeles kunne kreve at innløsningssummen settes til 40 prosent av råtomtverdien, i samsvar med lovens ordlyd.

Etter instruksens skal festeren tilbys innløsning til 30 ganger konsumprisregulert opprinnelig festeavgift.

Som vi har gitt uttrykk for i vårt brev 23. oktober 2007, vil fondets tap som følge av instruksens fremkomme ved å sammenligne innløsningssommene beregnet etter tomtefestelovens regler og innløsningssommene beregnet etter instruksens regler. I brev 11. oktober 2007 uttaler Kultur- og kirke departementet følgende om størrelsen på dette tapet:

‘Mens det tidligere var beregnet at virkningen av instruksens ville gi fondet reduserte innløsningsverdier på 500–630 mill. kroner i forhold til innløsning etter tomtefestelovens regler, har fondet med bakgrunn i dommen i Høyesterett beregnet reduksjonen i innløsningsverdiene til 1,0–1,25 mrd. kroner.’

Det kan også være av interesse å se på hvordan det beregnede tapet på boligtomtene står i forhold til den samlede formuen til Opplysningsvesenets fond. Vi viser her særlig til tall opplyst av Kultur- og kirke departementet i e-post 18. januar 2008 med utgangspunkt i årsrapporten for Opplysningsvesenets fond for 2006.

Før Høyesteretts dom er tapet beregnet til 500–630 millioner av en total formue på 6,35–6,75 milliarder kroner. Det gir et tap på 7,9–9,3 % av fondets totale formue. I vår forrige uttalelse la vi til grunn at det var tale om en ikke uvesentlig forringelse av fondets kapital. Vi bemerker for ordens skyld at det ikke er opplyst at det tallmaterialet som vi konkret bygde på i punkt 2 i vår uttalelse sist gang, var mangelfullt eller misvisende.

Etter Høyesteretts dom er tapet beregnet til 1–1,25 milliarder av en total formue på 6,95–7,35 milliarder. Det gir et tap på 14,4–17 % av fondets totale formue. Også i denne omgang er det tilstrekkelig å slå fast at disse tallene gir en viss indikasjon på hvilke tap som kan oppstå nå. Både det absolutte tapet og tapets relative andel av fondets totale formue er større enn før Høyesteretts dom. I tillegg kommer som nevnt i punkt 1 tapet som følge av reduserte festeinntekter.

Når man nå kommer til at tapet blir større enn først antatt, må det, som nevnt i vårt brev 23. oktober 2007, skyldes at innløsning etter tomtefestelovens regler vil gi et høyere beløp

enn tidligere lagt til grunn. Bakgrunnen for dette er den nevnte høyesterettsdommen. De innløsningssummene som fondet vil få som følge av instruksen, påvirkes ikke av dommen.

Vi antar at man legger til grunn at det i fondets festeavtaler gjennomgående vil være festen som ser seg tjent med å påberope at innløsning skal skje til 40 % av råtomtverdien, jf. for så vidt situasjonen i Sørheimdommen. Når en følge av høyesterettsdommen er at bortfesteren alltid vil kunne kreve at innløsningssummen (for tidsbegrensede festeavtaler) settes til minst 20 ganger årlig festeavgift dersom festen påberoper innløsning til 40 % av råtomteverdien, og dette medfører at innløsningssummen blir lavere enn verdien av den kapitaliserte festeavgiften, er det naturlig at fondets tap blir større. Forutsetningen må imidlertid være at det er tale om tomter som har en nokså beskjeden verdi, men der festeavgiften (iallfall relativt sett) er høy. Under disse forutsetningene er det imidlertid ikke grunn til å betvile at fondets tap blir større enn tidligere antatt. Vi nevner for ordens skyld at vi ikke har foretatt noen nærmere etterprøving av de tallene som er presentert for oss.

Den konkrete vurderingen og konklusjonen i vår tidligere uttalelse forutsatte at tomtefesteloven ville bli praktisert i samsvar med ordlyden. Som følge av Høyesteretts dom holder ikke den forutsetningen. Spørsmålet er om den nye tapsberegningen har betydning for instruksens forenlighet med Grunnloven § 106.

Vi finner ikke grunn til å gjenta det nærmere grunnlaget for vår tolking av Grunnloven § 106 slik det fremgår av uttalelsen 12. januar 2006, men nøyer oss med å sitere vår forståelse av innholdet i de relevante delene av bestemmelsen (uttalelsen s. 12–13):

‘I spørsmålet om hvordan fondet rettslig kan disponere over formuen og hvilket vederlag som må kreves, er det etter Lovavdelingens syn adgang til å ta et vidt spekter av hensyn, også slike som ligger utenfor oppregningen i Grunnloven § 106 første punktum. Dette kan skje selv om dette ikke innebærer maksimering av fondets kapital og avkastning. Staten må ha et relativt vidt skjønn til å avgjøre hvordan avveiningen mellom hensynet til de oppregnede formål og andre hensyn skal være. Etter vårt syn er følgende uttalelse hentet fra St.meld. nr. 25 (1969–70) s. 20 sp. 2 dekkende for hvordan fondets formue i sin alminnelighet må forvaltes for å være i samsvar med grunnlovsbestemmelsen:

‘De nåværende prestegarders jordveger, skoger og bygninger representerer likevel ennå til sammen ikke ubetydelige verdier som

det er av betydning blir *forvaltet på en måte som ut fra en helhetsvurdering av alle omsyn som gjør seg gjeldende, må anses som mest formålstjenlig.*’

Det går likevel en grense for hvordan fondet kan disponere over formuen, men grensen må i dag trekkes romslig. Systematisk omdisponering av betydelige deler av fondets formue uten hensyn til de oppregnede formålene og uten at det ble gitt noen form for vederlag vil være et eksempel på disposisjoner i strid med grunnlovsbestemmelsen.’

På s. 13 i uttalelsen anvendte vi de generelle synspunktene og konkluderte med at Grunnloven § 106 ikke utelukker at en instruks som skissert i Soria Moria-erklæringen kan gis med virkning også for Opplysningsvesenets fond. Dette ble konklusjonen selv om fondets tap innebar en ikke uvesentlig svekkelse av fondets kapital og selv om tapet var en følge av en systematisk endret forvaltning av et stort antall festekontrakter.

Det ligger i dette at Soria Moria-erklæringen etter vårt syn likevel tok tilstrekkelig hensyn til de formålene som er regnet opp i Grunnloven § 106 første punktum. Vi nevner dette særskilt fordi avslutningen av sitatet foran er blitt tatt til inntekt for at Lovavdelingen mener gjennomføring av Soria Moria-erklæringen vil være i strid med Grunnloven § 106.⁶

Særlig med sikte på betydningen av det tapet som er beregnet etter Høyesteretts dom, vil vi bemerke: Opplysningsvesenets fond må uten videre finne seg i forverring av sin økonomiske stilling som følge av generelle reguleringer som enhver bortfester må finne seg i. På den annen side blir det ved vurderingen av om Grunnloven § 106 er trådt for nær, et sentralt moment hvilket tap fondet lider som følge av at en ved gjennomføring av instruks prioriterer andre hensyn enn dem grunnlovsbestemmelsen særlig beskytter. Tapet er et konkret og håndfast uttrykk for en slik prioritering.

Det relevante etter vårt syn er å se tapet i forhold til den samlede økonomiske stillingen til Opplysningsvesenets fond, og ikke kun i forhold til festetomtene. Vi viser til tallene som er gjengitt foran.

Selv om tapet altså er sentralt i vurderingen, bygde vi i uttalelsen (s. 13) på at festeeiendommene til Opplysningsvesenets fond som statlig tilknyttet eiendom kan settes i en viss, negativ særstilling sammenlignet med andres eiendom. Dette kan også uttrykkes slik at Opplysningsvesenets fond etter Grunnloven § 106 ikke har krav på å bli satt i samme stilling som

⁶ Jf. forslag til høringsuttalelse 12. november 2007 i anledning forslag om å endre § 5 i lov om Opplysningsvesenets fond, utarbeidet av prof. dr. juris Eivind Smith på oppdrag fra Kirkerådet.

grunneiere i sin alminnelighet, heller ikke når det gjelder frihet til å benytte de mulighetene lovgivningen generelt gir private grunneiere til å utnytte eiendomsretten og kontraktsfriheten.

Etter vårt syn fører ikke det økte tapet en bort fra det som var stillingen da vi sist uttalte oss: Det har skjedd en avveining der det på det aktuelle området (festekontraktene) legges betydelig vekt på å ivareta de særlig beskyttede formålene i Grunnloven § 106, selv om også andre hensyn tillegges betydelig vekt. Som nevnt følger det etter vårt syn ikke av Grunnloven § 106 at Opplysningsvesenets fond må oppføre seg fullt ut som en grunneier uten særlig tilknytning til staten ville ha gjort. Dette kan også uttrykkes slik at fondet – ut fra Grunnloven – ikke i samme grad som andre er forpliktet til å legge til grunn mer rendyrkede forretningsmessige betraktninger. Den løsningen som er valgt gjennom tomtefesteinstruksen, ligger etter vårt syn innenfor de kravene som Grunnloven § 106 stiller til forsvarlig forvaltning av fondets eiendommer, slik dette kravet ble forstått av oss i vår forrige uttalelse.

Selv om det ikke er avgjørende for resultatet, finner vi grunn til å peke på følgende: Årsaken til at et tap i dag oppstår som følge av tomtefesteinstruksen, er at det i fondets kontrakter gjennomgående er tatt inn bestemmelser om tomteverdiregulering, og ikke regulering etter konsumprisindeks eller lignende, som finnes i en stor andel av løpende festekontrakter ellers. Fondet kunne etter vårt syn, da kontraktene ble inngått, ha tatt inn klausuler om regulering etter konsumprisindeksen i stedet for tomteverdiklausuler, uten at det ville vært problematisk etter Grunnloven § 106. Det gjelder også for kontrakter som er inngått på et tidspunkt der spørsmålet om inflasjonssikring på grunn av den økonomiske utviklingen i samfunnet har vært en reell problemstilling. Også i dag vil det være mulig, jf. for så vidt vår forrige uttalelse. Vi peker også på at det ved inngåelse av nye kontrakter om feste til bolighus og fritidshus i dag ikke lovlig kan avtales regulering som stiller festeren dårligere enn regulering etter pengeverdien (konsumprisindeksen). Det virker da ikke urimelig at det ikke vil krenke Grunnloven § 106 å gjennomføre innløsning basert på en festeavgift oppregulert med økningen i konsumprisindeks, selv om innløsning basert på lovens regler ville gitt høyere vederlag til fondet.»

I brev 12. februar 2008 til Opplysningsvesenets fond har Advokatfirmaet Hjort lagt fram ei ny vurdering av grunnlovsspørsmålet i lys av Høgsterettsdom i Sørheimsaka og tolkingsfråsegn 28. januar

2008 frå Lovavdelinga. Advokatfirmaet oppsummerer sine synspunkt slik:

«På bakgrunn av det ovenstående er vår vurdering at det vil være i strid med Grunnloven § 106 å gjøre tomtefesteinstruksens bestemmelser om innløsning og regulering av festeavgift gjeldende for Opplysningsvesenets fond.

For en nærmere gjennomgang av bestemmelsen i Grunnloven § 106, vises det til våre to tidligere betenkninger av henholdsvis 27. oktober 2005 og 25. januar 2006, hvor vi i den siste betenkningen også kommenterer uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling 12. januar 2006.

Vi kan ikke se at det i ettertid er fremkommet noe som røkter ved vår vurdering av forholdet til Grunnloven § 106. Tvert imot er grunnlaget for konklusjonen om grunnlovsstrid i ettertid blitt ytterligere styrket ved at verditapet for fondet som følge av tomtefesteinstruksens bestemmelser vil bli enda større enn tidligere antatt.

Når det særlig gjelder uttalelsen i departementets høringsnotat om at *«det er ein føresetnad at økonomien til Den norske kyrkja ikkje skal svekkjast som følgje av instruksen»*, er det uklart hva som ligger i dette. De fremtidige økonomiske bevilgninger til Den norske kirke vil være avhengig av Stortingets årlige budsjettvedtak, og det er på det rene at den sittende regjeringen ikke kan avgjøre noen bindende erklæringer om dette.

I tillegg kommer at Grunnloven § 106 inneholder en selvstendig begrensning med hensyn til hva fondets midler kan anvendes til. Som påpekt av professor Eivind Smith i den før omtalte lederartikkelen i LoR 2008 side 1-2, er Opplysningsvesenets fond et eget rettssubjekt som verken rettslig eller praktisk kan oppfattes som identisk med Den norske kirke. At staten eventuelt tar sikte på å kompensere for en urettrettet bruk av *fondets* midler gjennom senere økonomiske tilskudd til *Den norske kirke*, er derfor uten betydning i denne sammenheng.

Rettslig sett må det etter dette være ganske klart at den type politiske signaler som fremkommer i departementets høringsnotat, ikke gir staten noen utvidet adgang til å disponere det benefiserte gods til andre formål enn det som er angitt i Grunnloven § 106.»

Som det går fram, meiner Lovavdelinga at grunnlovsspørsmålet ikkje står i ei vesentleg anna stilling som følgje av høgsterettsdommen i Sørheimsaka og avgrensinga av instruksen til berre å gjelde for bustadfeste. Departementet sluttar seg til dette.

7 Lovforslaget

7.1 Instruksen og lovforslaget

I lova om fondet § 5 første ledd heiter det at eigedommane og kapitalen til fondet ikkje kan givast bort eller brukast opp. I sitt brev 12. januar 2006 uttalte Lovavdelinga i Justisdepartementet seg om korleis den aktuelle instruksjonen er å forstå i høve til § 5 i lova om fondet. I brevet heiter det:

«4. Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

Kongen i statsråd og regjeringen kan ikke fastsette retningslinjer for forvaltningen av eiendommene til Opplysningsvesenets fond som strider mot reglene i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond (ovfl.).

I ovfl. § 2 heter det at «lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106.» Som det går fram av drøftelsen under punkt 3 ovenfor, vil ikke en instruks som forutsatt i Soria Moria-erklæringen være i strid med Grunnloven § 106, og dermed kan den trolig heller ikke sies å være i strid med ovfl. § 2.

Nærmere regler for forvaltningen av fondets eiendommer er gitt i ovfl. § 5, som i første ledd slår fast at «[e]igedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp».

I Ot.prp. nr. 68 (1994–95) er det i merkna-dene til § 5 første ledd på s. 28 uttalt følgende om forståelsen av bestemmelsen:

‘I første ledd blir det sagt at eigedommane og kapitalen ikkje kan givast bort eller brukast opp. Fondet består i dag av ein eigedomsmasse og ein finanskapital som utgjør grunnkapitalen for Opplysningsvesenets fond.

Denne grunnkapitalen kan ikkje givast bort. Med det er meint at den som forvaltar fondet blant anna ikkje kan gi bort ein eigedom eller delar av han, aksjar og obligasjonar eller selje dei til underpris. Det kan likevel vere spesielle forhold som tilseier at det kan gjerast unntak ut frå det som er til beste for fondet.’

I proposisjonen er det vidare i punkt 3.4 «Økonomiske prinsipp for forvaltningen» uttalt følgende:

‘Intensjonen med å ha eigedommar er todelt. Dei skal for det første drivast forretningsmessig slik at dei gir så høg avkastning som råd og sikrar realkapitalen. Vidare skal eigedommane tene servicefunksjonar for kyrkjelege formål, for eksempel som prestebustadar.’

Salg til underpris er således etter forarbeidene likestilt med å gi bort deler av eiendommen. Dersom Opplysningsvesenets fond

instrueres om å innrømme innløsningsrett til lavere pris enn det som følger av de alminnelige reglene i tomtefesteloven, vil dette dermed måtte sies å være i strid med ovfl. § 5 første ledd. Under spesielle forhold tilsier proposisjonen at man kan se annerledes på dette, men en generell instruks som den det er tale om kan vanskelig falle inn under dette. Spørsmålet om videre leie på økonomisk gunstigere vilkår enn hva som etter forholdene (avhengig av de konkrete festekontraktenes innhold) følger av bestemmelsene i tomtefesteloven, er ikke direkte omtalt i forarbeidene eller direkte løst i lovens ordlyd. Selv om loven skal legge til rette for økonomisk forsvarlig forvaltning, er ikke dette ensbetydende med at loven pålegger at fondet i alle henseender skal drives forretningsmessig slik at det innhentes så høy avkastning som mulig. Under en viss tvil antar vi at loven ikke hindrer en instruks om at regulering av festeavgift skal skje i samsvar med konsumprisindeksen for bolig- og fritidsfeste-tomter. Dette vil være i samsvar med hovedregelen i tomtefesteloven, men hindrer bruk av unntaksregelen i tomtefesteloven § 15 andre ledd nr. 2 i de enkelttilfeller der festekontrakten ellers åpner for det. (...)»

Lovavdelinga konkluderte slik:

«Trolig vil [...] ikke en instruks om videre leie regulert etter konsumprisindeksen stride mot loven. En slik instruks som den som er aktuell om å gi festerne innløsningsrett til lavere pris enn hva som følger av tomtefesteloven, må derimot anses å stride mot lovens § 5 første ledd.»

Lovavdelinga meiner dermed at § 5 i lova om Opplysningsvesenets fond set strengare rammer for bruken av midlane i fondet enn det som følgjer av Grunnlova § 106, og at lova må endrast for at instruksjonen skal kunne gjelde for fondet.

I samsvar med dette foreslår departementet eit nytt andre ledd i § 5 som seier at Kongen i instruks, utan hinder av § 5 første ledd, kan fastsetje særskilde føresegner om innløyasing og festeavgift for festetomter under fondet som er bestemte til bustadhus.

7.2 Lovforslaget og Grunnlova § 106

Ei endring i § 5 i lova om Opplysningsvesenets fond, slik departementet gjer framlegg om, kan ikkje i seg sjølv vere i strid med Grunnlova § 106. Det som er vurderingstema i grunnlovspørsmålet, er om konkrete innløyasingar og avgiftsreguleringar i medhald av instruksjonen kan vere i strid med Grunnlova § 106. Grunnlovspørsmålet handlar dermed om innhaldet i instruksjonen og dei konsekven-

sane instruksen har for fondet. Departementet viser til omtalen av grunnlovsspørsmålet i punkt 6 ovenfor. Forholdet mellom tomtefesteinstruksen 14. september 2007 og Grunnlova § 106 er drøfta særskilt i punkt 6.3. Dersom det i framtida blir vedteken meir vidtgående endringar i instruksen, eller fastsett ein ny instruks, må grunnlovsspørsmålet vurderast på ny. Det sentrale er at endringa i § 5 andre ledd i lova om Opplysningsvesenets fond ikkje i seg sjølv vil vere i strid med Grunnlova § 106, men at ein instruks i medhald av lova i prinsippet kan tenkjast å vere det, avhengig av det nærare innhaldet i instruksen.

8 Andre merknader frå departementet

I punkt 5 er det gjort greie for dei økonomiske konsekvensane for Opplysningsvesenets fond ved gjennomføringa av den omtalte instruksen. Departementet vil understreke at det er ein føresetnad at økonomien til Den norske kyrkja ikkje skal svekkjast som følge av instruksen.

Opplysningsvesenets fond skal etter sitt lovgrunnlag komme Den norske kyrkja til gode. I samsvar med kyrkjelova § 24, der det heiter at Kyrkjemøtet «gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område», har departementet lagt saka fram for Kyrkjemøtet 2007 i form av eit høyringsnotat. Fråsegna frå Kyrkjemøtet 2007 i denne saka er med som vedlegg til proposisjonen. Kyrkjemøtet konkluderte slik:

«På bakgrunn av de momenter som er nevnt ovenfor mener Kirkemøtet at et eventuelt lovforslag ikke kan fremmes før man har:

- foretatt en ny vurdering av forholdet til Grl § 106 og om grunnlovsendring er påkrevet,
- sikret fondet full kompensasjon både for bortfall av årlige festeinntekter og reduksjon av fondets formue.

Kirkemøtet mener regjeringen ikke bør fremme et eventuelt lovforslag før stortingsmeldingen vedrørende stat-kirke er behandlet.»

I brev 14. desember 2007 til departementet har *Den norske kirkes presteforening* uttalt seg i saka. I brevet, der det blir vist til fråsegna frå Kyrkjemøtet 2007, heiter det mellom anna: «Presteforeningens oppfatning er at Regjeringens tomtefesteinstruks er grunnlovsstridig og vi fraråder forslaget til endring av lov om Opplysningsvesenets fond.»

Med omsyn til grunnlovsspørsmålet viser departementet til punkt 6 ovenfor.

Spørsmålet om økonomisk kompensasjon vil departementet vurdere i tida framover, i samsvar med føresetnaden om at økonomien til Den norske kyrkja ikkje skal svekkjast som følge av instruksen. Kompensasjonsspørsmålet vil ikkje kunne vurderast før dei faktiske verknadene av instruksen og konsekvensane for økonomien til Den norske kyrkja er kjende.

Reglane i instruksen om at festar (og framfestar) av tomt til bustadhus har rett til ein innløysingspris som er lågare enn etter reglane i tomtefestelova, vil kunne føre til at mange som har feste-tomt som Opplysningsvesenets fond er eigar av, vil løyse inn tomta. Departementet vil i tilfelle vurdere behovet for å utvide den administrative kapasiteten i fondet og drøfte med fondet korleis saksbehand-linga best kan leggjast til rette, der både omsynet til saksbehandlingstida og dei praktiske og administrative konsekvensane blir vurderte i samanheng. Det same gjeld saker om nedregulering av leiga frå 1. juli 2008.

Det er ikkje mogleg å seie kor mange som vil løyse inn tomta etter dei nye reglane, og kor mange som framleis vil leige tomta. Ved ein auke i talet på innløysingssaker vil dei kommunane der tomtene er lokaliserte, få ein auke i oppgåvene sine i samband med oppmåling og fradeling av tomter. Statens kartverk, som har hand om alle tinglysingar, vil òg få ein auke i oppgåvene.

9 Særskilde merknader

Til § 5

Departementet foreslår at det blir innarbeidd eit nytt andre ledd som opnar for at Kongen, utan hinder av § 5 første ledd, i instruks kan fastsetje særskilde føresegner om innløysing og festeavgift for festetomter under fondet som er bestemte til bustadhus. Instruksen som vart fastsett ved kongeleg resolusjon 14. september 2007, jf. punkt 4 ovenfor, vil dermed gjelde for festetomter som Opplysningsvesenets fond er eigar av. Hovudregelen i første ledd er ikkje endra, men endringsføresegna i andre ledd inneber ein modifikasjon av føresegna i første ledd.

Omgrepet «bustadhus» skal tolkast på same måte som i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste (tomtefestelova), sjå til dømes §§ 5, 7, 15, 16 og 32. Lovteksten er utforma slik at òg framfeste-forhold er omfatta dersom framfestaren har bustadhus på tomta. Framfeste er festehøve der bortfestaren – til dømes ein kommune – berre har leigerett til tomta utan sjølv å ha hus på tomta. Ein framfestar kan reise innløysingskrav mot grunneigaren etter tomtefestelova § 42 fjerde ledd.

Kultur- og kyrkjedepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

I

§ 5 første og nytt andre ledd skal lyde:

Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp.

For festetomter under fondet som er bestemte til bustadhus, kan Kongen, utan hinder av første ledd, i instruks fastsetje særskilde føresegner om innløyasing og festeavgift.

II

Lova gjeld frå det tidspunkt Kongen fastset.

Vedlegg 1**Fråsegn frå Kyrkjemøtet 2007****«KM-sak 12/07 Forslag om endring i loven om Opplysningsvesenets fond. Uttalelse.**

Kirkemøtet vedtar følgende uttalelse til regjeringens forslag om endring av § 5 i loven om Opplysningsvesenets fond.

Innledning

Kirkemøtet har mottatt forslag om endring av § 5 i lov om Opplysningsvesenets fond (ovfl) og har behandlet dette på sitt møte 12.-17. nov. 2007.

Med bakgrunn i et eget punkt i Soria Moria-erklæringen om tomtefeste, har regjeringen ved kgl res 14.09.2007 gitt en instruks som fastsetter særskilte regler om innløsning av festetomter til boligformål som staten eller statlig styrte fond er eiere av. Instruksen gjelder også i forhold til regulering av festeavgift. Det er i instruksen sagt eksplisitt at Opplysningsvesenets fond (fondet) faller innenfor instruksens virkeområde. For å kunne gjennomføre instruksen har regjeringen sett det som nødvendig at § 5 i Lov om Opplysningsvesenets fond endres, fordi instruksen medfører at innløsningsprisen for de aktuelle festetomtene vil være lavere enn det som følger av den generelle lovgivningen på området i dag, jf. tomtefesteloven (tomtl). Dagens § 5 i ovfl er altså en rettslig skranke for å kunne gjennomføre instruksen.

Instruksen

Instruksen omfatter etter sin ordlyd alle festetomter til boligformål som er eid av staten, statsforetak, Opplysningsvesenets fond og andre fond så langt staten eller statsforetaket kan gi instruks til fondet. Selv om instruksen omfatter både Opplysningsvesenets fond, Statskog og Statsbygg, vil den i realiteten kun ha betydning for fondet. Instruksen omfatter drøyt 8700 kontrakter, hvorav 7500 kontrakter tilhører fondet. De øvrige kontraktene er slik at instruksen vil få minimal økonomisk betydning både for de berørte festere og de andre statlige virksomhetene. Med tanke på at det finnes ca 300.000 festekontrakter totalt i Norge, da også inkludert feste til fritidsformål, er det også tydelig

at instruksen vil ha minimal betydning for festere som gruppe. Kirkemøtet ser at det for festere kan være ønskelig å få innløst tomt man har egen bolig på. Men Kirkemøtet mener konsekvensen av instruksen er at en begrenset krets av privatpersoner blir tilgodesett ved kraftig subsidiering ved bruk av fondets midler. Kirkemøtet finner det underlig at enkelte tomtefestere skal kunne innløse en tomt langt rimeligere enn nabotomter som er regulert av tomtefesteloven, eller få en betydelig lavere festeavgift. Kirkemøtet oppfatter en slik forskjellsbehandling som svært urimelig. Subsidieringen slår også vilkårlig ut avhengig av hvor i landet tomtene ligger. Det er vanskelig å se at instruksen er ment å gi festere generelt i Norge bedre vilkår når det relativt sett er så få festere som kan nyte godt av det.

Vedrørende slik prisfastsettelse vedtok Kirkemøtet allerede i 2005 følgende: «Kirkemøtet mener at omsetning av festetomter fortsatt bør skje i henhold til tomtefesteloven. (KM 3/05).»

Kirkemøtets uttalelse er her på linje med andre tidligere uttalelser vedrørende problemstillingen, der det tydelig sies at eventuelle salg må skje til markedspris. I st.mld. nr. 14 (2000-01) står det at:

«Eit viktig prinsipp ved alle sal, ..., er at det er markedsprisen som skal leggjast til grunn. Departementet legg såleis til grunn at sal til lågare pris enn markedsprisen, til dømes ut frå distriktsutbyggingsomsyn eller andre omsyn som ikkje er av kyrkjeleg karakter, ikkje skal skje.... Føresetnaden om at markedspris... skal leggjast til grunn, er i tråd med St.mld. nr 64 (1984-85) og Innst. S. nr. 222 (1984-85).»

Det er hevet over enhver tvil at instruksen vil medføre bortfall av inntekter, både for fondet og i neste omgang kirken. Forsiktlige beregninger fra fondet som også er gjengitt i høringsnotatet, viser at den samlede inntektssvikt fra festeavgiftene vil bli 35-45 mill. kroner i året, samt at innløsningsverdiene vil være 1-1,25 mrd kroner lavere enn om tomtene ble innløst etter gjeldende regler i tomtl

og i samsvar med de seneste avgjørelser i Høyesterett.

Kirkemøtet ser svært bekymringsfullt på at instruksens vil føre til at fondets formue forringes. Konsekvensene av instruksens vil både innebære et innløsningsstap og et festetap. Bare for tap av framtidige innløsningsverdier, vil konsekvensene være en reduksjon av fondets verdier opp mot 20 %.

Det nevnes i høringsnotatet at kirkens økonomi ikke skal svekkes som følge av instruksens. Det sies imidlertid intet konkret om hvordan en svekkelse skal unngås. Det sies heller ikke noe om at kirkens økonomi ville blitt bedret uten instruksens. Kirkestatsråden har i forhold til dette spørsmålet uttalt at det på det nåværende tidspunkt er umulig å vite nøyaktig hvor stort inntektstap de nye reglene vil innebære, og at det derfor er for tidlig å utarbeide konkrete kompensasjonstiltak. Kirkemøtet ser det som svært uheldig at fondet tappes for verdier uten å vite hvilke økonomiske konsekvenser dette rent faktisk medfører, og uten at en fullt ut har laget gode kompensasjonsordninger, både for bortfall av festeavgifter og de kraftige reduksjoner av fondets kapital ved lavere innløsningsverdier. Alvorlig er også bortfall av mulig fremtidig vekst for fondet. Kirkemøtet mener derfor at dersom det skal utvikles en kompensasjonsordning må denne innebære at fondets totale formuessituasjon ikke forringes.

Forholdet til Grunnloven § 106

Opplysningsvesenets fond ble opprettet ved lov i 1821 og består av den delen som er igjen av «det Geistligheden beneficerede Gods» og senere tilegnede eiendommer og kapital, jf. ovfl § 1. Fondet er et selvstendig rettssubjekt som selv eier de eiendommer og den finanskapital det består av. Fondet skal i henhold til loven og Grunnloven (Grl) forvalte den selvstendige formuesmassen atskilt fra staten.

Grl § 106 første punktum sier følgende: «Saavel Kjøbesummer som Indtægter av det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.»

Lovbestemmelsen ble i sin tid vedtatt for å sikre at verken regjeringen eller Stortinget kunne benytte inntekten av eiendommene til andre formål enn de som er nevnt i bestemmelsen. Selv om ordlyden i bestemmelsen bare sier noe om bruken av disse verdiene, er det klart at det også må innfortolkes en forpliktelse til å forvalte fondets midler på en forsvarlig måte, slik at de blir bevart og gir avkastning til beste for de formål som skal tilgodeses. Forringes fondets kapitalgrunnlag vil

senere også de formål fondets midler skal tilgodeses, bli skadelidende.

Kirkemøtet mener at instruksens medfører at det legges opp til en forvaltning av fondet som systematisk overfører verdier som fondets eiendommer representerer til andre formål enn «Geistlighedens Bedste og Oplysningens fremme». Kirkemøtet kan derfor ikke akseptere regjeringens forslag til tomtefesteinstruks som nå foreligger og mener at instruksens klart er i strid med Grl § 106.

Kirkerådet har bedt professor dr. juris. Eivind Smith om en betenkning om instruksens forhold til Grl. § 106. I sin uttalelse sier Smith blant annet:

«Det er ikke i alle henseender opplagt hvilke grenser bestemmelsen setter for forvaltning og anvendelse av Fondets midler. De aktuelle delene av loven om Opplysningsvesenets fond gir etter alt å dømme en god oppsummering om den formålsangivelse som under vår tids forhold må antas å følge av grunnloven.

Men eventuelle avgrensingsproblemer er uten betydning i den aktuelle sak. Det kan ikke for alvor hevdes at omfattende ensidig begunstiggelse av tomteeiere faller innenfor Fondets formål etter grunnloven § 106. Dette stemmer med en uttalelse av Justisdepartementets lovavdeling, der det bl.a. heter:

«Systematisk omdisponering av betydelige deler av fondets formue uten hensyn til de oppregnede formålene og uten at det ble gitt noen form for vederlag, vil være et eksempel på disposisjoner i strid med grunnlovsbestemmelsen» (s. 13).»

Så lenge fondet er et selvstendig rettssubjekt med et forvaltningsansvar for sine eiendommer og finanskapital, kan ikke regjeringen iverksette en instruks som medfører at den gir bort verdier til formål som strider mot Grl § 106.

I departementets høringsnotat fremheves at kirken ikke skal tape økonomisk på innføring av instruksens. Om dette skriver professor Smith:

«Høringsnotatet fremhever som en forutsetning for lovendring og instruks at «økonomien til Den norske kyrkja ikkje skal svekkjast». Men dette innebærer åpenbart ikke at staten «lover» å overføre like store midler som de som går tapt gjennom den aktuelle reformen, til Fondets kapital. For øvrig er det viktig å se a) at en slik forutsetning ikke er rettslig bindende og derfor ikke kan erstatte Fondets tap av en vesentlig kapital, og b) at det ikke er tale om samme mottaker: Verken rettslig eller praktisk er «Den norske kyrkja» og «Opplysningsvesenets fond» det samme. Det er altså vanskelig å se at den nevnte «forutsetningen» er av betydning i grunnlovsvurderingen.»

Fondets oppgaver

Fondets midler skal i hovedsak benyttes til de formål som fremgår av Grl § 106 og ovfl § 2. Opp gjennom årene har fondet blitt brukt til stadig flere kirkelige formål. Fondet dekker i dag utgifter som tidligere ble ansett som et rent offentlig ansvar. Eksempler på dette er internasjonale kontingenter for Den norske kirke og oppussing og restaurering av middelalderkirker. Noe av begrunnelsen for dette finnes i st.mld. nr. 14 (2000-01) der det sies at

«Departementet meiner at den finansielle situasjonen for Opplysningsvesenets fond no er slik at det er grunn til å bruke fondet til å finansiere og løyse fleire kyrkjelege oppgåver, sjå i denne samanheng Budsjett-innst. S. nr. 12 (1999-2000) der fleirtalet i komiteen meinte at «en større del av avkastningen av Opplysningsvesenets fond må brukas til kirkelige formål. [...] Dei nye utgiftsoppgåvene som departementet har peikt på, er i første rekkje knytt til utgifter som gjeld bygningar og eigedommar som tener kyrkjelege bruksformål.»

På samme sted kommer det også frem at departementet mener fondet må ta ansvaret for oppgaver som tilligger staten. Begrunnelsen for å overføre utgifter fra staten til fondet var imidlertid å gi rom i statsbudsjettet til å løse andre kirkelige oppgaver. Det sies at formålet med en utvidet bruk av fondet var å øke den samlede offentlige ressursinnsatsen til fordel for kirken.

Kirkemøtet ser det som problematisk at regjeringen slik ser ut til å tøyne grensene for Grl § 106 videre enn hva som har vært vanlig. Den uthuling av § 106 som tomtedefestinstruksene representerer, skaper ytterligere uro om hvilke oppgaver som kan pålegges fondet, og frykt for at det kan medføre en helt annen bruk av fondets midler enn hva det frem til i dag har vært bred enighet om.

Inntekts- og formuestapet vil få store konsekvenser på kort og lang sikt. Kirkemøtet ser med dyp uro på at fondets formue reduseres samtidig som stadig flere oppgaver skal dekkes av fondet.

Konsekvenser for fondets oppgaver

Konsekvensene av at fondets formue og inntekter forringes (jfr. avsnittet foran om Instruksene) er at det vil ha færre midler til å dekke sine oppgaver. Dette vil spesielt kunne medføre konsekvenser for fondets evne til å drifte og vedlikeholde presteboligene. For 2006 ble 85,6 mill av de totalt 158,1 mill som ble gitt til kirkelige formål, brukt til drift og vedlikehold av fondets presteboliger. Når Kirkemøtet vet at det også i de neste årene vil gå med store summer til vedlikehold, er Kirkemøtet

bekymret for hva en forringelse av fondet vil bety for presteboligene.

Betydningen for tildelinger til Den norske kirke

Selv om det er fondet som vil få det faktiske tapet, vil et tap for fondet også ha direkte betydning for tilskudd til felleskirkelige tiltak som Den norske kirke disponerer. Disse tilskuddene, som de siste årene har utgjort ca 25 mill årlig, kan sies å utgjøre kirkens frie utviklingsmidler. Det er på grunnlag av disse midlene at kirken blant annet har mulighet til å satse på utviklingstiltak i samarbeid med søsterkirker, styrke samarbeid med kirkelige organisasjoner, gi støtte til samisk kirkeliv og kirkelige utviklingstiltak som gudstjenestereform osv. I tillegg dekker disse midlene kirkens medlemskontingenter til økumeniske organisasjoner. Bevilgningene som kommer over statsbudsjettet er bundet opp til andre og helt faste formål og strekker ikke til når spørsmålene om nye tiltak og forsøk bringes opp. Kirkemøtet ser på dette som en alvorlig effekt ved instruksene, også fordi denne situasjonen vil være uavhengig av forholdet mellom kirke og stat. Det å svekke fondets kapitalgrunnlag vil på sikt kunne svekke de mulighetene Den norske kirke har til å drive utviklingsarbeid, nasjonalt som internasjonalt.

Eierskapet til Opplysningsvesenets fond

I statsbudsjettet for 2008 sies det at fondet er statlig eiendom. Kirkemøtet vil i den forbindelse peke på at eierskapet til fondet er et spørsmål som har vært diskutert siden 1814 uten at det er tatt noen endelig stilling til det. Dette kommer klart frem i forarbeidene til ovfl hvor det i Ot.prp. nr. 68 (1994-95) s. 12 sies følgende:

«Ei ny fondslovgivning fører ikkje til noka ny drøfting av dei generelle rettsspørsmåla som knyter seg til fondet. Den underliggjande eigedomsretten har vore uavklara sidan 1814, og opp gjennom åra har det i forarbeidet til nye lover vorte presisert at det ikkje var nødvendig å klargjere eigedomsretten, eller at framlegget ikkje førte til endringar i han.»

Kirkemøtet uttrykte i 1994 følgende i sak 10/94: Lov om Opplysningsvesenets fond:

«Etter Kirkemøtets mening ville det være helt naturlig at loven, om den skulle presisere eierforholdet til fondet, sa at «fondet tilhører Den norske kirke». Da flere av paragrafene i forslaget til ny lovtekst på en utvetydig måte sikrer at fondets midler skal komme Den norske kirke til gode og nyttes til kirkelige formål, finner Kirkemøtet likevel å kunne slutte seg til at det på

det nåværende tidspunkt ikke er nødvendig at eierforholdet eksplisitt nedfelles i loven.»

I stortingsmelding nr 41 (2004-2005) Om økonomien i Den norske kirke er eierskapsspørsmålet på ny reist, i kapittel 4.5:

«Regjeringen mener videre at spørsmålet om eiendoms- eller disposisjonsretten over Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom staten og Den norske kirke ikke kan avgjøres gjennom rettslige vurderinger alene, men gjennom politiske vedtak.»

Kirkemøtet vil som tidligere legge til grunn at fondets verdier skal forvaltes og disponeres i samsvar med Grl § 106 og nyttes til kirkelige formål. Inntil en eventuell endring av relasjon mellom stat og kirke foreligger må en forholde seg til at det ikke er avgjort om fondet er statlig eller kirkelig eiendom. Kirkemøtet vil fremdeles hevde at fondet ikke er å anse som ordinær statseiendom og at dersom eierforholdet skal beskrives nærmere, så vil det naturlige være å presisere at «fondet tilhører Den norske kirke».

Saksbehandling

Kirkemøtet stiller seg kritisk til hvordan saken er blitt behandlet. Det ene er at det ikke gis noen begrunnelse for hvorfor instruksene gis, og hva hensikten bak den er. Det andre er behandlingen av saken i forhold til Kirkerådet/Kirkemøtet. Kirkelovens § 24 beskriver en av Kirkemøtets oppgaver som å gi «uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område.» Høringsutkastet ble bebudet å komme i begynnelsen av oktober,

men Kirkerådet mottok høringsnotatet først 5. november, dvs én uke før Kirkemøtets åpning. Kirkemøtet finner dette sterkt beklagelig. For det tredje anser Kirkemøtet det som uheldig at instruksene og lovendringen kommer så kort tid før stortingsmeldingen om fremtidig relasjon mellom stat og kirke skal legges frem.

Til slutt ser Kirkemøtet det som uheldig at en instruks som får så stor betydning for fondet iverksettes nå, siden regjeringen i Soria Moria-erklæringen samtidig gir uttrykk for at de ønsker å utrede fremtiden for Opplysningsvesenets fond. Det naturlige vil være å utrede fondets fremtid først, for deretter å fremme eventuelle forslag om endringer.

Konklusjon

På bakgrunn av de momenter som er nevnt ovenfor mener Kirkemøtet at et eventuelt lovforslag ikke kan fremmes før man har:

- foretatt en ny vurdering av forholdet til Grl § 106 og om grunnlovsendring er påkrevet,
- sikret fondet full kompensasjon både for bortfall av årlige festeinntekter og reduksjon av fondets formue.

Kirkemøtet mener regjeringen ikke bør fremme et eventuelt lovforslag før stortingsmeldingen vedrørende stat-kirke er behandlet.

—

Enstemming vedtatt.»

