



Grunnlovsforslag 12

(2011–2012)

Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg

Dokument 12:12 (2011–2012)

Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Gerd Janne Kristoffersen og Steinar Gullvåg om endring av Grunnloven § 106 (forvaltning av geistlighetens benefiserte gods (Opplysningsvesenets fond))

Til Stortinget

Bakgrunn

Grunnloven § 106 første punktum lyder:

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

Med «det Geistligheden beneficerede Gods» forstås i dag Opplysningsvesenets fond. Bestemmelsen innebærer altså at kjøpesummer og inntekter fra midler og eiendommer eid av Opplysningsvesenets fond bare kan brukes «til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme». Forslagsstillerne har ingen intensjon om å endre på dette.

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 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 § 106, har blitt tolket slik at den også legger bånd på forvaltningen av fondets midler og eiendommer. Etter forslagsstillerens syn er ikke dette klart forankret i grunnlovsbestemmelsen. Det er

grunn til å spørre om det er riktig at det ikke kan tas hensyn til andre forhold – for eksempel samfunns-hensyn i et videre perspektiv – enn det som er til «Geistlighedens Bedste og Oplysningens 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 s. 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 § 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. 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 instruksen 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. Men forslagsstillerne mener 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 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 tomtefesteinstruksen. [...]

(162) Slik jeg ser det, må det ved avgjørelsen av om tomtefesteinstruksen bryter med kravet til forsvarlig forvaltning, legges vesentlig vekt på hva som har vært regjeringens formål med tomtefesteinstruksen, 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 imidlertid ikke være i tråd med formålsangivelsen i § 106.

Dissensen i Høyesterett viser at det har vært delte meninger om § 106 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 § 106 bør endres.

Det foreslås derfor å ta inn en presisering i § 106 av at det er regjeringen («kongen») som forvalter «det Geistligheden beneficerede 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 tolkningen som ble etablert ved plenumsdommen nevnt ovenfor.

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. Alle alternativene er utformet i to språkversjoner: én i originalspråk og én på bokmål og nynorsk.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

§ 106 første punktum skal lyde:

Alternativ 1 A (originalspråk):

Kongen vaager over, at Kjøbesummer og Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme, og at det bestyres paa den af Storthinget bestemte Maade.

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 presteskaper nyttast til gagn for presteskaper og til å fremje opplysninga, og at det blir forvalta slik Stortinget har fastsett.

Alternativ 2 A (originalspråk):

Kongen bestyrer Kjøbesummer og Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods, som blot skulle

anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.

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 kjøpesummar og inntekter av det benefiserte godset til presteskapet, som berre skal nyttast til gagn for presteskapet og til å fremje opplysinga.

Alternativ 3 A (originalspråk):

Kjøbesummer og Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods, som blot skulle anvendes til

Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme, bestyres af Kongen paa den af Storthinget bestemte Maade.

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 presteskapet, som berre skal nyttast til gagn for presteskapet og til å fremje opplysinga, forvaltast av kongen slik Stortinget har fastsett.

28. september 2012

Sverre Myrli

Gerd Janne Kristoffersen

Steinar Gullvåg

Referert i Stortingets møte 28. september 2012.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Dag Terje Andersen
president