



# Innst. 289 S

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:12 (2011–2012)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg om endring av § 106 (forvaltning av geistlighetens benefi- serte gods (Opplysningsvesenets fond))

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Bakgrunn

Grunnlovsforslag 12:12 (2011–2012), som er fremmet av Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg, gjelder forvaltning av geistlighetens benefiserte gods (Opplysningsvesenets fond). Grunnloven § 106 har etter at forslaget ble fremsatt blitt § 116, jf. Innst. 203 S (2013–2014) og Stortingets vedtak 27. mai 2014.

Grunnloven § 116 første punktum lyder:

«Så vel kjøpesummer som inntekter av det gods som er benefisert geistligheten, skal bare anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme.»

Med «det gods som er benefisert geistligheten» forstås i dag Opplysningsvesenets fond. Bestemmelsen innebærer altså at kjøpesummer og inntekter fra midler og eiendommer eid av Opplysningsvesenets fond bare kan brukes «til geistlighetens beste og til opplysningens fremme». Forslagsstillerne har ingen intensjon om å endre på dette.

Forslagsstillerne viser til at på grunn av begrensningen av bruken av fondets midler kan det neppe betraktes som en integrert del av «statskassen». Fondet er likevel underlagt statens overordnede forvaltning og styring. Opplysningsvesenets fond forvaltes

av Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond, som i dag er underlagt Kulturdepartementet (tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet).

I praksis har også statens forvaltning av fondet blitt underlagt sterke begrensninger. Den begrensningen i bruken av fondets midler som er nedfelt i Grunnloven § 116, har blitt tolket slik at den også legger bånd på forvaltningen av fondets midler og eiendommer. Etter forslagsstillerne syn er ikke dette klart forankret i grunnlovsbestemmelsen. Det er ifølge forslagsstillerne grunn til å spørre om det er riktig at det ikke kan tas hensyn til andre forhold – for eksempel samfunnshensyn i et videre perspektiv – enn det som er til «geistlighetens beste og til opplysningens fremme» også ved forvaltningen av midlene.

Spørsmål om forvaltningen av Opplysningsvesenets fond var oppe i Høyesterett i plenum i mai 2010 (saken er gjengitt i Rt. 2010 side 535). Saken gjaldt om en instruks gitt ved kongelig resolusjon om innløsning og regulering av festeavgift i festeforhold i statlige eller statsstyrte virksomheter kunne gjøres gjeldende for Opplysningsvesenets fond. Instruksen innebar gunstigere vilkår for festerne enn det som fulgte av tomtefesteloven, det vil si at regjeringen ved forvaltningen av fondets eiendommer ikke bare hadde tatt hensyn til hva som ville maksimere fondets profitt, men også hva som var samfunnsmessig gunstig og gunstig for festerne av fondets eiendommer. Spørsmålet var om dette var i strid med Grunnloven daværende § 106.

Høyesterett delte seg i et flertall på ni dommere og et mindretall på fire når det gjaldt dette. På vegne av flertallet uttalte førstvoterende:

«(122) Min konklusjon så langt er at en [...] systematisk omdisponering av betydelige deler av fondets formue ikke er forenlig med Grunnloven § 106.

**Beriktiget**

Bestemmelsen må forstås slik at den ikke bare oppstiller et krav om at kjøpesummer og inntekter av det benefiserte gods skal forbeholdes 'Geistighedens Bedste og Oplysningens Fremme', men at fondets midler også må forvaltes slik at verdiene sikres og bevares til fordel for disse formål. [...]

(143) Jeg kan etter dette ikke se det annerledes enn at instruksjonen pålegger fondet å ivareta alminnelige samfunnsinteresser og private særinteresser på bekostning av de formål som Grunnloven § 106 skal ivareta, på en måte og i et omfang som er i strid med bestemmelsen.»

Heller ikke forslagsstillerne mener at staten har helt frie tøyler når det gjelder forvaltningen av fondets midler. Forslagsstillerne mener imidlertid at det må være mulig å ta hensyn til annet enn ren profittmaksimering ved forvaltning av en så betydelig formuesmasse som Opplysningsvesenets fond, særlig sett i lys av at de formålene fondet er ment å ivareta, i dag i all hovedsak ivaretas av staten og kommunene. Uttalelsene til annenvoterende, på vegne av mindretallet i høyesterettsdommen, er ifølge forslagsstillerne illustrerende for dette:

«(160) Jeg er enig i at de forhold førstvoterende fremhever, gir grunnlag for å innfortolke i § 106 et krav til forvaltningen av verdiene til Opplysningsvesenets fond. Spørsmålet er imidlertid hva som nærmere ligger i dette kravet – og mer konkret – om kravet er til hinder for tomtefesteinstruksjonen. [...]

(162) Slik jeg ser det, må det ved avgjørelsen av om tomtefesteinstruksjonen bryter med kravet til forsvarlig forvaltning, legges vesentlig vekt på hva som har vært regjeringens formål med tomtefesteinstruksjonen, nemlig å løse interessekollisjonen mellom offentlige bortfestere og deres festere på en måte som etter regjeringens syn gir et mer rettferdig resultat enn det tomtefesteloven gir anvisning på. [...]

(163) Også de vesentlige endringer som har skjedd i fondets oppgaver siden 1814, må etter mitt syn tillegges vekt. Som førstvoterende har pekt på, har fondet i dag svært få av sine opprinnelige oppgaver i behold. Staten og kommunene har overtatt hele det økonomiske ansvaret for skolevesen og universiteter, og dekker også det vesentligste av kirkens utgifter. Selv innenfor de begrensede kirkelige formål det fortsatt er meningen at fondet skal ivareta, strekker ikke fondets midler til, og avkastningen av fondet har etter hvert blitt redusert til en integrert del av Stortingets årlige bevilgninger til kirken over statsbudsjettet. Disse bevilgningene er betydelige – ifølge tall fra regjeringsadvokaten 1,3 milliarder kroner. [...]

(165) Sammenfatningsvis må det kunne sies at det i dag er staten og kommunene som i det vesentlige ivaretar de formål Grunnloven § 106 var ment å beskytte, ikke Opplysningsvesenets fond. I en slik situasjon mener jeg at regjeringen – som den øverste forvalter av fondets verdier – må stå friere til å avgjøre hva som er forsvarlig forvaltning, enn situasjonen ville ha vært om fondet fortsatt oppfylte alle de formål grunnlovsbestemmelsen verner.»

Forslagsstillerne er enig i det mindretallet i Høyesterett gir uttrykk for her. Staten bør kunne stå noe friere i forvaltningen av Opplysningsvesenets fond enn det flertallet i Høyesterett ga uttrykk for. Blant annet må det i større grad kunne tas hensyn til hva som vil være til beste for samfunnet som helhet, og ikke bare hva som vil maksimere fondets profitt. En systematisk tapping av fondets midler vil etter forslagsstillerne syn imidlertid ikke være i tråd med formålsangivelsen i § 116.

Dissensen i Høyesterett viser at det har vært delte meninger om § 116 legger så sterke bånd på forvaltningen som det Høyesteretts flertall ga uttrykk for. For å unngå at bestemmelsen forstås slik i fremtiden, mener forslagsstillerne at § 116, bør endres.

Forslagsstillerne foreslår derfor å ta inn en presisering i § 116 om at det er regjeringen («Kongen») som forvalter «geistlighetens benefiserte gods». Det er som nevnt tilfelle også i dag, men ved å presisere dette i bestemmelsen gis det et signal om at regjeringen står noe friere til å bestemme prinsippene for forvaltningen, og at disse er justert i forhold til den tolkingen som ble etablert ved plenumsdommen nevnt over.

Forslagsstillerne vil foreslå at forvaltningen legges til «kongen», det vil si til regjeringen. Men hensikten er ikke å gi regjeringen en enerett til å bestemme over forvaltningen (et såkalt prerogativ). Stortinget må kunne instruere regjeringen om forvaltningen, slik Stortinget i prinsippet kan også i dag. I forslaget nedenfor er det gitt tre alternativer som på ulike måter får frem dette.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag til endring i Grunnloven § 116 første punktum:

«*Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):*

Kongen påser at kjøpesummer og inntekter av geistlighetens benefiserte gods anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme, og at det forvaltes slik Stortinget har bestemt.

–

Kongen ser til at kjøpesummer og inntekter av det benefiserte godset til presteskabet nyttast til gagn for presteskabet og til å fremje opplysninga, og at det blir forvalta slik Stortinget har fastsett.

*Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):*

Kongen forvalter kjøpesummer og inntekter av geistlighetens benefiserte gods, som bare skal anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme.

–

Kongen forvaltar kjøpesummer og inntekter av det benefiserte godset til presteskabet, som berre skal nyttast til gagn for presteskabet og til å fremje opplysninga.

*Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):*

Kjøpesummer og inntekter av geistlighetens benefiserte gods, som bare skal anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme, forvaltes av kongen på den måten Stortinget har bestemt.

Kjøpesummar og inntekter av det benefiserte godset til presteskabet, som berre skal nyttast til gagn for presteskabet og til å fremje opplysninga, forvaltast av kongen slik Stortinget har fastsett.»

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til forslagene som innebærer en endring av Grunnloven § 116 som omhandler geistlighetens benefiserte gods, eller for alle praktiske formål Opplysningsvesenets fond.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at bakgrunnen for forslagene er et ønske om å gi Stortinget innflytelse over forvaltningen av Opplysningsvesenets fond, noe som igjen har sin bakgrunn i et ønske om at forvaltningen av fondet skal kunne ta hensyn til andre mer eller mindre samfunnsnyttige formål, i tillegg til en best mulig avkastning av fondet.

Flertallet viser til innstillingen og forslagsstillerne eksemplifisering av problemstillingen som tar for seg regjeringens ønske om at Opplysningsvesenets fond skulle gi mer gunstige vilkår til festere av tomter enn hva tomtfesteloven la opp til, og at Høyesterett slo fast at regjeringen ikke kunne instruere fondets forvaltning.

Flertallet er av den oppfatning at det er en klar fordel å ha et tydelig skille mellom hva som er statens verktøy for å nå politiske målsettinger, og hva som ikke er det. Flertallet har videre den oppfatning at Opplysningsvesenets fond ikke er et slikt verktøy.

Flertallet vil også understreke at Opplysningsvesenets fond er et selveiende og selvstendig rettssubjekt, og at staten ikke har eiendomsrett til fondet og dets portefølje.

Flertallet er av den oppfatning at dersom Stortinget ønsker å nå spesifikke politiske mål, må disse

primært nås ved hjelp av ordinære lovvedtak eller budsjettvedtak, ikke ved å instruere institusjoner som ikke har som hovedformål å være politiske verktøy.

Flertallet anbefaler på denne bakgrunn at forslagene ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige med forslagsstillerne som mener at staten bør kunne stå noe friere i forvaltningen av Opplysningsvesenets fond, blant annet ved at det i større grad må kunne tas hensyn til hva som vil være til beste for samfunnet som helhet, og ikke bare hva som vil maksimere fondets profitt.

Begrensningen i bruken av fondets midler som er nedfelt i Grunnloven § 116, har blitt tolket slik at den også legger bånd på forvaltningen av fondets midler og eiendommer. Etter forslagsstillerne syn er ikke dette klart forankret i grunnlovsbestemmelsen. Disse medlemmer er enige i at det kan stilles spørsmål om det er riktig at det ikke kan tas hensyn til andre forhold – for eksempel samfunnshensyn i et videre perspektiv – enn det som er til «geistlighetens beste og til opplysningens fremme» også ved forvaltningen av midlene. Dette spørsmålet ble prøvet i Høyesterett i plenum i mai 2010. Høyesterett delte seg i et flertall på ni dommere og et mindretall på fire når det gjaldt dette. Flertallet mente blant annet at en systematisk omdisponering av fondets formue ikke er forenlig med Grunnlovens bestemmelse, og at instruksjonen om at alminnelige samfunnsinteresser burde ivaretas er i strid med bestemmelsen.

Disse medlemmer oppfatter ikke at forslagsstillerne mener at staten har helt frie tøyler når det gjelder forvaltningen av fondets midler, men at hensikten er å ta hensyn til annet enn ren profittmaksimering ved forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. Dette gjelder særlig når de formålene fondet er ment å ivareta i dag i all hovedsak ivaretas av staten og kommunene, slik også Høyesteretts mindretall gir uttrykk for:

«(165) Sammenfatningsvis må det kunne sies at det i dag er staten og kommunene som i det vesentlige ivaretar de formål Grunnloven § 106 var ment å beskytte, ikke Opplysningsvesenets fond. I en slik situasjon mener jeg at regjeringen – som den øverste forvalter av fondets verdier – må stå friere til å avgjøre hva som er forsvarlig forvaltning, enn situasjonen ville ha vært om fondet fortsatt oppfylte alle de formål grunnlovsbestemmelsen verner.»

Dissensen i Høyesterett viser at det har vært delte meninger om § 116 legger så sterke bånd på forvaltningen som det Høyesteretts flertall ga uttrykk for.

For å unngå dette i fremtiden mener disse medlemmer det vil være riktig å ta inn en presisering i § 116 om at det er regjeringen («kongen») som

forvalter «geistlighetens benefiserte gods». Ved å presisere dette i bestemmelsen gis det et signal om at regjeringen står noe friere til å bestemme prinsippene for forvaltningen, og at disse er justert i forhold til den tolkningen som ble etablert ved plenumsdommen nevnt over.

Disse medlemmer vil understreke at hensikten ikke er å gi regjeringen en enerett til å bestemme over forvaltningen (et såkalt prerogativ), men at Stortinget må kunne instruere regjeringen om forvaltningen, slik Stortinget i prinsippet kan også i dag. Disse medlemmer tilrår på denne bakgrunn at forslaget til endring i Grunnloven § 116, alternativ 3 B, bifalles, slik at bestemmelsens første ledd på bokmål og nynorsk lyder:

«Kjøpesummer og inntekter av geistlighetens benefiserte gods, som bare skal anvendes til geistlighetens beste og til opplysningens fremme, forvaltes av kongen på den måten Stortinget har bestemt.

–

Kjøpesummer og inntekter av det benefiserte godset til presteskabet, som berre skal nyttast til gagn for presteskabet og til å fremje opplysinga, forvaltast av kongen slik Stortinget har fastsett.»

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. mai 2016

**Martin Kolberg**

leder

**Erik Skutle**

ordfører

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

##### *Forslag 1*

Dokument 12:12 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg om endring av § 106, nå § 116 (forvaltning av geistlighetens benefiserte gods (Opplysningsvesenets fond)) – alternativ 3 B – bifalles.

### 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 12:12 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg om endring av § 116 (forvaltning av geistlighetens benefiserte gods (Opplysningsvesenets fond)) – samtlige alternativer – bifalles ikke.