



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Opplysningsvesenets fond





DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Opplysningsvesenets fond

Innhold

1	Hovedinnholdet i meldingen ...	7	3	Opplysningsvesenets fond i dag	29
1.1	Innledning	7	3.1	Innledning	29
1.2	Sammendrag	8	3.2	Fondets lovgrunnlag, forvaltningsordning m.v.	29
1.2.1	Den historiske bakgrunnen (kapittel 2)	8	3.2.1	Fondets lovgrunnlag	29
1.2.2	Opplysningsvesenets fond i dag (kapittel 3)	9	3.2.2	Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond	31
1.2.3	Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond (kapittel 4)	10	3.2.3	Hovedinstruksen for forvaltningen av fondet	31
1.2.4	Mot en løsning av eierspørsmålet (kapittel 5)	10	3.3	Fondets eiendommer	32
1.2.5	Grunnloven § 116 (kapittel 6)	11	3.3.1	Skog- og utmarksarealene	32
1.2.6	Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet (kapittel 7)	11	3.3.2	Jordbrukseiendommene	32
1.2.7	Hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke (kapittel 8)	12	3.3.3	Festetomtene	33
1.2.8	Grunnloven § 16 (kapittel 9)	13	3.3.4	Presteboligene	35
1.2.9	Departementets konklusjon (kapittel 10)	13	3.3.5	Fondets kulturhistoriske eiendommer	36
2	Den historiske bakgrunnen	17	3.4	Fondets verdipapirer	37
2.1	Innledning	17	3.5	Fondets datterselskaper – eiendomsutvikling og småkraft ...	38
2.2	Eldre tid	17	3.5.1	Bakgrunnen	38
2.2.1	Middelalderen	17	3.5.2	Clemens Eiendom	39
2.2.2	Reformasjonen	17	3.5.3	Clemens Kraft	39
2.3	Grunnloven § 106 (nå § 116)	18	3.6	Verdien av fondets eiendeler	40
2.4	Opplysningsvesenets fond	18	3.7	Fondets betydning for Den norske kirke	42
2.5	Prestelønn og prestegård på 1900-tallet	20	3.8	Fondets økonomiske stilling	42
2.5.1	Kontantavlønning av prestene	20	4	Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond	45
2.5.2	Lov om prestegårder	20	4.1	Innledning	45
2.5.3	Ny lov om prestenes lønnsforhold	21	4.2	Ulike syn i eldre tid	45
2.5.4	Praktiseringen av loven om prestegårder	22	4.3	Andre uttalelser om eiendomsretten	48
2.5.5	Salg av forpaktningsbruk og festetomter	22	4.3.1	Uttalelser om eiendomsretten i offentlige utredninger, stortingsdokumenter o.a.	48
2.6	Fondskapitalen	22	4.3.2	Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om eiendomsretten	51
2.7	Fondets forvaltning – utviklings- trekk i nyere tid	23	4.3.3	Kirkemøtets uttalelse i april 2018 om Opplysningsvesenets fond	52
2.7.1	Lov om Opplysningsvesenets fond	23	5	Mot en løsning av eierspørsmålet	55
2.7.2	Ny organisering av fondets forvaltning	23	5.1	Innledning	55
2.7.3	Avviklingen av prestenes tjenestebolig- og bopliktordning ...	24	5.2	Avgrensninger	55
2.8	Fondet og statsbudsjettet	24	5.3	To hovedalternativer	56

6	Grunnloven § 116	59	8.3	Administrative og økonomiske konsekvenser	80
6.1	Innledning	59	8.3.1	Fradelings spørsmål m.m.	80
6.2	Generelt om Grl. § 116	59	8.3.2	Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond	81
6.3	Betydningen av Grl. § 116 hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet	61	8.3.3	Skatte- og avgiftsmessige konsekvenser	82
6.4	Betydningen av Grl. § 116 hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke	65	8.3.4	Kirkens formuesforvaltning	82
7	Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet	67	8.4	Nærmere om statens eierandel	82
7.1	Innledning	67	8.4.1	Fondets forvaltningsordning	82
7.2	Rekkevidden av kirkens eiendomsrett	67	8.4.2	Statens disponering av (gjenværende) Opplysningsvesenets fond	82
7.2.1	Det prinsipielle utgangspunktet	67	8.5	Konsekvenser for den offentlige finansieringen av Den norske kirke	83
7.2.2	Lovregulering av fondets rettsstilling	67	8.6	Økt statlig innsats for de kulturhistorisk viktige kirkebyggene	83
7.2.3	Lovregulering av den løpende forvaltningen	68	8.7	Andre konsekvenser for Den norske kirke	84
7.3	Særskilt om formålet «opplysningens fremme» i Grl. § 116	70	8.8	Lovmessige konsekvenser	84
7.4	Den norske kirke som kapitaleier og en av landets største grunneiere	71	8.8.1	Loven om fondet	84
7.5	Økonomiske og administrative konsekvenser av et kirkelig eierskap	71	8.8.2	Grunnloven § 116	84
7.5.1	Fondsmidlene som fri egenkapital	71	9	Grunnloven § 16	87
7.5.2	Forvaltningsorganet for fondet	71	9.1	Innledning	87
7.5.3	Skattemessige konsekvenser	71	9.2	Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om Grl. § 16	87
7.6	Konsekvenser for den offentlige finansieringen av Den norske kirke	72	9.3	Departementets vurderinger	91
7.7	Lovmessige konsekvenser	74	10	Departementets konklusjon	95
7.7.1	Loven om fondet	74	10.1	Konklusjon og begrunnelse	95
7.7.2	Grunnloven § 116	74	10.2	Veien videre	96
8	Hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke	77	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	99
8.1	Innledning	77	Vedlegg		
8.2	Fordelingen av verdiene mellom staten og kirken	77	1	Brev 23. mars 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kulturdepartementet: Opplysningsvesenets fond – eierspørsmålet og Grunnloven §§ 16 og 116	101



Figur 1.1 Granavolden Gjæstgiveri og en av søsterkirkene på Gran
Foto: Per Oscar Skjellnan



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Opplysningsvesenets fond

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 21. juni 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i meldingen

1.1 Innledning

Barne- og familiedepartementet legger med dette fram en melding til Stortinget om Opplysningsvesenets fond. Fondet ble dannet ved lov i 1821 og er i dag regulert i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Fondet har en rettslig selvstendig stilling, med egne partsrettigheter. Ansvar for å forvalte fondet har ligget til Kongen i alle år. Den løpende forvaltningen ivaretas av et forvaltningsorgan under Barne- og familiedepartementet etter at det fra 1. mai 2019 ble gjort endringer i oppgavefordelingen mellom departementene. Tidligere lå ansvaret for Opplysningsvesenets fond og andre oppgaver med tilknytning til Den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn til Kulturdepartementet.

Fondet er en ren formuesmasse, fordelt på eiendommer og finanskapital. Det er stor usikkerhet om den samlede salgsverdien av fondets eiendeler, men den antas å kunne være i størrelsesorden 10–12 mrd. kroner.

Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond har vært omstridt siden fondet ble dannet. For-

målet med stortingsmeldingen er å avklare eierrettighetene.

Fondet har sin opprinnelse i eiendommer som fra gammelt av lå til det enkelte presteembedet til underhold av presten. I Grunnloven § 116 er disse eiendommene – *det gods som er benefisert geistligheten* – gitt en særskilt beskyttelse, blant annet ved at kjøpesummer og inntekter fra eiendommene bare kan benyttes på kirkelige formål og til utdanningsformål.

De eiendommene som var benefisert (forbeholdt) prestene og som Opplysningsvesenets fond er dannet av, utgjorde en betydelig del av all fast eiendom i Norge på begynnelsen av 1800-tallet. Det meste av eiendommene ble etter hvert solgt, men fondet er fortsatt blant landets største grunneiere og har eiendommer i de fleste av landets kommuner. Foruten skog- og jordeiendommer er fondet eier av en betydelig bygningsmasse med stor kulturhistorisk verdi. Sentralt beliggende tomter er i mange tilfeller bortfestet til bolighus, næringsformål og offentlige formål. Fondets kapital er plassert i verdipapirer og investert i egne selskaper innen småkraft og eiendom.

I spørsmålet om eiendomsretten har det på den ene siden vært framholdt at staten eier fondet. På den andre siden har det vært hevdet at fondet tilhører Den norske kirke. Den rettslige uklareheten i eierspørsmålet har gjennom årene hatt liten praktisk betydning, siden staten i sin forvaltning av fondet er underlagt de kravene som følger av Grunnlovens bestemmelser om det benefiserte godset og fondet lenge har vært forbeholdt kirkelige formål.

I 2012 ble bestemmelsene i Grunnloven som regulerte statskirkeordningen, opphevet. Grunnlovsendringene åpnet for ytterligere reformer av forholdet mellom staten og Den norske kirke, og ved lovendringer i 2016 ble Den norske kirke skilt fra staten 1. januar 2017. Med de dyptgripende endringene som de siste årene er gjennomført i forholdet mellom staten og Den norske kirke, er det departementets syn at spørsmålet om eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond nå bør finne sin løsning.

Meldingen om Opplysningsvesenets fond er lagt fram samtidig med departementets forslag til ny lov om trossamfunn, jf. Prop. 130 L (2018–2019). Forslaget til ny trossamfunnslov regulerer de offentlige finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Etter lovforslaget vil den offentlige finansieringen av Den norske kirke bli ført videre omtrent som i dag, med en lovregulert ansvarsdeling mellom staten og kommunene. Meldingen om Opplysningsvesenets fond bygger på denne ansvarsdelingen, der statens ansvar særlig er innrettet mot kirkens prestejeneste og driften av de regionale og sentralkirkelige organene, mens kommunenes økonomiske ansvar i hovedsak er innrettet mot kirkebyggenes bruk, drift og vedlikehold, ved siden av driften og vedlikeholdet av de offentlige gravplassene.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Den historiske bakgrunnen (kapittel 2)

Meldingens kapittel 2 gir en beskrivelse av opprinnelsen til Opplysningsvesenets fond og fondets historie fram til vår tid. I framstillingen er det lagt vekt på utviklingslinjer som har ført fram til det som karakteriserer fondets stilling og situasjon i dag.

Det sentrale ved vedtakelsen i 1814 av Grunnloven § 106 (nå § 116) om det benefiserte godset, var at verken regjeringen eller Stortinget skulle kunne anvende inntektene fra de benefiserte eiendommene til andre formål enn de paragrafen

Boks 1.1 Grunnloven § 116 første punktum

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

nevner: *geistlighetens beste og opplysningens fremme.*

Store deler av det benefiserte godset, som på begynnelsen av 1800-tallet tilsvarte 10–15 pst. av all fast eiendom i Norge, ble solgt i løpet av 1800-tallet. Salgssommene ble lagt til Opplysningsvesenets fond, som ble dannet ved lov om det benefiserte godset i 1821, og flere kirkelige særfond. Skogeieendommer som tilhørte det benefiserte godset, ble i mindre grad berørt av salgene og ble lenge forvaltet sammen med statens skoger.

Fra Opplysningsvesenets fond og de kirkelige særfondene ble det utbetalt lønnsstatninger til prestene, som mistet inntekter ved eiendomsalgene. Prestenes embetsgårder, de egentlige prestegårdene, ble beholdt og var lenge et viktig inntektsgrunnlag for prestene. Prestegårdsinntektene og de kirkelige fondene finansierte ellers vedlikeholds- og nybyggingsarbeid på gårdene, og fra Opplysningsvesenets fond ble det i mange år gitt årlige tilskudd til Universitetet i Oslo. På 1800-tallet var fondet en viktig finansieringskilde også for utbyggingen av allmueskolen.

Som følge av inflasjon mistet kapitalen i Opplysningsvesenets fond og de kirkelige særfondene mye av sin verdi. Prestenes lønnsstatninger fra fondene falt tilsvarende i verdi. For å opprettholde prestenes lønnsgrunnlag under stigende priser, ble lønnstilskuddene fra de kirkelige fondene i økende grad supplert med tilskudd fra statskassen, slik de lokale ytelsene til prestelønn, som opprinnelig skulle finansieres av lokale geistlige lønningsfond, ble dekket av kommunekassen. I 1950-årene ble prestene ført inn under statens lønnsregulativ og mistet sine inntekter fra prestegården. Prestegårdene ble da stort sett drevet av forpaktere. De fleste kirkelige særfondene ble lagt inn i Opplysningsvesenets fond på begynnelsen av 1960-tallet. Staten overtok det kommunale finansieringsansvaret for prestelønningene på midten av 1970-tallet.

Selv om overgangen til fastlønn for prestene innebar at prestegårdene ikke lenger var en del av

lønnsordningen for prestene, ble det sett som viktig å beholde eiendommene i offentlig eie. Prestenes rett til embetsbolig med tilhørende boplikt ble videreført, forpaktningssystemet ble opprettholdt og fondets skoger ble forvaltet som før. Utlegging av tomter til bolighus og andre formål skulle fortsatt skje ved bortfeste. Prestegårdsinntektene ble benyttet til eiendommenes vedlikehold og nybyggingsarbeid, mens noe av kapitalinntektene ble tilført statskassen til delvis inndekning av prestelønningene.

På midten av 1980-tallet ble det åpnet for utvidet salg av fondets eiendommer. De fleste forpakterne fikk anledning til å kjøpe forpaktingsbruket, og festere av boligtomter ble gitt anledning til å innløse tomte. Salgssummene ble lagt til et særskilt fond som skulle komme Den norske kirke til gode uten avkorting i de offentlige bevilgningene til kirken. Den voksende finanskapitalen ble fra 1990-tallet investert i finansmarkedene. Tidligere lovgivning om prestegårdene og det benefiserte godset ble opphevet ved loven om Opplysningsvesenets fond i 1996. Formålet med ny lovgivning var å legge til rette for en mer forretningsmessig forvaltning av fondet. For å styrke den løpende forvaltningen ble forvaltningsoppgavene skilt ut fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 2001 og lagt til et forvaltningsorgan under departementet med eget styre.

1.2.2 Opplysningsvesenets fond i dag (kapittel 3)

I meldingens kapittel 3 er det gitt en relativt utførlig omtale av fondets eiendeler, slik disse i dag er sammensatt og blir forvaltet.

Etter salget av forpaktingsbrukene fra midten av 1980-tallet er det i dag 23 forpaktingsbruk tilbake. De fleste brukene er beholdt av kirke- eller kulturhistoriske grunner og som representative uttrykk for prestegårdshistorien. I tillegg kommer 131 jordleiebruk der jordveien er utleid som produksjonsgrunnlag for nabobruk. Fondets skoger og utmark på nær 900 000 dekar og gjenværende jordbruksarealer er en viktig del av fondets arealbank og representerer muligheter for framtidig verdiskaping. Inntektene fra rundt 6 400 festekontrakter er blant fondets viktigste inntekter.

Fondet har betydelige utgifter til eiendommenes drift og vedlikehold. Bygningsmassen omfatter nær 1 400 bygninger (preste- og forpakterboliger, driftsbygninger, setre, stabbur og annen uthusbebyggelse). Mange av bygningene er eldre med stor kulturhistorisk verdi. Deler av fondets

Boks 1.2 Verdiene i Opplysningsvesenets fond

Salgs- eller markedsverdien av Opplysningsvesenets fond er svært usikker og kan endre seg betydelig fra ett år til et annet, men er per 31.12.2018 estimert til godt og vel 11 mrd. kroner. *Nåverdien* av fondets aktiva er beregnet til vel 5,5 mrd. kroner når det ikke tas hensyn til fondets årlige tilskudd til Den norske kirke. Med fondets nåverdi menes fondets verdi når det tas hensyn til de inntektene fondets aktiva ventes å gi i framtiden, etter at det er gjort fradrag for framtidige kostnader og investeringer som er nødvendige for å skape inntektene.

bygningssmasse, også de kulturhistorisk verdifulle bygningene, har et stort vedlikeholds- og oppgraderingsbehov. Utgiftene til fondets forvaltningsorgan dekkes i sin helhet av fondet.

En god del av fondets 345 presteboliger vil bli solgt i årene framover, etter at prestenes boplikt ble opphevet i 2015. Boliger med en særlig kulturhistorisk verdi er det aktuelt å beholde og tilby som prestebolig.

Fondets finanskapital har økt fra rundt 200 mill. kroner i 1990 til nær 2,6 mrd. kroner i 2018, i første rekke som følge av eiendomssalg og avkastningen fra fondets investeringer i finansmarkedene. Fondet er avhengig av betydelige finansinntekter hvert år for å driftes i balanse. I tillegg til å investere i finansmarkedene, som preges av svingninger, har fondet investert i utviklingen av egne eiendommer med formål å oppnå en sikrere og mer stabil avkastning. De kommersielle satsingene innen eiendomsutvikling er organisert i egne aksjeselskaper, som datterselskaper til fondet. Med bakgrunn i fondets fallrettigheter i vassdrag, har fondet bygget ut en rekke småkraftverk og er i dag blant landets største aktører innen småkraftsektoren.

Fondets grunnkapital, som foruten eiendommene består av kjøpesummene ved salg av eiendommer, er beskyttet ved bestemmelsen i Grl. § 116 og kan ikke forbrukes. Fondets frie egenkapital er beskjedent. Fordi fondet skal være selvfinansierende og er avhengig av en betydelig årlig avkastning fra finanskapitalen for å betjene sine utgifter, er fondet i en utsatt økonomisk stilling. Ved salg av presteboliger og økte inntekter fra de kommersielle satsingene innen småkraft og

annen eiendomsutvikling er forventningen at fondets økonomiske stilling kan bli styrket i årene framover.

Det er stor usikkerhet knyttet til salgs- eller markedsverdien av fondets eiendeler. Utviklingen i eiendoms-, energi- og finansmarkedene påvirker verdien. Mange av eiendommene er ikke takserte, en stor del av eiendomsmassen er landbrukseiendommer som ikke kan omsettes fritt og innløsning av festetomter er avhengig av at festen er villig til å kjøpe tomta. Realisering av verdiene vil i mange tilfeller måtte gå over mange år. I regi av fondet er det likevel ut fra bestemte forutsetninger gjort et anslag på fondets salgsverdi. Denne er vurdert til noe over 11 mrd. kroner ved siste årsskifte. Fondets nåverdi, som er basert på at eiendelene ikke selges i noe omfang i årene framover, er vurdert til godt og vel 5,5 mrd. kroner.

Fondets økonomiske bidrag til Den norske kirke er beregnet til å være i størrelsesorden 80 mill. kroner i 2019.

1.2.3 Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond (kapittel 4)

I meldingens kapittel 4 er gjennomgått de ulike synene på eiendomsretten til prestegårdene og Opplysningsvesenets fond som har vært hevdet gjennom årene.

Verken Grunnloven fra 1814 eller loven fra 1821 om det benefiserte godset/Opplysningsvesenets fond inneholdt bestemmelser om eiendomsretten. Den første systematiske gjennomgangen av prestegårdenes rettsstilling ble gjort av *Fredrik Brandt*, professor i rettshistorie og tingsrett, i 1867. Ifølge Brandt hadde prestene bruksrett til prestegårdene, mens eiendomsretten lå til Opplysningsvesenets fond. Mot slutten av 1800-tallet ble denne læren utfordret. Flere mente at prestegårdene var eiet av det enkelte presteembetet. Det ble også hevdet at menighetene hadde eiendomsretten. I en høyesterettsdom fra 1910 avviste Høyesterett at prestegårdene var eiet av presteembetene.

I første halvdel av 1900-tallet var det et rådende syn i embetsverket i Kirke- og undervisningsdepartementet, som forvaltet prestegårdene og Opplysningsvesenets fond, at kirken er den rettmessige eieren. Enkelte rettshistorikere støttet dette synet, mens andre mente at staten har eiendomsretten.

Ingen regjeringer – heller ikke Stortinget – har uttrykkelig uttalt seg om hvem som har eiendomsretten til prestegårdene og Opplysningsvesenets fond, selv om eiendomsretten gjennom årene har

vært et tilbakevendende spørsmål i ulike lovproposisjoner, stortingsmeldinger og offentlige utredninger. I Ot.prp. nr. 68 (1994–95), der forslaget til dagens lov om Opplysningsvesenets fond ble lagt fram, framholdt departementet at den underliggende eiendomsretten var uavklart, men at det ikke var nødvendig å ta stilling til spørsmålet i forbindelse med loven. I en uttalelse fra 2000 konkluderte Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet med at det må anses som sikkert at staten har eiendomsretten. Fra kirkelig hold ble det framholdt at uttalelsen ikke kunne tjene som grunnlag for en endelig konklusjon i eierspørsmålet. I NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* ble det vist til de ulike synene som gjaldt med hensyn til eiendomsretten, men at Stortinget står rettslig fritt til å avgjøre spørsmålet. At eierspørsmålet ikke kan avgjøres gjennom rettslige vurderinger alene, men gjennom politiske vedtak, er framholdt av flere regjeringer i nyere tid.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet vurderte eiendomsretten på ny i en uttalelse 23. mars 2017. Lovavdelingens uttalelse er i sin helhet tatt inn som trykt vedlegg til meldingen. Foranledningen til Lovavdelingens nye vurdering av eierspørsmålet var dels endringene i Grunnloven i 2012, som innebar oppheving av Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen, dels utskillingen av Den norske kirke fra staten 1. januar 2017. I sin uttalelse kom Lovavdelingen til samme konklusjon som i 2000. Kirkemøtet i 2018 viste til tidligere uttalelser fra kirkelig hold om at fondet tilhører Den norske kirke. I uttalelsen fra Kirkemøtet 2018 er dette synet fastholdt. Kirkemøtet ga samtidig uttrykk for at eierspørsmålet nå måtte få en avklaring gjennom politiske drøftinger.

1.2.4 Mot en løsning av eierspørsmålet (kapittel 5)

I likhet med Kirkemøtet mener departementet det bør komme til en avgjørelse i spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Målet må være en løsning som innebærer en endelig avklaring om eierrettighetene. I meldingens kapittel 5 blir det redegjort for viktige forutsetninger som departementet mener en løsning av eierspørsmålet bør bygge på.

Departementet legger til grunn at Stortinget kan avgjøre eierspørsmålet. En avgjørelse bør bygge på de rettslige vurderingene som har vært framholdt gjennom årene, og så lenge Grl. § 116 består, kan en avgjørelse om eierrettighetene ikke være i strid med grunnlovsbestemmelsen. Fordi

Grl. § 116 representerer et vern av det benefiserte godset, i dag verdiene i Opplysningsvesenets fond, er det departementets syn at spørsmålet om å endre Grl. § 116 ikke bør tas opp til vurdering før eierspørsmålet er avgjort.

Departementet ser det ikke som aktuelt at eiendomsretten tilkjennes andre enn staten eller Den norske kirke. Departementet ser det heller ikke som aktuelt å føre videre dagens lovgivning om fondet, som holder eierspørsmålet åpent, eller å gå inn på andre løsninger som omgår eller utsetter spørsmålet om eiendomsretten.

Departementet har ikke funnet å kunne gå inn for at staten tilkjennes eiendomsretten til fondet. Selv om rettslige og historiske forhold kan begrunne denne løsningen av eierspørsmålet, er det departementets syn at en avgjørelse om eierrettighetene må ses i lys av fondets særskilte tilknytning til kirken gjennom alle år og fondets kirkelige betydning også i dag. Departementet peker etter dette på to alternativer for en løsning av eierspørsmålet. I det ene alternativet får Den norske kirke eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. I det andre alternativet deles verdiene i fondet mellom staten og Den norske kirke. Med *Den norske kirke* menes det nasjonale rettssubjektet for kirken, representert ved Kirkemøtet og Kirkerådet.

1.2.5 Grunnloven § 116 (kapittel 6)

Om Grl. § 116 er til hinder for realisering av de to alternativene i eierspørsmålet som departementet ser som aktuelle, blir drøftet i meldingens kapittel 6. Lovavdelingen har i sin uttalelse 23. mars 2017 særskilt vurdert om grunnlovsbestemmelsen står i veien for at Den norske kirke gis eiendomsretten.

Det er Lovavdelingens syn at Grl. § 116 ikke er til hinder for at Den norske kirke kan tilkjennes eiendomsretten til fondet med endelig virkning. Lovavdelingen mener også at kirken uten hinder av Grl. § 116 kan få vidtrekkende eierrådighet over fondet, og at gode grunner kan tilsi at lovgivningen om fondet da kan oppheves. Samtidig peker Lovavdelingen på at staten står fritt til å begrense kirkens eierrettigheter. Departementet er enig i Lovavdelingens vurderinger.

Lovavdelingen har ikke særskilt vurdert hvilke betingelser Grl. § 116 stiller ved en løsning der fondets eiendeler deles mellom staten og kirken. Når Den norske kirke uten hinder av Grl. § 116 kan bli eier av alle fondets eiendeler med vidtrekkende rådighet, legger departementet til grunn at dette tilsvarende må gjelde

dersom kirken får eiendomsretten til en avgrenset del. Departementet legger også til grunn at de vilkårene som Grl. § 116 i dag stiller opp for statens forvaltning av fondet, fortsatt vil gjelde for statens forvaltning av de fondsmidlene som staten i tilfelle blir eier av.

1.2.6 Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet (kapittel 7)

En løsning av eierspørsmålet der Den norske kirke gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, er drøftet i kapittel 7 med bakgrunn i Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017. Etter departementets syn bør kirken i tilfelle gis vidtrekkende rådighet over fondsmidlene. Departementet kan ikke se at rettsstillingen til Opplysningsvesenets fond i en slik situasjon bør reguleres i lov, men at kirken bør stilles fritt i å organisere sin forvaltning av midlene. Fondsmidlene kan da inngå som en del av kirkens øvrige formue eller kirken kan velge å beholde verdiene i et eget fond, fordele midlene på flere fond eller velge helt andre organisasjonsformer. Kirken vil også kunne overføre eiendeler, for eksempel presteboliger, til soknene i Den norske kirke.

Departementet ser ikke grunn til at staten bør stille opp særskilte krav til kirkens løpende forvaltning av fondsmidlene. Etter departementets syn bør ikke Den norske kirke som eier være underlagt andre begrensninger enn de som følger av den alminnelige lovgivningen.

Departementet kan ikke se at de som i dag er forpaktere, leietakere av fondets bygninger og jordveier eller har festet tomter av fondet, kommer i noen annen stilling dersom Den norske kirke blir eier av fondet. Departementet kan heller ikke se at medaksjonærer i fondets datterselskaper eller långivere kommer i noen annen stilling. Om satsingen innen eiendomsutvikling og småkraft bør fortsette, bør kirken selv ta stilling til.

Fondet eier i dag Besøkscenteret ved Nidarosdomen og verkstedene for Nidaros domkirkes restaureringsarbeider. Disse bør staten i alle tilfeller ha eiendomsretten til.

Hvis Den norske kirke blir eier av Opplysningsvesenets fond med endelig virkning, reises spørsmålet om formålet *opplysningens fremme* i Grl. § 116 kan – og bør – varig avskjæres fra å bli tilgodesett med midler fra fondet. Ifølge Lovavdelingen er Grl. § 116 ikke til hinder for at formålet kan avskjæres for alltid. Utdanningsformål har ikke mottatt bidrag fra fondet siden 1963, som var siste året det ble gitt tilskudd fra fondet til Universitetet i Oslo. Departementet kan ikke se grunn til

at det bør gjeninnføres tildelinger fra fondet til utdanningsformål, dersom kirken blir eier av fondet.

Hvis Den norske kirke blir eier, går departementet ut fra at virksomheten i forvaltningsorganet for fondet må overføres til kirken, i tråd med reglene for virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. De ansatte i forvaltningsorganet vil da få Den norske kirke som arbeidsgiver, som også vil få ansvaret for de pensjonsforpliktelsene som knytter seg til de ansattes pensjonsrettigheter. Den udekkete pensjonsforpliktelsen for de ansatte er beregnet til 56 mill. kroner per 1. januar 2019.

Det har i mange år vært lagt til grunn at Opplysningsvesenets fond er unntatt fra skatteplikt. Hvis Den norske kirke blir eier av fondets formuesmasse, vil det være de vanlige reglene om beskatning av kirkesamfunn og liknende virksomheter som ikke har erverv til formål, som vil gjelde for kirkens forvaltning av formuen. Departementet ser det ikke som aktuelt å gi Den norske kirke gunstigere skattebetingelser enn andre tros- og livssynssamfunn. De skattemessige konsekvensene som vil kunne inntreffe om kirken blir eier, beror blant annet på den økonomiske virksomheten som fondsmidlene inngår i.

Hvis kirken får eierrettighetene til fondet som skissert, er det departementets vurdering at grunnlaget for dagens offentlige finansiering av Den norske kirke vil kunne komme i en annen stilling. Både innretningen og omfanget av statens og kommunenes økonomiske ansvar overfor kirken vil på kort eller lengre sikt kunne bli påvirket av at Den norske kirke tilføres en formue i den størrelsen som fondet representerer. Konsekvensen vil kunne bli at de offentlige tilskuddene fra staten og/eller kommunene blir redusert. Departementet peker på at det nærliggende i en slik situasjon kan være at kirken får et finansielt medansvar – sammen med kommunene – for ivaretagelsen av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Dette krever i tilfelle en omstrukturering og salg av fondets eiendeler, slik at kapital frigjøres til investeringer som kan erstatte offentlige tilskudd. Departementet ser ingen prinsipielle betenkeligheter ved dette så fremt visse eiendommer, dvs. eiendommer som gjennom sin bruk, beliggenhet eller historie representerer en særskilt verdi for Den norske kirke, beholdes i kirkens eie. En reduksjon i statens eller kommunenes tilskudd til Den norske kirke kan ellers ha som konsekvens en tilsvarende reduksjon i de offentlige tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn.

1.2.7 Hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke (kapittel 8)

Det andre alternativet for en løsning av eierspørsmålet som departementet ser som aktuelt, er at verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke. Løsningen er drøftet i kapittel 8 og bygger på at kirken får eiendomsretten til eiendommer som gjennom sin bruk, beliggenhet eller historie representerer en særskilt verdi for kirken. Eiendommer og øvrige eiendeler i fondet som ikke har en slik særskilt verdi for kirken, vil staten være eier av.

Med en slik fordeling av verdiene mellom staten og Den norske kirke vil utgangspunktet være at eiendomsretten til de av fondets presteboliger som er egnet til sitt formål, skal tilfalle kirken. Det samme gjelder andre eiendommer med en kulturhistorisk verdi for kirken. Dette kan være forpaktingsbruk og enkelte bygninger eller gårdstun på jordleiebrukene. Jordleiebrukene ellers og fondets skoger og utmark har i utgangspunktet ingen særskilt verdi for kirken, som da staten vil være eier av. Det samme gjelder i utgangspunktet for fondets festetomter, men festetomter eller andre tomtearealer som gjennom dagens bruk eller som på annen måte representerer en særskilt kirkelig verdi, kan det likevel være aktuelt å gi Den norske kirke eiendomsretten til.

Fondet har eierandeler i kontorbygg som i de fleste tilfellene benyttes av Den norske kirke, blant annet bispedømmenes kontorbygg i Hamar, Fredrikstad og Tromsø. Disse og andre kontoreiendommer eies av egne selskaper under fondet. Eventuell utskilling av eiendomsaktiva for overføring til kirken må vurderes konkret, blant annet i lys av konsekvensene for selskapene.

Hvilke konkrete eiendommer som Den norske kirke bør få eiendomsretten til, må avklares i drøftinger med kirken. Deling og overdragelse til Den norske kirke av eiendommer som tilhører en landbrukseiendom, må dessuten vurderes og behandles i tråd med landbrukslovgivningen. Det er ikke mulig på forhånd å kunne si noe om utfallet av slike saker.

Mange av de eiendommene som Den norske kirke i tilfelle blir eier av, blant annet presteboligene, gir ikke tilstrekkelige inntekter til driften og vedlikeholdet av eiendommene. Mange er preget av et betydelig etterslep i vedlikeholdet. Kirken bør derfor tilføres midler – en viss kapital – som setter kirken i stand til å drifte eiendommene og sette bygningene i stand.

Den norske kirke vil også ved denne løsningen av eierspørsmålet kunne komme til å bli

skattepliktig for den økonomiske aktiviteten som eiendelene representerer, og det vil på vanlig måte kunne påløpe offentlige gebyrer og dokumentavgift til staten ved eiendomsoverdragelsene. Kapitaltilførselen til kirken bør i tilfelle ta hensyn til de skatte- og avgiftsmessige konsekvensene.

Departementet antar at også denne løsningen innebærer at enkelte ansatte i forvaltningsorganet kan bli omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16.

Ved en deling av verdiene mellom staten og Den norske kirke slik som skissert, er det ikke meningen at kirken skal få styrket sin økonomiske stilling eller oppnå økonomiske gevinster til fordel for sin alminnelige virksomhet. Departementet legger derfor til grunn at denne løsningen av eierspørsmålet ikke skal medføre noen endring i det økonomiske ansvaret som staten og kommunene har på kirkens område.

I lys av Grl. § 116 legger departementet dessuten til grunn at de eiendelene i fondet som vil være bestemt som eiet av staten, må holdes samlet som i dag, og at disse eiendelene – det gjenværende Opplysningsvesenets fond – fortsatt skal forvaltes av forvaltningsorganet for fondet, men trolig bør det vurderes å omdanne forvaltningsorganet til et særlovsselskap, for eksempel etter mønster av Folketrygdfondet.

De verdiene i Opplysningsvesenets fond som ved denne løsningen av eierspørsmålet vil være eiet av staten, vil utgjøre størstedelen av fondets verdier. I lys av fondets opprinnelse, formål og kirkelige betydning i alle år, er det departementets syn at den reelle verdien av de eiendelene som staten blir eier av, skal komme Den norske kirke til gode. Departementet ser dette som en betingelse for denne løsningen av eierspørsmålet. Mot denne bakgrunnen går departementet inn for at de verdiene i fondet som staten i tilfelle blir eier av, skal motsvares ved en tilsvarende statlig innsats for istandsetting og sikring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene. Så å si alle disse kirkene er i daglig bruk som menighetskirker for Den norske kirke, med soknene i Den norske kirke som eier. Behovet for å sikre kirkebyggene mot brann og bringe dem opp på et ordinært vedlikeholdsnivå er betydelig.

1.2.8 Grunnloven § 16 (kapittel 9)

Grl. § 16 forplikter staten til å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Begge alternativene for en framtidig løsning av eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond reiser spørsmålet om tros- og livssynssamfunn utenom Den norske

Boks 1.3 Grunnloven § 16

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.»

kirke vil ha krav på en forholdsmessig kompensasjon fra staten som følge av de verdiene kirken gis eiendomsretten til. Dette grunnlovsspørsmålet er behandlet i kapittel 9.

I sin uttalelse 23. mars 2017 gjorde Lovavdelingen en særskilt vurdering av Grl. § 16 og konsekvensene for andre tros- og livssynssamfunn dersom Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet med vidtrekkende rådighet. Lovavdelingen kom til at Grl. § 16 ikke forplikter staten til å kompensere andre tros- og livssynssamfunn for de verdiene kirken blir eier av. Departementet slutter seg til dette synet og legger til grunn at det samme må gjelde dersom kirken gis eiendomsretten til en begrenset del av fondets verdier. Som nevnt er det i dette tilfellet departementets forutsetning at de verdiene Den norske kirke får eiendomsretten til, ikke skal representere noen styrking av kirkens økonomiske stilling til fordel for sin alminnelige virksomhet.

1.2.9 Departementets konklusjon (kapittel 10)

Departementet er kommet til at verdiene i Opplysningsvesenets fond bør deles mellom staten og Den norske kirke slik som skissert i kapittel 8. Departementets begrunnelse er gitt i kapittel 10. I vurderingen har departementet lagt vekt på de konsekvensene som vil kunne inntreffe dersom kirken gis eiendomsretten til alle fondets verdier, særlig at den offentlige finansieringen av Den norske kirke vil kunne komme i en annen stilling. På kort eller lengre sikt vil de offentlige tilskuddene til Den norske kirke kunne bli redusert som følge av formuesoverføringen til kirken, med mulige konsekvenser også for de offentlige tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenom kirken. Ved en deling av verdiene som skissert, kan statens og kommunenes økonomiske ansvar overfor Den norske kirke, slik det i dag er regu-

lert i kirkeloven og foreslått i Prop. 130 L (2018–2019), føres videre. Kirken vil bli eier av eiendommer med en særlig kirkelig betydning, og det vil være grunnlag for en betydelig forsterket statlig innsats for istandsetting og sikring av kulturhistorisk viktige kirkebygg. Forslaget til ny trossamfunnslov, jf. Prop. 130 L (2018–2019), bygger på denne løsningen av eierspørsmålet.

Dersom Stortinget gir sin tilslutning, vil departementet påbegynne det lovarbeidet som trengs for å gjennomføre en deling av verdiene i Opplysningsvesenets fond mellom staten og Den norske kirke slik som skissert. I samarbeid med Den norske kirke vil departementet gå i gang med å identifisere de eiendommene som ut fra sin bruk, beliggenhet eller historie er aktuelle for kirken å eie.

Departementet legger til grunn at statens økonomiske bidrag til bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene skal svare til den reelle verdien av de eiendelene i Opplysningsvesenets fond som staten på et bestemt tidspunkt blir eier av. Departementet vil innhente en uavhengig verdivurdering av fondet. Først når det er avklart

hvilke verdier Den norske kirke får tilført og den uavhengige verdivurderingen foreligger, vil det være mulig å fastslå – innenfor visse usikkerhetsmarginer – den reelle verdien av de eiendelene staten er blitt eier av.

Det er ellers departementets forutsetning at den økte innsatsen overfor kirkebyggene skal finansieres av staten og kommunene i fellesskap og ikke avløse kommunenes økonomiske ansvar eller komme til erstatning for andre tiltak eller ordninger som finnes på området. Innsatsen vil måtte gå over mange år, og de mest verdifulle kirkebyggene med det mest presserende istandsettings- og sikringsbehovet bør prioriteres først. Departementet vil i arbeidet med denne saken ha nær kontakt med antikvariske myndigheter, kirkelige instanser m.fl. Det vil også være viktig å avklare den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene.

Dersom eiendelene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke slik departementet går inn for, kan ikke departementet se at Grl. § 116 første punktum lenger tjener noen hensikt.



Figur 2.1 Utsikt fra Gildeskål prestegård

Foto: Nina Berg

2 Den historiske bakgrunnen

2.1 Innledning

Opplysningsvesenets fond ble dannet ved lov i 1821. Eiendommene som hørte til fondet i 1821, går i sin opprinnelse langt tilbake i tid og ble ved grunnlovsbestemmelse i 1814 omtalt som *det geistligheten benefiserte gods*. Det benefiserte godset skulle tjene til prestenes underhold.

I de snart 200 årene som er gått siden fondet ble stiftet, har det meste av eiendommene blitt solgt, og staten har overtatt finansieringen av prestenes lønn. I dag består fondet av gjenværende prestegårdseiendommer – og eiendommer som i årenes løp er kommet til – og den finanskapitalen som er oppstått gjennom eiendomssalg.

Prestegårdenes historie er en del av norsk kirkehistorie, norsk kulturhistorie og også en del av det norske jordbrukets historie. Opplysningsvesenets fond var dessuten viktig for utbyggingen av det norske skole- og utdanningssystemet på 1800-tallet. I den følgende gjennomgangen av prestegårdenes og fondets historie er hovedvekten lagt på å få fram utviklingslinjer som har ført fram til det som karakteriserer fondets stilling og situasjon i dag.

2.2 Eldre tid

2.2.1 Middelalderen

Lovverket for kristningen av Norge – de første kristenrettene, også kalt Olavsretten – var på 1000-tallet bygget på germansk rett. Den som bygget kirken hadde retten til å velge prest og hadde som kirkens eier full råderett over den. I kristningstiden og de nærmeste hundreårene ble det reist et stort antall kirker. Det er antatt at det ble bygget rundt 1 300 kirker på 1100- og 1200-tallet. Det vanlige var at bøndene gikk sammen om å bygge kirkene, selv om kongene og andre store jordeiere også bygget kirker på sine eiendommer. Både prestene og kirkebyggene ble tilført jordeiendommer og økonomiske rettigheter, slik at prestene kunne forsørges og kirkebyggene holdes vedlike.

Fra midten av 1100-tallet ble Olavsretten utfordret av den kanoniske retten, som var betegnelsen på det rettssystemet den romersk-katolske kirken bygget på og som kirken i Norge var en del av. Etter den kanoniske retten var det kirken som skulle utnevne prester og ha domsretten i kirkelige saker.

Fra rundt 1150 ble det gitt anledning til å gi av eget jordegods til kirken. Disse ble ofte gitt som såkalte sjelegaver. Motytelsen var at kirken holdt sjelemesser og gikk i forbønn for giveren. Retten til å gi eller testamentere bort eiendom brøt med den tidligere arveretten. I årene framover ble betydelige jordeiendommer tilført kirken.

Jordeiendommer og økonomiske rettigheter som lå til kirkebygget og presten, var opprinnelig i liten grad skilt fra hverandre. Etter hvert kom det til et stadig klarere skille mellom eiendommer og rettigheter som tilhørte henholdsvis kirkebygget og presten. I senmiddelalderen ble det vanlig å se kirkebyggene og presteembetene som to rettslig selvstendige og adskilte størrelser, med hvert sitt økonomiske system, men etter kanonisk rett underlagt biskopens overherredømme.

2.2.2 Reformasjonen

Ved reformasjonen i Norge 1536–1537 var kirken og kirkens eiendommer i hovedsak organisert omkring bispesetene, klostrene og de to lokal-kirkelige institusjonene: kirkebygget og presteembetet. Ved utgangen av middelalderen er det anslått at kirkens eiendommer tilsvarte rundt halvparten av all fast eiendom i Norge.

Ved reformasjonen ble eiendommer og inntekter som tilhørte biskopene og klostrene lagt inn under kronen og regnet som en del av krongodset. Kongen tok ikke tilsvarende beslag i de eiendommene og inntektene som tilhørte kirkebyggene og presteembetene. Fra eneveldets innføring i 1660 ble imidlertid en stadig større del også av inntekter som tilhørte kirkebyggene, disponert til fordel for kronen. På 1720-tallet ble rundt 620 kirker med tilhørende eiendommer og økonomiske rettigheter auksjonert bort til inntekt for kronen.

Boks 2.1

Beneficium (latin) betyr gunstbevisning eller velgjerning. *Benefisert gods* er eiendommer (med tilhørende økonomiske rettigheter) som noen er gitt tillatelse til å bruke og ha fordel av. Gods forbeholdt geistligheten ble i europeisk sammenheng benevnt som *beneficium* allerede fra 800-tallet. I Norge gikk dette godset opprinnelig under betegnelsen *presttaka*, senere *mensalgods* (av latin mensa som betyr bord) og *prestebordsgodset*. *Det geistligheten benefiserte gods* ble den vanlige betegnelsen etter innføringen av eneveldet i 1660.

Prestenes rett til prestegård, nedfelt i Kong Christian Vs Norske Lov fra 1687, sikret inntektsgrunnlaget for prestene, og eiendommer, inntekter og rettigheter som lå til det enkelte presteembetet var i det vesentlige i behold til begynnelsen av 1800-tallet. Prestegårdseiendommene omfattet den egentlige *prestegården* (embetsgården), som presten hadde ansvaret for og hvor han selv holdt hus, og dessuten *byg-selsgårder* (leilendingsbruk) og *enkeseter*. Byg-selsgårdene var gårdsbruk som var utleid for en viss tid. Enkesetene var gårdsbruk som for-sørget enker etter innehavere av presteembetet. Eiendommene ble i middelalderen gjerne betegnet som *prestebordsgodset*. Under enevoldstiden ble det vanlig å omtale eiendommene som *det geistligheten benefiserte gods*, dvs. eiendommer som var begunstiget eller forbeholdt til bruk for prestene.

2.3 Grunnloven § 106 (nå § 116)

Det benefiserte godset, i betydningen preste-bordsgodset, representerte store verdier ved begynnelsen av 1800-tallet. Det er anslått at preste-gårdene (embetsgårdene), byg-selsgårdene og enkesetene, med de jord- og skogeiendommer som hørte til, omfattet 10–15 pst. av all fast eiendom i Norge på denne tiden. Ved sin sentrale beliggenhet i bygdene var dette verdifulle eiendommer. Under riksforsamlingen på Eidsvoll i 1814 var det ulike oppfatninger om anvendelsen av det benefiserte godset. Blant annet ble det satt fram forslag om at eiendommene skulle inngå som grunnkapital for en norsk riksbank.

Grunnloven § 106 (første punktum) fikk følgende ordlyd:

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

Det sentrale ved bestemmelsen var at verken regjeringen eller Stortinget skulle kunne benytte inntektene av eiendommene til andre formål enn de som paragrafen nevner. Ved grunnlovsreformen i 2014, med de språklige og redaksjonelle endringene som reformen medførte, ble bestemmelsene i § 106 flyttet til § 116 og gitt en moderne språkform. Grl. § 116 første punktum har nå følgende ordlyd:

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

Ved oversettelsen av Grunnloven til nynorsk i 2014 fikk § 116 første punktum følgende ordlyd:

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

2.4 Opplysningsvesenets fond

I årene fra 1793 til 1848 ble rundt 300 eiendommer utskilt fra prestebordsgodset og anvendt til militære og sivile formål (militære sjefsgårder, fogdegårder, sorenskrivergårder og lensmannsgårder). Ved lov i 1848 ble slike avståelser stanset, da de ble ansett for å være i strid med Grunnloven § 106. I 1960 innløste staten eiendommene med et erstatningsbeløp til Opplysningsvesenets fond.

I årene før 1814, ved bestemmelse av kongen, var det påbegynt avståelser også av byg-selsgårder, men da som regulært salg. Salgene ble stanset av Stortinget de første årene etter 1814, men ved lov i 1821 – *lov 20. august 1821 angaaende det beneficerede Gods* – ble det bestemt at byg-selsgårdene skulle selges når byg-selstiden var omme. På denne tiden var det 8 000–9 000 byg-selsgårder. De egentlige prestegårdene (embetsgårdene) og enkesetene ble ikke tillatt solgt. Salgsinntektene fra byg-selsgårdene skulle tilfalle det loven omtalte som *Opplysningsvæsenets Fond*, som nå ble dannet.

I tiårene fram til rundt 1860 var omtrent alle bygselsgårdene solgt. Avkastningen av kapitalen som ble tilført det nydannete Opplysningsvesenets fond ved salgene, skulle i henhold til 1821-loven fordeles med 1/3 til det nye norske universitetet og 2/3 til *Opplysningsvesenets understøttelsesfond*. Understøttelsesfondet skulle benyttes til lønnsforbedring for prester og lærere, til pensjoner for prester, universitets- og skolelærere og til deres enker, og ellers til andre, mer allmenne opplysningsformål. Lovens bestemmelser om bruken av understøttelsesfondet ble opphevet i 1842. Bruken ble da bestemt av Stortinget gjennom ordinære budsjettvedtak. Den lovbestemte fordelingen for universitetet ble opphevet i 1963, som var siste året det ble avsatt midler fra fondet til utdanningsformål.

Ved salget av bygselsgårdene var det påheftet årlige jordavgifter til det presteembetet gården hadde tilhørt. Også de sivile og militære embetsgårdene som tidligere var skilt ut, skulle betale inn jordavgifter til vedkommende presteembete. Ved lov i 1851 ble det bestemt at jordavgiften frivillig kunne innløses med et engangsbeløp, som ble lagt til et nytt fond, *Jordavgiftsfondet*, som vedkommende embete ble utbetalt erstatninger (lønnstilskudd) fra. Loven fra 1851 ble avløst av en ny lov i 1939, som bestemte at jordavgifter som ikke tidligere var innløst, nå skulle innløses med et engangsbeløp og legges til *Jordavgiftsfondet*.

Ved lov i 1845 ble det bestemt at også de rundt 290 gårdsbrukene som var enkeseter, skulle selges. Salgsinntektene ble lagt til et nytt fond, *Pensjonsfondet for geistliges enker*, senere delvis også til et nytt særfond, *Det geistlige byggefond*. Avkastningen av byggefondet skulle benyttes til byggearbeider på prestegårdene.

Ved lov i 1882 ble det bestemt at også deler av prestenes embetsgårder skulle selges. Det meste av det opprinnelige prestebordsgodset var da avstått eller solgt, men embetsgårdene var fortsatt av betydelig størrelse. Loven fra 1882 påla en reduksjon i gårdenes størrelse og blir gjerne kalt reduksjonsloven. Gjennom fradeling og salg skulle gårdene bringes til normal størrelse, målt etter produktivitet. Også husmannsplassene på prestegårdene skulle reduseres i antall. Inntektene ved salget av de overflødige delene av prestegårdene gikk inn i et eget fond, *Prestegårdsfondet*. Fra prestegårdsfondet skulle det i første rekke gis lønnstilskudd som erstatning til de embetene som ble berørt av reduksjonsloven, men loven åpnet for at overskytende avkastning kunne gis som lønnstilskudd også til presteembeter som ikke var berørt av loven. Reduksjonsloven ga støtet til en

omfattende debatt om eiendomsretten til prestegårdene.

Ved lov i 1923 ble det bestemt at husmannsplasser som ikke var solgt i medhold av reduksjonsloven fra 1882, nå burde selges. Salgssummene skulle legges til *Prestegårdsfondet*. Det ble ved samme lov dannet et eget særfond av visse embetsinntekter som ikke trengtes til geistlig betjening i embetsdistriktet. Særfondet kunne benyttes til kirkelige formål etter bestemmelse av Kirke- og undervisningsdepartementet.

Ved lov i 1963 ble en rekke særlover om de nevnte fondene – også kalt de sentralkirkelige fondene/de kirkelige sentralfondene – opphevet. Det gjaldt *Jordavgiftsfondet*, *Pensjonsfondet for geistlige enker*, *Det geistlige byggefond* og *Prestegårdsfondet*. Særfondene hadde ulik opprinnelse og formål, med detaljerte bestemmelser om bruken av dem. Med unntak av særfondet dannet ved lov i 1923, ble alle andre kirkelige særfond sanert og innlemmet i Opplysningsvesenets fond ved loven i 1963. Særfondet fra 1923 ble opprettholdt til det ved vedtakelsen av loven om Opplysningsvesenets fond i 1996 ble lagt inn i Opplysningsvesenets fond.

Fisketiendefondet ble dannet i 1848 som følge av avviklingen i 1845 av den fisketiende (avgift) som fra eldre tider skulle tilfalle staten og kirken (presteembeter og enkelte kirker). *Fisketiendefondet* skulle utbetale erstatninger til prestene og til kirkene ved avviklingen av fisketienden. Fondets erstatninger skulle dekkes av en utførselsavgift på fisk, og i *Fisketiendefondet* ble det oppsamlet innløsningskapitaler for fisketiendeerstatninger til de enkelte presteembetene og kirkene som tidligere var tillagt fisketiende. Som del av den generelle forenklingen av de kirkelige særfondene i begynnelsen av 1960-tallet, ble *Fisketiendefondet* avviklet i 1962 og lagt inn i Opplysningsvesenets fond.

Det nordlandske kirke- og skolefond, også kalt *Misjonsfondet*, ble dannet i 1715 av inntekter tilhørende enkelte kirker og prestegårder i Nord-Norge, opprinnelig med formål å drive misjon blant den samiske befolkningen, og var også eier av enkelte kirker, prestegårder og klokkergårder. Fondet ble etter hvert et fond som skulle tilgodese alminnelige kirkelige formål i Nord-Norge, og ga blant annet lønnstilskudd til presteembeter i Sør- og Nord-Hålogaland bispedømmer. Kapitalen i fondet var mot slutten av 1960-tallet oppbrukt, etter at fondet hadde bidratt til gjenreisning av kirker og prestegårder etter krigen i Norge 1940–1945. Fondets prestegårder ble overført til Opplysningsvesenets fond ved prestegårdsløven fra

1955, og fondet hadde på slutten av 1960-tallet bare enkelte klokkergårder tilbake. Fondet og de resterende eiendommene ble lagt inn i Opplysningsvesenets fond i 1972.

Loven fra 1821 tillot salg av skog som hørte til det benefiserte godset, men skogene ble ikke omfattet av noe vesentlig nedslag i tiårene etter. Ved skogloven fra 1863 ble det satt forbud mot salg av skog. Inntektene fra prestegårdsskogene ble ellers ikke regnet som en del av prestenes embetsinntekter. Skogene ble forvaltet separat, og prestens fordel var begrenset til hogst til eget bruk. Overskuddet fra skogene tilfalt Opplysningsvesenets fond. Den skogfaglige driften av prestegårdsskogene ble fra midten av 1800-tallet og utover på 1900-tallet ivaretatt av statens skogvesen, fra 1957 av Direktoratet for statens skoger, senere Statskog. Fra begynnelsen av 2000-tallet har skogsdriften vært basert på anbudskontrakter. Forvaltningen av grunneierrettighetene har i alle år ligget til departementet for kirkesaker.

2.5 Prestelønn og prestegård på 1900-tallet

2.5.1 Kontantavlønning av prestene

Ved inngangen til 1800-tallet var det avkastningen fra prestenes embetsgårder og tilliggende eiendommer som var den viktigste inntektskilden for prestene. Fortsatt var naturaløkonomien dominerende. Utover på 1800-tallet ble prestenes inntekter i økende grad preget av overgangen til en pengeøkonomi.

Ved utgangen av hundreåret hadde prestenes embetsinntekter utviklet seg til et komplisert avlønningssystem. Fortsatt hadde prestene inntekter fra prestegården. Mange av gårdene var satt bort til forpaktning, ofte mot betaling i penger ved siden av naturalia. Embetsinntektene besto ellers av lokale ytelser (offergaver, betaling for embetshandlinger m.m.), lønnstilskudd (erstatninger) fra Opplysningsvesenets fond og kirkelige særfond som var blitt dannet ved salget av prestegårdseiendommer på 1800-tallet, og dessuten renter av de kapitaler som oppsto når parseller av en prestegård ble solgt (embetskapitaler).

Ved den geistlige lønningsloven fra 1897 ble avlønningssystemet for prestene forenklet. Blant annet ble de tidligere lokale pengeytelsene (offergaver m.m.) avviklet og omregnet til faste pengeytelser som skulle dekkes av kommunekassen som erstatning. Fordi de lokale pengeytelsene og lønnserstatningene fra de sentralkirkelige fondene varierte mye mellom embedene, stilte loven

opp grenser for prestenes minstelønn og maksimumslønn. Om prestens inntekter oversteg maksimumslønnen, skulle det overskytende gå inn i et lokalt geistlig lønningsfond som kommunenes lønnsforpliktelser kunne dekkes fra. Om prestens inntekter lå under minstelønnen, skulle det manglende utliknes av Opplysningsvesenets fond. Kommunen skulle sørge for tjenestebolig til prester uten prestegård.

Målet med lønningsloven fra 1897 var at prestens lønn, utover inntektene fra prestegården, skulle finansieres av midler fra lokale lønningsfond og de sentralkirkelige fondene. Fallet i pengeverdien utover på 1900-tallet, særlig som følge av verdenskrigen 1914–1918, medførte at prestenes lønnstilskudd fra de kirkelige fondene ikke strakk til for at prestelønningene skulle holde følge med prisstigningen. De lokale geistlige lønningsfondene kompenserte ikke for kommunenes lønnsforpliktelser etter loven fra 1897, som måtte dekkes av kommunekassen, og et kommunalt lønnstilskudd på kr 0,50 per kirkemedlem ble innført i 1921. For å opprettholde prestenes minstelønn ble det gitt tilskudd fra staten. Det ble etter hvert også gitt statstilskudd i form av ulike lønns tillegg til prestene, som alders-, dyrtids- og regulerings tillegg. Prestegården var fortsatt en viktig inntektskilde for mange prester, men stadig færre prester drev gården selv. Det vanlige var å sette bort driften til en forpakter. Ansvar for gården lå som før til presten.

Avviklingen av prestegårdens rolle i avlønningen av prestene kom ved stortingsvedtak i 1950 da prestene ble ført inn under statens alminnelige lønnsregulativ, med tilhørende endringer i den geistlige lønningsloven fra 1897. All avlønning av prestene skulle nå skje ved kontant betaling etter statens regulativ. Dermed opphørte prestenes rett fra eldre tider til å nyttiggjøre seg naturalverdier og annen avkastning fra prestegården. For prester uten prestegård – så som biskopene, byprestene og enkelte landsprester – ble den nye lønnsordningen gjennomført raskt. For prester med prestegård tok det noe lenger tid, dvs. inntil det kom en egen lov om prestegårder i 1955.

2.5.2 Lov om prestegårder

Ved inngangen til 1950-tallet var de aller fleste av de i alt 480 prestegårdene satt bort til forpaktning. Etter de betydelige salgene av prestegårdseiendommer på 1800-tallet hadde ytterligere salg hatt et begrenset omfang. De fleste gjenværende husmannsplassene var blitt solgt på 1920-tallet og utover, og også enkelte prestegårder var solgt,

oftest fordi de ikke lenger hadde en egnet beliggenhet eller ikke var økonomisk drivverdige. Ellers besto eiendomssalg mest av mindre parseller. Flere steder var tomtearealer i økende grad avstått til offentlige formål, boligformål eller næringsvirksomhet, men dette skjedde helst ved bortfeste, ikke ved salg.

Spørsmålet som oppsto i forlengelsen av at prestegårdene ikke lenger skulle tjene som inntektsgrunnlag for prestene, var prestegårdenes framtidige forvaltning, særlig om gårdene burde selges eller beholdes i offentlig eie. I 1920- og 1930-årene var det dessuten reist spørsmål om forvaltningen av prestegårdene og de sentralkirkelige fondene burde overføres til henholdsvis Landbruksdepartementet og Finansdepartementet. Flere offentlige kommisjoner og utvalg hadde spørsmålene til vurdering i mellomkrigstiden og de nærmeste årene etter 1945.

I tråd med forslag fra Prestegårdsutvalget av 1947 ble det ved lov 9. desember 1955 om presteboliger og prestegårder bestemt at prestegårdene skulle holdes oppe som gårdsbruk og i hovedsak forpaktet bort. Utlegging av gårdenes tomter til boligformål, offentlige formål m.m. skulle som hitil normalt skje gjennom bortfeste, og prestegårdenes skoger skulle som før driftes av statens skogvesen. Presteboligen på eiendommen skulle presten fortsatt ha rett og plikt til å ha som tjenestebolig. Tilsynet med presteboligen og prestegården ble lagt til kommunalt oppnevnte prestegårdstilsyn. Prestegårdene og de sentralkirkelige fondene skulle som tidligere forvaltes under ett av Kirke- og undervisningsdepartementet. I lovproposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 41 (1953), uttalte departementet:

Prestegårdene hører til de eiendomsmidler som omfattes av grunnlovens § 106. Departementet er oppmerksom på at en ved forvaltningen må ha for øye de kirkelige og formålsbestemte oppgaver som disse midler skal brukes til. Men enten en først og fremst har for øye de særlige formål som midlene er bestemt for, eller en ser saken ut fra statens synspunkt som ansvarlig for de samlede kirkeutgifter, hvorav Opplysningsvesenets samtlige fond i alle tilfeller bare dekker en mindre del, så vil det innebære at midlene må søkes bevart og opprettholdt best mulig. En kan her ikke se bort fra at jordeiendommer som blir holdt i forsvarlig hevd og drift på en særlig måte representerer stabile verdier.

Flertallet i Stortingets kirke- og undervisningsnemnd, for anledningen utvidet med medlemmer

fra Stortingets landbruksnemnd, sluttet seg til departementets forslag og uttalte blant annet:

Nemnda er klar over at den vedtatte nye lønnsordning for prestene, hvoretter prestens rett til inntekt av prestegårdene faller bort, kan det reises en rekke innvendinger mot å holde på prestegårdene, men flertallet i nemnda, alle unntatt Hoff, er likevel enig både med departementet og Prestegårdsutvalget i at det er så viktige momenter som taler for å holde på prestegårdene at en ikke bør gå til noe alminnelig salg av disse eiendommene.

2.5.3 Ny lov om prestenes lønnsforhold

Selv om tilknytningen mellom prestegårdens inntekter og prestens avlønning ble brutt ved prestenes innplassering på lønnsregulativet, var finansieringssystemet for prestelønningene fortsatt komplisert. Innplasseringen på regulativet innebar at lønna var fast og entydig bestemt, men den ble finansiert og utbetalt via ulike lønnskilder. I hovedsak var finansieringen delt mellom kommunene, staten og de forskjellige sentralkirkelige fondene, herunder Opplysningsvesenets fond.

Lov 5. april 1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.m., jf. Ot.prp. nr. 14 (1957), innebar at staten helt ut overtok lønnsutbetalingen til prestene. Tilskudd fra de sentralkirkelige fondene til prestelønn, som til da hadde vært avregnet mot det enkelte embetet, ble fra nå tatt som en samlet inntekt for statskassen til delvis dekning av prestelønningene. Kommunenes andel av prestenes grunnlønn ble satt til normalt 50 pst., som i snitt svarte til hva kommunene utbetalte som tilskudd til prestelønn etter reglene i lønnsloven fra 1897. Den kommunale andelen skulle innbetales som refusjon til staten. Når kommunene fortsatt skulle bære en betydelig del av prestelønningene, var begrunnelsen at prestene fra gammelt av hadde blitt lønnet av menighetene og at denne lokale finansieringen burde føres videre med kommunene som representant for menighetene.

Den nye lønnsloven videreførte bestemmelsen om at kommunen hadde plikt til å anskaffe tjenestebolig til prest når ikke Opplysningsvesenets fond skaffet bolig til veie. I første rekke gjaldt dette bolig for byprestene.

Ved endringene i 1976 av den geistlige lønnsloven fra 1957 ble den kommunale refusjonsordningen for prestelønningene avviklet. Staten tok helt over finansieringen av prestenes lønn, fortsatt mot en viss inndekning fra Opplysnings-

vesenets fond. Samtidig ble det bestemt at kommunenes utgifter til prestebolig skulle refunderes av staten etter en normalkostnad.

2.5.4 Praktiseringen av loven om prestegårder

Prestegårdsloven forbød ikke salg av prestegårder eller prestegårdseiendommer. Loven videreførte tidligere praksis, hvor salg kunne forekomme når samfunnsmessige hensyn tilsa det eller eiendommen ut fra sin beliggenhet, beskaffenhet m.m. ikke representerte viktige verdier.

Årene etter at prestegårdsloven var vedtatt, ble det fra tid til annen reist spørsmål til praktiseringen av lovens bestemmelser, særlig om forvaltningspraksisen ved salg var for restriktiv. I St.meld. nr. 25 (1969–70) *Om praktiseringen av lov om presteboliger og prestegårder av 9. desember 1955* orienterte departementet om salgspraksis og andre sider ved forvaltningen av prestegårdene. Departementet viste til de hensynene som tidligere var framholdt for ikke å selge prestegårdseiendommer, blant annet at eiendommene representerte stabile verdier og kunne tjene viktige samfunnsformål. I meldingen heter det blant annet (side 21):

De hensyn som under behandlingen av prestegårdsloven ble anført til fordel for å opprettholde prestegårdene i offentlig eie, må anses å være minst like tungtveiende i dag. Det har således vist seg at betydningen av å beholde disse eiendommer som en jordreserve, er meget stor. En rekke formål av stor samfunnsmessig betydning har kunnet realiseres ved å nytte prestegårdsjord. (...) Ved å beholde disse eiendommene i offentlig eie har en således foruten å kunne dekke behovet for grunn til forskjellige samfunnsnyttige formål, også oppnådd at den verdiøkning eiendommene har undergått, har kommet det offentlige til gode.

I Innst. S. nr. 112 (1970–71) ga flertallet i hovedsak sin tilslutning til departementets vurderinger. Et mindretall mente at forpakterne burde gis anledning til å kjøpe gårdsbruket dersom ikke særlige samfunnsmessige hensyn sto i veien.

2.5.5 Salg av forpaktningbruk og festetomter

I årene etter at St.meld. nr. 25 (1969–70) på ny hadde trukket opp retningslinjene for forvaltningen av prestegårdene, ble det igjen reist

spørsmål til den restriktive holdningen til salg av prestegårdsgrunn. I et høringsnotat i 1982 mente departementet at landbrukshensyn tilsa at forpaktningbrukene som hovedregel burde selges, med fortrinnsrett for forpakterne til å kjøpe. Presteboligen burde i tilfelle skilles ut og fortsatt benyttes som prestebolig. 184 prestegårder var da under forpaktning, etter at mange forpaktningbruk var gått over til å bli jordleiebruk. Departementet mente dessuten at festere av boligtomter burde gis anledning til å innløse sine tomter.

Departementets forslag om utvidet salg fikk gjennomgående tilslutning fra landbrukshold, mens instanser innen Den norske kirke hadde vesentlige innvendinger. Fra kirkens side ble det blant annet framholdt at så lenge eiendomsretten til fondets eiendommer var uavklart, burde staten være varsom med å selge eiendommer.

På bakgrunn av høringen ble spørsmålet om utvidet salg lagt fram i St.meld. nr. 64 (1984–85) *Forvaltning av Opplysningsvesenets fonds eiendommer*. I meldingen opprettholdt departementet sitt syn om at forpaktningbrukene som hovedregel burde selges, og at festere av boligtomt skulle få mulighet til å innløse tomta. Med bakgrunn i de innvendingene som var kommet fra kirkelig hold, gikk departementet inn for at salgs- og innløsningssummene ble lagt til et nytt særfond under Opplysningsvesenets fond, *Særfond II*, og at kapitalen i særfondet ble sikret mot inflasjon. Nettoavkastningen – etter fradrag for det som trengtes for inflasjonssikring – skulle anvendes til kirkelige formål uten avkorting i statens utgifter til kirken, slik at salget av forpaktningbrukene og innløsningen av festetomter sikret en styrking av Den norske kirkes økonomiske stilling.

Ved Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 122 (1984–85), kom det ikke fram vesentlige innvendinger til meldingens konklusjoner. I løpet av de neste ti-femten årene ble de fleste forpaktningbrukene solgt, presteboligen på brukene ble i de fleste tilfellene fradelt og mange festere innløste sine boligtomter. Alle salgssummene gikk inn i det nyopprettede Særfond II.

2.6 Fondskapitalen

Salgene av prestegårdseiendommene innebar konvertering av realkapital til pengekapital. Som nevnt ble salgssummene som kom inn på 1800-tallet, dels lagt til Opplysningsvesenets fond, dels til kirkelige særfond. Fra finanskapitalen ble det gitt

gunstige lån til gårdbrukere og til kommunene, som fikk låneadgang i 1839. Fondet var en viktig låneinstitusjon for de nye kommunene og er betegnet som den første kommunalbanken.

Ved statens innløsning i 1960 av de sivile og militære embetsgårdene som på slutten av 1700-tallet og første delen av 1800-tallet var utlagt fra det benefiserte godset, ble Opplysningsvesenets fond tilført en kapital på 13 mill. kroner. Ved saneringen av de kirkelige særfondene i 1963 ble fondet tilført en kapital på 25 mill. kroner. Etter disse kapitaltilførslene var fondets kapital kommet opp i rundt 90 mill. kroner, som i hovedsak var lånt ut til kommuner til bygging av kirker, skolebygg og presteboliger. I St.meld. nr. 64 (1984–85), som åpnet for utvidet salg av fondets eiendommer, heter det (side 47):

Det benefiserte gods utgjorde i sin tid en meget stor del av landets samlede jordegods. I henhold til lov av 20. august 1821 og senere lover er omtrent alt benefisert gods, unntatt prestegårdene, solgt og fra å utgjøre ca. 10 pst. av landets jordegods i 1821 er denne eiendomsmasse nå redusert til i underkant av 0,4 pst. av landets dyrkede areal og ca. 0,8 pst. av det produktive skogarealet. Salgssummene er gått inn i Opplysningsvesenets fond hvis kapital pr. 31. desember 1983 utgjorde kr 119 236 004. (...)

Langtidsutviklingen siden fondskapitalen oppsto, har medført at realverdien av kapitalen pga. fallet i pengeverdien er vesentlig forringet.

Fondskapitalen på rundt 120 mill. kroner ved årsskiftet 1983/1984 økte vesentlig ved de påfølgende salgene av fondets forpaktningsbruk og festetomter. Ved utgangen av 1990 var den bokførte verdien på 180 mill. kroner, hvorav 48 mill. kroner lå til Særfond II. Kapitalen til særfondet dannet ved lov i 1923 var på 1,2 mill. kroner. Fortsatt ble det gitt lån til kirkelige formål, men fra 1991 ble hoveddelen av kapitalen plassert i børsnoterte aksjer og rentebærende verdipapirer. Som følge av ytterligere salg av forpaktningsbruk og festetomter, gevinster fra kapitalens plassering i finansmarkedene og overskuddsdisponeringer, hadde fondskapitalen en betydelig vekst også utover på 1990-tallet og 2000-tallet.

Grunnloven § 116 beskytter fondets grunnkapital. Grunnkapitalen i fondet er eiendommene og den kapitalen som kommer til ved eiendomsalg. Grunnkapitalen betegnes og bokføres i fondets regnskap som *kapitalfondet*. Eiendomsverdiene ble på 1990-tallet oppført i fondets balanse

med en symbolsk sum på kr 1 000, som illustrasjon på at eiendommenes historiske kostpris er ukjent og at det heller ikke på annet grunnlag er mulig å føre eiendommenes virkelige verdi i balansen. Ved årtusensskiftet var kapitalfondet bokført til en verdi av 1,2 mrd. kroner. Fra 2001 ble nye investeringer i eiendommene aktivert i balansen. Den bokførte verdien av kapitalfondet i dag inneholder dermed en del av eiendomsverdiene.

En oversikt over fondskapitalens utvikling siden 1991 er gitt i kapittel 3 nedenfor, hvor også et estimat på fondets eiendomsverdier er omtalt.

2.7 Fondets forvaltning – utviklingstrekk i nyere tid

2.7.1 Lov om Opplysningsvesenets fond

Salget av forpaktningsbrukene og innløsningen av festetomter, etableringen av Særfond II og plasseringen av finanskapitalen i finansmarkedene kunne gjennomføres uten hinder av bestemmelsene i lovgivningen om Opplysningsvesenets fond og prestegårdene, slik disse var nedfelt i loven fra 1821 om det benefiserte godset og i prestegårdsloven fra 1955. I Ot.prp. nr. 68 (1994–95) *Om lov om Opplysningsvesenets fond* ble det foreslått at særlovgivningen ble opphevet og erstattet av en ny lov. Som bakgrunn for forslaget viste departementet blant annet til tidligere lovgivning for en stor del var foreldet. Departementet mente at de rettslige bindingene som fulgte av den gjeldende særlovgivningen, hindret en målrettet og forretningsmessig forvaltning av fondet.

Loven om Opplysningsvesenets fond innebar en betydelig forenkling av lovgivningen om fondet. Blant annet ble 1821-loven og loven fra 1955 om prestegårder opphevet. Loven om Opplysningsvesenets fond er kortfattet og av ramme-karakter. I lovproposisjonen framholdt departementet at loven ville gi «den fleksibilitet og omstillingsevne for forvaltninga av pengekapital og eiendommer som forholda når som helst måtte krevje». De enkelte bestemmelsene i loven er omtalt nedenfor under punkt 3.2.1.

2.7.2 Ny organisering av fondets forvaltning

Opplysningsvesenets fond har gjennom årene ikke hatt noen ytre forvaltningsorganisasjon. For den enkelte prestegården har det vært lokale prestegårdstilsyn, og fondets skoger ble lenge forvaltet sammen med statens skoger, men ellers var

det departementet for kirkesaker som i alle år hadde det løpende ansvaret for forvaltningen av fondets kapital og eiendommer.

Spørsmålet om å skille ut fondets løpende forvaltning fra departementet kom opp få år etter at loven om fondet var vedtatt i 1996. I St.prp. nr. 61 (1999–2000) ble det tatt opp forslag om opprettelse av et forvaltningsorgan for fondet med eget styre, underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I begrunnelsen for forslaget, som Stortinget ga sin tilslutning, heter det:

Det viktigste motivet for slik omorganisering er å avlaste Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for forvaltningsoppgaver som ikke naturlig hører hjemme i et departement. Oppgavene i departementet skal etter dette være forankret i behovet for politisk styring og kontroll, noe som i beskjedne grad gjelder for de oppgaver som gjelder forvaltningen av fondet. Disse er i stor grad av detaljmessig karakter, og innslaget av nærings- eller forretningsmessig drift er stort. (...) Med et eget forvaltningsorgan for Opplysningsvesenets fond vil det være lagt til rette for en mer konsentrert, rasjonell og kostnadseffektiv forvaltning, et sterkere fagmiljø og en mer samordnet og planmessig forvaltning av fondets ulike eiendeler.

Verken det konstitusjonelle ansvaret for Opplysningsvesenets fond, eller den overordnede styringen av fondet, vil bli endret ved en slik løsning.

I punkt 3.2.2 nedenfor er forvaltningsorganet nærmere omtalt.

2.7.3 Avviklingen av prestenes tjenestebolig- og bopliktordning

Prestenes overgang til ren kontantlønn på 1950-tallet, som medførte at prestegårdene ikke lenger var en del av prestenes inntektsgrunnlag, innebar et viktig, men ikke endelig brudd med den historiske tilknytningen mellom prest og prestegård. Fortsatt skulle gårdens prestebolig benyttes som tjenestebolig, der presten hadde rett og plikt til å bo. Det endelige bruddet kom i 2015, da tjenestebolig- og bopliktssystemet for prestene, slik det hadde vært fra gammelt av, ble avviklet. Prestens rett og plikt til å bo i tjenestebolig ble opphevet og dermed også fondets mangeårige oppgave med å holde tjenestebolig for prestene. Bare der tjenestebolig er nødvendig

for å rekruttere prest til stedet, har fondet ansvar for å tilby prestebolig.

2.8 Fondet og statsbudsjettet

De første tiårene etter fondets etablering i 1821 ble ikke budsjettet for Opplysningsvesenets fond behandlet av Stortinget. Etter endringer i 1842 av 1821-loven ble fondsbudsjettet ført inn under Stortingets bevilgningsmyndighet. I mange år ble fondets budsjett forelagt Stortinget i en egen proposisjon, *St.prp. nr. 2*.

Fra fondets avkastning ble det på 1800-tallet bevilget betydelige beløp til utdanningsformål ved siden av kirkelige formål, også utover den andelen til universitetet som var fastsatt i 1821-loven. Folkeskolevesenet ble bygget ut med lån og tilskudd fra fondet, og fondet ble gjennom mange år og i økende grad tilført midler fra statskassen til fordel for skolevesenet. Først fra midten av 1920-tallet ble statstilskudd til folkeskolevesenet bevilget direkte over statsbudsjettet, ikke via Opplysningsvesenets fond. Bruken av avkastningen fra fondet ble avgrenset til prestegårdenes drift, vedlikehold og nybyggingarbeider, til kirkelige formål og til den lovbestemte andelen til universitetet. *St.prp. nr. 2* om Opplysningsvesenets fonds særbudsjetter falt bort.

Avkastningen fra prestegårdene og fra kapitalen i Opplysningsvesenets fond og de kirkelige særfondene ble i årene framover fortsatt ført opp i statsbudsjettet, med spesifisert fordeling til universitetet i Oslo (fram til 1963), til vedlikeholds- og byggearbeider på prestegårdene og til dekning av prestelønninger og andre kirkelige formål.

Opplysningsvesenets fond og de kirkelige særfondene dekket etter hvert en stadig mindre del av statens utgifter til kirkelige formål. På midten av 1950-tallet tilsvarte tilskuddet til prestelønninger fra de sentralkirkelige fondene rundt 10 pst. av statens andel av utgiftene til prestelønningene. Avkastningen ble ellers i hovedsak benyttet til vedlikehold og nybyggingsarbeid på prestegårdene.

Som nevnt var fondskapitalen på 120 mill. kroner da *St.meld. nr. 64* (1984–85) om utvidet salg av fondets eiendommer ble lagt fram. Om avkastningen av denne kapitalen heter det i meldingen (side 47):

Avkastningen disponeres i sin helhet til «Geistlighedens Bedste» i henhold til Grunnlovens § 106. Av de 13,6 mill. kroner som det er bud-

sjettert med for 1984 går nesten 4 mill. kroner til presteskaper (budsjettkap. 220, post 01), ca. 3,5 mill. kroner til vedlikeholdsarbeider på prestegårdene (kap. 224, post 11–8) og ca. 3,5 mill. kroner til nybyggingsarbeider på prestegårdene (kap. 224, postene 30–32), vel 1 mill. kroner til administrasjon m.v. (kap. 200) og ca. 1,5 mill. kroner til kirkelige formål ellers (kap. 220–224).

I 1998, med bakgrunn i loven om Opplysningsvesenets fond, ble det bestemt at bruken av fondets avkastning ikke lenger skulle føres opp som en del av statsbudsjettet. Fondets refusjon til statskassen for statens utgifter til kirkelige formål ble

avviklet, mot at fondet tok over statens utgifter til fondets forvaltning. Finansielle tilskudd til Den norske kirke, etter hvert også det nye forvaltningsorganets utgifter, ble i noen år bevilget over statsbudsjettet med full refusjon fra fondet. Tidlig på 2000-tallet opphørte også denne forbindelsen mellom fondet og statsbudsjettet. I dag er det styret for forvaltningsorganet som fastsetter fondets budsjett og regnskap. Departementet fastsetter utgiftsrammen for forvaltningsorganet og fondets finansielle tilskudd til Den norske kirke.

Fondets eiendeler er i alle år holdt adskilt fra statens eiendeler og inngår ikke i statens kapitalregnskap.

Boks 2.2 Utdrag fra Kim Gunnar Helsvig: Kunnskapsdepartementets historie (Kunnskapsdepartementet 2014)

1814–1840 Et departement i særstilling

Tidligere på året, i mars i 1814, hadde den danske prins Christian Fredrik kunngjort at det skulle oppnevnes et norsk regjeringsråd. Her hadde i utgangspunktet verken kirke- eller undervisningssaker sin plass. Embetsverket ble, drøye åtte måneder før unionen med Sverige var et faktum, organisert i fem nummererte departementer etter modell av de danske kollegier: et første departement for finans, et andre departement for innenrikssaker, et tredje for justis, et fjerde for handel og et femte departement for økonomi. Ved siden av disse fem departementene ble det nedsatt en komité for opplysningsvesenet, skolevesenet og kirkesaker bestående av biskop Frederik Julius Bech samt to av de seks professorene ved det nylig etablerte Det Kongelige Frederiks Universitet i Christiania Georg Sverdrup og Niels Treschow.

Som John Peter Collett har vist, kom imidlertid arbeidet med grunnloven fram mot 17. mai til å gi opplysning og kunnskap en særskilt og nærmest opphøyet posisjon i den nye staten. Grunnloven presiserte at Stortinget – folkets valgte

representanter – var suverent til å råde over statens formue og inntekt. Men det var gjort ett unntak. Dette var i § 106, som bestemte at «det Geistligheden beneficerede Gods ... skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysnings Fremme». Paragrafen var kontroversiell og ble vedtatt mot et stort mindretall. Det saken dreide seg om var disponeringen av landets største godsformue og den største fondskapitalen som staten hadde hånd om. Dette var det som var igjen av middelalderens kirkegods. Tidligere var denne formuen i hovedsak brukt til å betale den dansk-norske statens gjeld og krigsutgifter. Det var store penger det var snakk om som nå skulle øremerkes kirke og opplysning og forvaltes av det som fra høsten 1814 ble hetende 1. departement. I 1812 beregnet Rentekammeret verdien av kirkegodset til 11 millioner riksdaler, noe som tilsvarte det dobbelte av Norges samlede årlige eksportinntekter. I 1820 utgjorde det benefiserte kirkegodset ca. 15 % av landets samlede jordegods, og bare renteinntektene fra formuen tilsvarte for eksempel mange ganger driftsbudsjettet for det norske universitetet som nettopp var opprettet i Christiania.

(Boks 2.2 forts.)

Ved salg eller mer aktiv forvaltning av godsformuen ville avkastningen ikke bare dekke universitetsbudsjettet. Det kunne også gi grunnlag for å finansiere skoler og utdanning på lavere trinn, foruten at det fortsatt skulle brukes til sitt egentlige formål som var å sikre prestenes lønn. Det var disse planene som nå ble opphøyet til grunnlovsbestemmelse. Bøndene på Eidsvoll argumenterte kraftig imot. De mente at kirkegodset skulle selges og at inntektene skulle brukes til et grunnfond for riksbanken. Embetsmennene trumfet bestemmelsen gjennom. De sikret seg gjennom denne paragrafen både lønn og gratis universitetsutdanning. Det nye universitetet i Christiania utdannet fra første stund den unge norske statens embetsmannselite. Striden om § 106 hadde derfor sterke elementer av å være en klassekonflikt mellom embetsmenn og bønder. Men saken kan også sees som et uttrykk for at det etter flertallets mening fantes verdier som Stortinget ikke skulle kunne undergrave. Den nye norske staten og den framtidige utviklingen av nasjonen skulle ikke bare bygge på konstitusjonen, men også på kunnskapen. Grunnloven var dypt forankret i opplysningstidens idealer og garanterte gjennom § 106 materiell sikkerhet for utbygging av universitet og skoler. Opplysning og utdanning skulle på denne måten ikke kunne nedprioriteres til fordel for mer øyeblikkelige materielle interesser.

Forvaltningsområdet til Kunnskapsdepartementets forløper var med andre ord et kontroversielt kjerneområde for den nye staten allerede fra begynnelsen. Avkastningen fra kirkegodset utgjorde en stor del av Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett gjennom mye av 1800-tallet. Departementet hadde også gjennom grunnlovens § 106 et mer aktivt mandat for sin virksomhet enn det normene for den liberale rettsstaten tilsa. I motsetning til de andre departementene, som med forutsigbarhet og forankring i loven skulle legge til rette for det sivile samfunnets frie utfoldelse, skulle Kirke- og undervisningsdepartementet fremme utbyggingen av et skole- og utdanningsvesen rundt om i landet.

Kirke- og undervisningsdepartementet ble ledet av professor ved universitetet Niels Treschow det meste av tiden fram til 1825. Fra

starten var dette det minste av de seks departementene med sine kun fire tjenestemenn. Under statsråd Treschow var det i begynnelsen bare ansatt én ekspedisjonssekretær, én fullmektig og to kopister. En av kopistene hadde ansvaret for det benefiserte kirkegodset. Men snart satte veksten inn. I 1818 kom Medicinalkontoret med egen byråsjef og fullmektig inn under departementets forvaltningsområde, og i 1823 opprettet departementet en fullmektigpost som skulle lønnes gjennom godsformuen og forestå forvaltningen av denne i tråd med bestemmelsene i § 106. I 1829 opprettet departementet et eget kontor med byråsjef for «Behandlingen af Sager, vedkommende Realisationen af det Geistligheden beneficerede og offentlige stiftelser tilhørende Gods».

Veksten i antall stillinger var tre ganger høyere enn i de andre departementene gjennom de første femten årene. Allerede i 1831 var det stadig mer aktive Kirke- og undervisningsdepartementet det tredje største i den norske sentralforvaltningen. Veksten skyldtes først og fremst den sterkt økende saksmengden i forbindelse med administrasjonen av kirkegodset. Ved utgangen av 1836 var det solgt gods for til sammen 850 000 spesidaler, noe som utgjorde ca. 8 % av den totale godsformuen. I årene 1834–36 ble det gjennomsnittlig solgt 372 gårdsbruk årlig – mer enn ett bruk pr. dag. Antall kontorekspedisjoner steg fra ca. 1 000 i 1829 til ca. 3 000 i 1836. Kirkegodskontorets bemanning måtte økes fra én byråsjef, én fullmektig og én kopist i 1829 til én byråsjef, tre fullmektiger, én kopist og fire til fem ekstraskrivere i 1837. I 1846 bestod departementet av seks kontorer som hadde hver sin byråsjef og fullmektig samt kopister og ekstraskrivere. Departementet talte nå totalt omkring 40 personer.

Inntekter fra det benefiserte kirkegodset lå til grunn for Stortingets opprettelse av Opplysningsvesenets Fond i 1821. Inntektene fra dette fondet gikk i årene som fulgte dels til å dekke kostnadene i departementet selv, men hoveddelen av de betydelige og årvisse inntektene fra fondet understøttet universitetet og skoledriften. I perioden fram til slutten av 1830-årene gikk stabilt rundt én tredel av inntektene fra fondet til universitetet, og de resterende to tredeler gikk til skoledrift og lønn til prester.

(Boks 2.2 forts.)

Satsingen på skole og utdanning hadde møtt stor motstand på alle stortingene siden 1815. Melodien var gjerne at embetsmennene presset på for økte bevilgninger, mens bøndene strittet imot. Sverre Steen beskriver datidens norske samfunn som delt i to. Det fantes to parallelle økonomier, og langt på vei to parallelle samfunn. Det var embetsmennenes og bynæringenes pen gesamfunn, og det var bøndenes selvforsynings samfunn. Bøndene holdt i det lengste på natural husholdningen og protesterte mot alle tiltak som krevde utlegg i penger eller i høyere skatter som ville måtte betales i kontanter.

Skolene var ikke statens, men lokalsamfunn enes ansvar. Kirkesognet sørget for lærernes lønninger og skolelokale, og dette var ordnet etter naturalhusholdningens prinsipper. Læreren fikk mat i husene der han gikk på omgang mellom gårdene for å undervise barna som samlet seg i huset hvor læreren overnattet. Dette systemet satte klare grenser, og fra regjeringens og embetsmennenes side ønsket man å avløse omgangsskolen med fastskole. Det vil si å gå over fra naturaløkonomi til pengeøkonomi. Det måtte investeres penger i lærernes utdanning og i faste skolelokaler – og lærerne måtte få sin lønn i penger – for å komme noen vei i denne retningen. Og på storting etter storting – og i skolelov etter skolelov – forhandlet embetsmennene med bondestortingsmennene om hvordan dette skulle kunne ordnes.

Oplysningsvesenets Fond var embetsmennenes og regjeringens trumfkort i disse forhandlingene. Her fantes kontantene som skulle til for å finansiere investeringene i en bedre skole uten å pålegge bøndene nye skattebyrder. Samtidig var skole- og utdanningssatsingen forankret i et viktig kompromiss mellom embetsmenn og bønder på Stortinget. Bøndene sikret seg at leilendingene fikk kjøpe kirkegods på rimelige vilkår, og bøndene fikk også gjennom-

slag for at Oplysningsvesenets Fond skulle få en funksjon som en slags statsbank. Fondet lånte ut penger til bønder som trengte kapital for å legge om gårdsdriften. Dette var en periode med stor omlegging i norsk landbruk, med høy produktivitetsvekst som krevde midler til investering. I 1836 hadde fondet totalt 2 600 låntakere. Bare i løpet av dette året fikk rundt 300 bønder lån gjennom Oplysningsvesenets Fond. Låneordninger og banker var mangelvare, og her fikk bøndene adgang til langsiktige lån med gunstige renter og lempelige avdragstider.

Med denne ordningen i bunnen satte ikke bøndene seg imot at departementet brukte renteinntektene fra fondet på skole. Med loven om allmueskolen på landet av 1827 kom det viktige gjennomslaget for at de nye lærerseminariene, som skulle utdanne framtidens skolelærere, i sin helhet ble finansiert gjennom departementet og renteinntektene fra fondet. Dette var et direkte resultat av grunnlovens § 106. Denne paragrafen gjorde Kirke- og undervisningsdepartementet til ikke bare det raskest voksende departementet. Det hadde også en klar, langsiktig og kontroversiell oppgave, ikke minst fram mot den store landsskoleloven av 1860. Da sikret departementets fondsmidler den nødvendige støtten i kommunene til å ta opp lån for å finansiere driften av faste skolebygg og å gi tilskudd til lærerlønninger i det som siden er blitt kalt både den norske utdanningshistoriens 1814 og 1884. Man kan diskutere om landsskoleloven av 1860 først og fremst var et uttrykk for at den norske skolen etter hvert fikk den selvstendighet som nasjonen hadde fått i 1814, eller om loven snarere pekte framover mot 1884 og den mer generelle demokratiseringen av samfunnet. Uansett markerte skoleloven av 1860 ett av de viktigste omslagene i norsk utdanningshistorie, og nye krefter i Kirke- og undervisningsdepartementet spilte en avgjørende pådriverrolle.



Figur 3.1 Elven Hynna i Tydalsskogene

Foto: Clemens Kraft

3 Opplysningsvesenets fond i dag

3.1 Innledning

Selv om det meste av fondets eiendommer er solgt gjennom årene, er Opplysningsvesenets fond fortsatt en av de største grunneierne i Norge. Fondet har eiendommer over hele landet og i de fleste av landets kommuner. Eiendommene omfatter skog- og utmarksarealer på rundt 900 000 dekar og jordbruksseiendommer på rundt 25 000 dekar som er under forpaktning eller drives som jordleiebruk. Sentralt beliggende tomter er bortfestet til boligformål, næringsvirksomhet og offentlige formål. Bygningsmassen omfatter nær 1 400 bygninger med et samlet bruksareal på ca. 235 000 m², herav 345 presteboliger. En stor del av bygningsmassen har kirkehistorisk eller kulturhistorisk verdi. Over 300 bygninger er fredet. Til fondet hører en finanskapital på ca. 2,6 mrd. kroner som i hovedsak er investert i verdipapirer. Gjennom datterselskaper er fondet engasjert i utbyggingen av småkraftverk og i utviklingen av fondets eiendommer til bolig- og næringsformål.

I dette kapitlet gjennomgås fondets lovgrunnlag og andre overordnede bestemmelser av betydning for forvaltningen av fondet. Hovedvekten er lagt på omtalen av fondets eiendeler. Det blir også redegjort for hvilken økonomisk verdi fondet i dag har for Den norske kirke. Fondets verdier og økonomiske stilling blir også belyst i kapitlet.

3.2 Fondets lovgrunnlag, forvaltningsordning m.v.

3.2.1 Fondets lovgrunnlag

Det sentrale ved vedtakelsen av Grl. § 106, nå § 116, var at inntekter og salgssummer fra de eiendommene som var benefisert prestene, ikke skulle kunne brukes på andre formål enn *geistlighetens beste* og *opplysningens fremme*. Selv om det ikke uttrykkelig framgår av grunnlovsbestemmelsen, er bestemmelsen forstått slik at den stiller krav om at eiendommene, inntektene og salgssommene skal forvaltes forsvarlig. I dette ligger at verdiene skal bevares og gi avkastning til de formålene som paragrafen nevner. Verdi-

ene må da holdes adskilt som en selvstendig formuesmasse.

Formålet *geistlighetens beste* forstås i dag i utvidet betydning, dvs. at det omfatter formål som ikke bare kommer prestene i Den norske kirke til gode, men også andre formål som er til beste for Den norske kirke. Med *opplysningens fremme* menes utdanningsformål i vid forstand.

Opplysningsvesenets fond ble dannet i 1821, sju år etter at grunnlovsbestemmelsen om det benefiserte godset ble vedtatt i 1814. Det har gjennom lang tid vært lagt til grunn at Opplysningsvesenets fond er eier av de eiendommene som er omtalt i Grl. § 116. De kravene til forsvarlig forvaltning som staten er forpliktet på etter grunnlovsbestemmelsen, gjelder dermed også for statens forvaltning av fondet. Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond bygger på denne forståelsen.

I loven om Opplysningsvesenets fond § 1 heter det at fondet omfatter de gjenværende eiendommene som er benefisert geistligheten, med tillegg av eiendommer og kapital som gjennom årene er lagt til fondet. Dersom ikke annet følger av særskilte hjemmelsdokumenter om eierrettigheter o.l., forvaltes eiendommene og kapitalen som én formuesmasse tilhørende fondet. Blant eiendommene som fondet forvalter, er det særskilte hjemmelsdokumenter for Gjerpen prestegård i Skien kommune og Fosnes prestegård i Namsos kommune.

I loven om fondet § 2 er det med direkte henvisning til Grl. § 116 presisert at fondets verdier skal bevares og gi avkastning. I § 2 er det også bestemt at fondet skal komme Den norske kirke til gode. Utdanningsformål er ikke nevnt i loven, selv om dette er det ene av de to formålene som er nevnt i Grl. § 116. En slik avgrensning fra lovgivers side er Grl. § 116 ikke til hinder for.

I tråd med Grl. § 116 er det i loven § 5 bestemt at inntekter ved salg av fondets eiendommer skal legges til kapitalen, og at eiendommene og kapitalen ikke kan gis bort eller brukes opp. Med kapitalen er ment fondets grunnkapital, som dermed har et vern både i loven om fondet og i Grl. § 116 mot å bli oppbrukt. Det er bare avkastningen av

Boks 3.1 Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond*§ 1. Opplysningsvesenets fond*

Opplysningsvesenets fond er skipa ved lov 20. august 1821 og består av den delen som er att av «det Geistligheden beneficerede Gods» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

§ 2. Formålet med lova

Lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106.

§ 3. Partsstilling

Fondet har sjølv rettar og plikter, er part i avtalar med private og offentlege styresmakter og har partsstilling overfor domstol og andre styresmakter.

§ 4. Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar.

§ 5. Fondets eigedelar

Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp. Ved avhending av eigedommar som fondet eig, skal vederlaget leg-

gjast til kapitalen. Vinstar ved sal av verdipapir som fondet eig, er å rekne som avkastning.

§ 6. Bruk av avkastinga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal først dekkje fondet sine utgifter. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

§ 7. Særlege heimelsforhold

Ein prestegard eller ein prestebustad som hører til eller ligg til vedkommande presteembete etter særleg rettsgrunnlag eller heimelsbrev, skal forvaltast på same måten som eigedommane til fondet.

Driftsinntekter og vederlag ved avhending av eigedom som nemnt i første ledd går inn i fondet, men kan berre disponerast til fordel for vedkommande embete.

Reglane i første og andre ledd gjeld ikkje så framnt anna følgjer av vedkommande eigedom sitt heimelsdokument.

§ 8. Avgrensing av verkeområdet for lova

Lova gjeld ikkje for Svalbard.

§ 9. Iverksetjing og oppheving av andre lover m.v.

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset.

grunnkapitalen som kan forbrukes. Denne grunnkapitalen – fondets urørlige egenkapital – betegnes som *kapitalfondet*. Kapitalfondet er en bokført størrelse i fondets balanse.

Andre bestemmelser i loven om fondet følger ikke av Grl. § 116, men er kodifisering av en mangeårig rettsforståelse og -praksis. Det gjelder bestemmelsen i § 3 om at fondet er et eget rettssubjekt, med selvstendige partsrettigheter, og det gjelder bestemmelsen i § 4 om at fondet blir forvaltet av Kongen. Det er ikke ansett å følge av Grl. § 116 eller andre konstitusjonelle bestemmelser at forvaltningen av fondet må ligge til Kongen eller noe organ som er underordnet Kongen.

Bestemmelser om bruken av fondets avkastning er gitt i loven § 6, der det heter:

Avkastinga frå fondet skal først dekkje fondet sine utgifter. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

I praktiseringen av bestemmelsen er det gjennom årene søkt å finne en balansert fordeling av fondets avkastning mellom de formålene som er nevnt i bestemmelsen. Fra avkastningen har det hvert år vært tildelt midler til kirkelige formål, og

det har også vært avsatt midler til kapitalfondet og til disposisjonsfond. Som det framgår av gjennomgangen av fondets eiendeler nedenfor, benyttes det meste av avkastningen på fondets egne utgifter.

Loven om Opplysningsvesenets fond har vært endret flere ganger siden den ble vedtatt i 1996, første gang i 2001 da det ble bestemt at gevinster ved salg av verdipapirer ikke skulle regnes som en del av grunnkapitalen, men som fri egenkapital. Ved lovendring i 2002 ble det bestemt at kapitalfondet skulle inflasjonssikres. Bestemmelsen ble opphevet ved lovendring i 2006. Loven om fondet ble også endret i 2008 og 2011 med bakgrunn i tomtefesteinstruksen og Høyesteretts avgjørelse i denne saken, jf. punkt 3.3.3.

3.2.2 Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond

Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond ble opprettet ved årsskiftet 2000/2001. Fram til da hadde alle forvaltningsoppgavene vedrørende fondet vært ivaretatt i departementet for kirkesaker. Ved dannelsen av forvaltningsorganet ble oppgaver og ansatte på fondets område overført fra det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til den nye institusjonen. I vedtektene for forvaltningsorganet, fastsatt ved kongelig resolusjon 15. desember 2000, er det bestemt at forvaltningsorganet skal ha et styre.

Opplysningsvesenets fond og forvaltningsorganet for fondet er to rettslig adskilte størrelser. Fondet er en ren formuesmasse uten egen organisasjon eller egne ansatte. Oppgaven til forvaltningsorganet er å forvalte formuesmassen i samsvar med fondets lovgrunnlag og etter retningslinjer gitt av overordnet departement.

Forvaltningsorganet er i det vesentlige underlagt de vanlige bestemmelsene som gjelder for forvaltningsorganer i staten. Det har status som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. I praksis betyr dette at forvaltningsorganets utgifter dekkes av fondets inntekter. Siden forvaltningsorganets utgifter i sin helhet dekkes av fondets inntekter, er det ikke ført opp bevilgninger til forvaltningsorganet i statsbudsjettet.

Opplysningsvesenets fond – og forvaltningsorganet – er underlagt Barne- og familiedepartementet etter endringene 1. mai 2019 i oppgavefordelingen mellom departementene. Utover bestemmelser gitt i vedtektene og i departementets hovedinstruks om forvaltningen av fondet, styres forvaltningsorganet med de vanlige virkemidlene for denne typen organer, dvs. gjennom

departementets årlige tildelingsbrev, styringsdialog mv. Styret blir oppnevnt av departementet for en periode av fire år om gangen. Styret har fem medlemmer. Ett medlem oppnevnes etter forslag fra Kirkerådet og ett medlem etter forslag fra Den norske kirkes presteforening. Direktøren tilsettes av styret.

I det årlige tildelingsbrevet fastsetter departementet utgiftsrammen for forvaltningsorganet og det finansielle tilskuddet til Den norske kirke. Budsjettet for Opplysningsvesenets fond fastsettes av styret, som også fastsetter regnskapet for fondet. Utgangspunktet er at fondet skal driftes med overskudd hvert år. Departementet bestemmer disponeringen av overskudd og hvordan et eventuelt negativt resultat skal dekkes inn.

Forvaltningsorganet har i 2019 rundt 60 ansatte med et driftsbudsjett på 82 mill. kroner. Forvaltningsutgiftene for fondet, som omfatter forvaltningsorganets utgifter, honorarer til finansforvaltere og betaling til eksterne tjenesteleverandører, var på 104 mill. kroner i 2018.

Både forvaltningsorganets og fondets regnskap revideres av Riksrevisjonen.

Med bakgrunn i at fondets virksomhet er av forretningsmessig karakter, har det vært vurdert andre måter å organisere fondsforvaltningen på. Blant annet har det vært vurdert å omdanne forvaltningsorganet til et forvaltningsselskap regulert etter vanlig selskapslovgivning, med Opplysningsvesenets fond som eier.

3.2.3 Hovedinstruksen for forvaltningen av fondet

Hovedinstruksen for forvaltningen av fondet ble fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 12. oktober 1999. Instruksen er revidert flere ganger, blant annet som følge av opprettelsen av forvaltningsorganet for fondet i 2001.

Hovedinstruksen gir overordnede bestemmelser om eiendomsforvaltningen og finansforvaltningen. Bestemmelsene om eiendomsforvaltningen fører i hovedsak videre de retningslinjene for forvaltningen av fondets eiendommer som ble nedfelt i St.meld. nr. 64 (1984–85), jf. punkt 2.5.5 foran. I instruksen er det stilt krav om en aktiv eiendomsforvaltning, slik at eiendommenes inntektspotensial blir utnyttet. De kulturverdiene som eiendommene representerer, skal bli forsvarlig ivaretatt. Innen finansforvaltningen er det gitt bestemmelser om fondets finansplasseringer, blant annet at de skal fordeles på ulike typer verdipapirer (aksjer, obligasjoner m.m.) og på ulike land og bransjer. Hovedinstruksen har også

bestemmelser om opprettelse og styring av datterselskaper, om adgangen til låneopptak, inndekning av tap m.m. Instruksen fastslår at regnskapsloven skal gjelde for fondet.

Hovedinstruksen trekker opp rammer og retningslinjer for den løpende forvaltningen av fondet. Styrets ansvar og myndighet er presisert i instruksene. Fordi fondets virksomhet er av forretningsmessig karakter, er styret gitt vide fullmakter. Styret har fastsatt et utfyllende, internt instruksverk for eiendoms- og finansforvaltningen, om samfunnsansvarlige investeringer, økonomiforvaltningen, virksomhets- og risikostyring m.m.

Det har i mange år vært lagt til grunn at Opplysningsvesenets fond i skattemessig forstand er et statlig fond som er unntatt fra skatteplikt etter skatteloven § 2-30 (1) bokstav b.

Hvert år avgir styret en årsrapport til departementet om fondets forvaltning og økonomiske resultater. I departementets årlige budsjettproposisjon blir det orientert om fondets resultater siste år, forvaltningsstrategier og de viktigste utfordringene.

3.3 Fondets eiendommer

3.3.1 Skog- og utmarksarealene

Fondets skog- og utmarksarealer er på ca. 900 000 dekar. Ca. 500 000 dekar er produktiv skog. De øvrige arealene består av fjellområder og skogarealer som ikke er drivverdige.

Fondets skoger ligger spredt over hele landet, med hovedtyngden på Østlandet. 60 pst. av den produktive skogen er i Hedmark, Oppland og Buskerud. Det er i alt 108 bygninger som er tilknyttet skog- og utmarksområdene (hytter, naust, setre). Mange blir utleid til fritidsformål (jakt, fiske o.a.), mens andre, på grunn av uegnet beliggenhet og lav standard, står tomme. Fondets skoger er i alminnelighet ikke skilt ut fra den prestegården som skogen tilhører. Som nevnt har skogene i alle år vært forvaltet separat, i mange år av statens skogvesen, senere av Direktoratet for statens skoger og Statskog.

Skogforvaltningen ivaretas i dag av fondets forvaltningsorgan, med bistand fra lokale skogforvaltere. Skogskjøtsel (planting, tynning av skog m.m.) og uttak av tømmer er basert på anbuds-kontrakter.

Utover inntektene fra salg av tømmer, som utgjør hoveddelen av driftsinntektene fra skogen, har fondet også inntekter fra grus- og mineralforekomster, særlig i Nordland, Trøndelag og Buskerud, og fra salg av jakt- og fiskekort.

I seksårsperioden 2013–2018 var de årlige driftsinntektene fra skog- og utmarksforvaltningen i snitt på rundt 40 mill. kroner. Driftsoverskuddet i 2018 var på 16 mill. kroner.

Fondets skoger er spredt på teiger over store deler av landet og i varierende størrelse. Skogene har derfor ulik verdiutvikling og avkastning. Om fondet bør selge de deler av skogen som gir lavest lønnsomhet og eventuelt heller ha skog i større teiger for å oppnå en mer kostnadseffektiv skogsdrift, blir regelmessig vurdert. Gevinstene ved salg og annen strukturering av skogen er avhengig av mange faktorer, blant annet forventede salgssinntekter, hvilken avkastning som kan påregnes ved plassering i andre aktiva enn skog og potensialet for alternativ utnytting av skogareal.

I samarbeid med Miljødirektoratet vurderes det fortløpende om fondet kan bidra til økt vern av skog. Rundt 10 pst. av fondets skoger og utmark er i dag vernet eller inngår i verneplaner. Ved vern av skog får fondet erstatning på linje med private skogeiere. All skogsdrift er sertifisert etter godkjente miljøstandarder.

3.3.2 Jordbrukseiendommene

Fondets jordbrukseiendommer er fordelt på 23 forpaktingsbruk og 131 jordleiebruk. I tillegg kommer ni forsøksgårder. Forpaktings- og jordleiebrukene, liksom fondets skoger, er i alminnelighet ikke fradelt den prestegårdseiendommen som gårdsbruket og skogen tilhører.

Forpaktingsbrukene er gårdsbruk der jordbruksdelen av prestegårdseiendommen er forpaktet bort som en selvstendig driftsenhet. Ved salget av fondets forpaktingsbruk fra midten av 1980-tallet ble presteboligen på eiendommen i de fleste tilfellene skilt ut og beholdt i fondets eie. Også skog som ikke var nødvendig for en forsvarlig drift av bruket, ble holdt utenom salget. De fleste av de gjenværende forpaktingsbrukene ligger på Østlandet. Det er også forpaktingsbruk på Sørlandet og i Trøndelag.

Til forpaktingsbrukene hører en bygningsmasse som omfatter presteboliger, forpakterboliger, driftsbygninger, stabbur og annen uthusbebyggelse. Totalt er det 150 bygninger på brukene, herav 23 presteboliger, 26 andre bolighus og 30 driftsbygninger. Forpaktingsbrukene er oftest kombinasjonsbruk, med kornproduksjon, melke- og kjøttproduksjon og grønnsakproduksjon som de vanligste driftsformene. Jordbruksarealet er på rundt 6 000 dekar.

Fondets inntekter fra forpaktingsbrukene er lavere enn fondets årlige utgifter til vedlikeholdet

av bygningsmassen, til miljøtiltak m.m. I 2018 var forpaktningssinntektene på 3,5 mill. kroner. Driftsunderskuddet var på 4,5 mill. kroner.

Enkelte forpaktningsbruk er beholdt i fondets eie fordi eiendommen er vurdert å representere en potensiell merverdi for fondet, f.eks. ved omregulering av arealer, men i de fleste tilfellene er forpaktningsbrukene beholdt fordi brukene er del av en prestegård som har en særlig kirke- og kulturhistorisk verdi. Flere av gårdsbrukene, med tilhørende prestebolig, har en umiddelbar nærhet til kirkebygget på stedet, som ofte er en middelalderkirke. I disse tilfellene framstår prestegården og kirkebygget som en visuell og fysisk enhet i et kulturlandskap med opprinnelse langt tilbake i tid. Selv om forpaktningsbrukene gir negativ avkastning, er det sett som viktig at fondet gjennom å eie utvalgte forpaktningsbruk kan verne om og videreføre den kulturarven og de kirke- og kulturhistoriske tradisjonene som eiendommene representerer.

Jordleiebrukene er ikke selvstendige gårdsbruk eller driftsenheter, slik forpaktningsbrukene er. Bygninger er utleid og jordveiene inngår som produksjonsgrunnlag for nabobruk. De 131 jordleiebrukene og de ni forsøksgårdene omfatter et bruksareal på rundt 19 000 dekar (dyrket jord og innmarksbeite). Liksom forpaktningsbrukene er jordleiebrukene en del av den prestegården som presten opprinnelig selv drev. Mange av dagens jordleiebruk var tidligere et forpaktningsbruk og kan i likhet med gjenværende forpaktningsbruk ha bygninger og gårdstun med umiddelbar nærhet til stedets kirke.

Det samlede antallet bygninger på jordleiebrukene er 730. Dette svarer til over halvparten av alle bygninger i fondets eie. Bygningsmassen omfatter 101 presteboliger og 33 andre boliger (opprinnelig forpakterboliger). De andre bygningene skal tjene gårdsdriften (driftsbygninger, stabbur, vognskjul, løer og andre uthus). Jordleiebrukene har forskjellige leietakere til henholdsvis jordveien og bygningene. Flertallet av jordleiebrukene ligger på Sør- og Østlandet, med en forholdsvis stor andel i Hedmark. Fondets driftsinntekter fra jordleiebrukene i 2018, medregnet bygningsutleie, var på vel 6 mill. kroner. Driftsoverskuddet var på litt under 3 mill. kroner.

Som for fondets skoger gjøres det en fortløpende vurdering av salg av jordleiebruk. De seneste tiårene er det solgt få jordleiebruk. Bakgrunnen er liknende økonomiske hensyn som gjelder ved salg av skog, dvs. forventede salgsinntekter, hvilken avkastning som kan påregnes ved plassering av salgsinntekter i andre aktiva, mulig-

hetene for alternativ utnyttning av bygninger og jordbruksareal m.m. I hvert enkelt tilfelle må det gjøres en vurdering av hvilke deler av prestegårdseiendommen som det kan være aktuelt å fradele og selge, hvilke kulturhistoriske hensyn som gjør seg gjeldende og om det kan påregnes gitt tilatelse til fradeling og salg.

Utover forpaktnings- og jordleiebrukene er det under fondet ni gårdsbruk som er forsøksgårder der fondet ikke eier bygningene, men har leieinntekter av jorda. Forsøksgårdene drives av ulike institusjoner, blant andre Norsk institutt for bioøkonomi, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Norsk Landbruksrådgiving. På gårdene forskes det blant annet på korn og småfe.

Det foretas hvert år investeringer i gårdsbrukene, dels av kulturminnehensyn, dels av hensyn til miljøkravene i jordbruket og dels for å modernisere bygninger, utstyr og maskiner. På mange av gårdsbrukene foreligger det et betydelig etter-slep i vedlikeholdet.

Fondets årlige driftsinntekter fra jordbruks-eiendommene, dvs. de samlede inntektene fra forpaktnings- og jordleiebrukene, inklusive inntektene fra bygningsutleie, er gjennomgående lavere enn fondets driftsutgifter til eiendommene. Driftsunderskuddet har i første rekke sammenheng med utgiftene til vedlikehold og oppgradering av forpaktningsbrukene.

3.3.3 Festetomtene

Tomtefeste er leie av grunn. Mot en årlig leie (festeavgift) kan festeren benytte tomta og oppføre bygninger på den. Tomtefesteinstituttet i Norge går langt tilbake i tid. De fleste festekontraktene er mellom private. Mange av kontraktene gjelder tomt til bolig- og fritidshus inngått i mellomkrigstiden og særlig i tiårene etter 1945, som var en viktig boligbyggingsperiode.

I Norge er det anslagsvis rundt 170 000 feste-forhold til bolig- og fritidshus. Opplysningsvesenets fond er eier av forholdsvis mange festetomter, med i alt ca. 6 400 festekontrakter i 2018. Omtrent 3 800 av fondets festekontrakter gjelder tomt til bolig- og fritidshus. Fondet har få kontrakter for fritidshus, i alt 200.

Fordi verdistigningen på tomter og boliger i etterkrigstiden langt oversteg den alminnelige prisutviklingen, oppsto det spørsmål om hvordan verdistigningen skulle fordeles mellom grunneier og fester. I tomtefesteloven, som regulerer feste av tomt til bolig- og fritidshus, er fordelingen søkt balansert ved at loven blant annet gir regler om maksimal festeavgift og maksimal salgssum ved

kjøp (innløsning) av tomte. I flertallet av de nevnte rundt 170 000 festekontraktene til bolig og fritidshus er det avtalt at den årlige festeavgiften skal reguleres i tråd med endringene i konsumprisindeksen, ofte hvert tiende år. I de fleste av fondets festekontrakter er det avtalt at festeavgiften skal reguleres i takt med tomteverdien. Reguleringsintervallet er som regel 20 eller 25 år.

Etter endringene i tomtefesteloven i 2004 fikk festere av tomt til bolig- og fritidshus på visse vilkår rett til å innløse tomte. Som nevnt fikk festere av boligtomter under fondet innløsningsmulighet på midten av 1980-tallet. Fondet hadde på den tiden ca. 16 000 festekontrakter for bolig- og fritidshus. Et stort antall av fondets tomter ble innløst i årene etter. Mange boligtomter ble dessuten innløst mens tomtefesteinstruksen var gjeldende for Opplysningsvesenets fond i 2009 og 2010. Instruksen påla staten og statlig styrte fond å tilby sine festere gunstigere festeavgifter og innløsningsvilkår enn de som følger av tomtefesteloven og den enkelte festekontrakten. Ved dom i Høyesterett i 2010 ble tomtefesteinstruksen kjent ugyldig for Opplysningsvesenets fond.

Utover fondets bortfeste av enkelttomter til private til bolig- og fritidshus, har fondet rundt 120 festekontrakter (tomtefeltkontrakter) med kommuner. Disse fordeler seg over hele landet og gjelder større tomtearealer som kommunen har oppstykket i parseller og framfestet videre som byggefelt for bolighus, boligblokker m.m. Festeinstruksen mellom kommunen og framfester er omfattet av tomtefestelovens regler om bortfeste av tomt til bolig- og fritidshus, mens festekontrakten mellom fondet og kommunen ikke er omfattet av disse bestemmelsene. Framfesteren har imidlertid innløsningsrett overfor fondet.

Fondet er også bortfester av tomter til næringsvirksomhet og til offentlige formål. Fondet har rundt 1 600 festekontrakter for slike formål. I tillegg kommer tomter til kombinert nærings- og boligformål, garasjer, naust, parkeringsplasser o.l. Kontraktene er underlagt vanlige avtalerettslige regler og de deler av tomtefesteloven som ikke omhandler feste av tomt til bolig- og fritidshus.

I 2018 ble det innløst 123 festetomter under fondet. Innløsningene innbrakte netto vel 39 mill. kroner. Det er antatt at innløsningstakten og innløsningssummene vil ligge omtrent på dette nivået i tiden framover. Fondets nettoinntekter fra festeavgiftene (etter fradrag av forvaltningskostnadene) var på 113 mill. kroner i 2018. Festeinntektene ventes å være i denne størrelsesorden i en del år framover, selv om det innløses tomter. Bak-

grunnen er den oppreguleringen av festeavgiftene som regelmessig inntreffer over tid.

Ved siden av finansinntektene er inntektene fra tomtefeste fondets viktigste inntektskilde. Festeavgiftene representerer den største årlige direkteavkastningen fra fondets eiendommer og er av stor betydning for fondets drift og økonomiske bæreevne.

Når fondets festetomter innløses, blir kjøpesummen – etter fradrag for utgiftene ved salget – på vanlig måte regnet som en del av fondets grunnkapital. Kjøpesummen blir lagt til kapitalfondet og plassert i andre aktiva for å gi avkastning. Hvorvidt det er økonomisk lønnsomt for festeren å kjøpe tomte i stedet for å betale festeavgift, beror på verdien av tomte, avgiftens størrelse, reguleringsintervall m.m. Tilsvarende må fondet i spørsmålet om salg – når festeren ikke har innløsningsrett – vurdere om avkastningen av innløsningssummen ved plassering i andre aktiva kan forventes å bli høyere eller lavere enn den avkastningen som festeavgiften representerer, hvilken verdistigning tomte kan få på sikt m.m.

Fordi festeavgiftene representerer stabile og betydelige inntekter for fondet, er fondet generelt restriktiv til salg av tomter hvor festeren ikke har innløsningsrett. Den restriktive holdningen til salg blir i enkelttilfeller kritisert for å være et hinder for lokal næringsutvikling, men normalt finner fondet og festeren fram til tilfredsstillende løsninger. Også reguleringen av fondets festeavgifter blir i enkelttilfeller kritisert. Fordi reguleringsintervallet for festeavgiften i fondets kontrakter ofte er på 20–25 år og skal reflektere tomtes verdi ved reguleringsstidspunktet, vil den oppregulerte festeavgiften – etter å ha stått stille i opptil 25 år – ofte bety en stor prosentvis økning. For boligtomter vil avgiften ikke kunne overstige tomtefestelovens maksimalt tillatte festeavgift (for tiden kr 12 669 per mål per år) så fremt festekontrakten er inngått før 1983, noe som gjelder de fleste av fondets boligfestekontrakter.

Gjennom lovgivningen om tomtefeste er hensynet til festeren søkt balansert mot hensynet til grunneieren. Flere tvister om tomtefeste er ført for domstolene, også tvister med Opplysningsvesenets fond som part. I de av fondets festeforhold som kommer inn under tomtefestelovens bestemmelser om feste av tomt til bolig- og fritidshus, blir uenighetssaker som regel løst i minnelighet. I festeforhold som ikke reguleres av disse bestemmelsene, er det ikke sjelden det oppstår uenighet om festeavgiften, siden det kan være tale om betydelige beløp. I slike tilfeller kan det for

begge parter være hensiktsmessig at en skjønnsrett avgjør uenigheten.

3.3.4 Presteboligene

Av den historiske gjennomgangen i kapittel 2 framgår at prestene på 1800-tallet mistet mye av sitt lønnsgrunnlag fra prestegårdseiendommene som følge av eiendomssalgene. Som nevnt ble prestene lenge utbetalt lønnserstatninger fra Opplysningsvesenets fond og andre sentralkirkelige fond som ble tilført salgssummene, men slike erstatninger mistet etter hvert sin betydning og utviklet seg til et komplisert avlønningssystem. Ved prestenes overgang til statlig regulativlønn på 1950-tallet og statsbudsjettets senere fulle overtakelse av prestelønningene, var det fondets finansiering av prestenes tjenesteboliger som lenge var fondets viktigste bidrag til Den norske kirke. Prestenes husleie, som var regulert i tariffavtale, var ikke på langt nær tilstrekkelig til å bekoste fondets utgifter til boligene.

Prestenes tjenesteboligsystem hadde lenge sin parallell til liknende tjenesteboligordninger i andre deler av statsforvaltningen, blant annet i Forsvaret. I siste halvdel av 1900-tallet ble slike ordninger i hovedsak avvirket, mens tjenesteboligsystemet for prestene besto. Ved årtusenskiftet var fondet eier av ca. 430 tjenesteboliger for prester. I tillegg dekket staten normalkostnadene for rundt 500 presteboliger som kommunene var pålagt å holde. De økonomiske forpliktelsene staten hadde overfor kommunene på dette området, ble overtatt av fondet i 2002. Ved overtakelsen fikk fondet en netto økning i sine utgiftsforpliktelser på ca. 15 mill. kroner i året.

I 2015 ble prestenes tjenesteboligsystem slik det hadde vært fra gammelt av, avvirket. Det var da rundt 415 presteboliger i fondets eie og omtrent det samme antallet i kommunalt eie. Over statsbudsjettet ble prestene gitt lønnskompensasjon for bortfallet av tjenesteboligsystemet og tilbudt å bo videre i boligen til samme leie som før så lenge de innehadde vedkommende prestestilling. Fondet fikk samtidig ansvaret for å tilby tjenestebolig i områder som det ellers vil være vanskelig å rekruttere prest til, oftest i områder med dårlig fungerende boligmarked. Presten skal i dette tilfellet betale en markedsbasert husleie, dvs. i tråd med husleienivået på stedet. Normalt vil husleien på slike steder ikke bekoste fondets utgifter til boligen. Den nye boligordningen representerer en ikke ubetydelig utgiftsforpliktelse for fondet, men langt mindre enn under det tidligere tjenesteboligsystemet. Fordi forholdsvis mange

prester har valgt å bli boende i sin tjenestebolig med samme leie som før, vil de økonomiske besparelsene for fondet oppstå gradvis over tid.

I dag er det rundt 110 kommunale presteboliger som fondet fortsatt har økonomiske forpliktelser overfor. Disse vil bli avvirket som presteboliger etter hvert som prestene flytter ut. Mange av fondets egne presteboliger vil av samme grunn bli solgt i tiden framover.

Ved inngangen til 2019 eier fondet rundt 345 presteboliger, etter at flere boliger er solgt de seneste årene. Salgsgevinstene legges på vanlig måte til fondets grunnkapital (kapitalfondet). Noe over 200 boliger benyttes som tjenestebolig for prest, mens de øvrige er utleid til andre formål eller står ubebodd for avklaring om boligen skal selges eller fortsatt tilbys som prestebolig.

Fondets driftsutgifter til presteboligene, medregnet av- og nedskrivninger, har i siste seksårsperiode (2013–2018) vært på noe over 70 mill. kroner i året, mens de årlige leieinntektene har vært i underkant av 20 mill. kroner. Driftsunderskuddet på ca. 50 mill. kroner dekkes inn av fondets øvrige inntekter. Flere av boligene har et påkostningsbehov, blant annet fordi de ikke oppfyller dagens krav til normal boligstandard. Til oppgradering og standardheving av boligene har det i siste seksårsperiode blitt investert rundt 40 mill. kroner hvert år i snitt.

210 av fondets boliger er ikke utskilt fra den prestegårdseiendommen de tilhører. Ved salg av en prestebolig som ikke er utskilt, må det avklares om boligen kan fradeles og selges separat. Det må også tas standpunkt til om boligen er på et sted med rekrutteringsvansker og fortsatt bør stilles til rådighet som prestebolig, og om boligen har en slik særlig kirke- eller kulturhistorisk verdi at den bør beholdes i fondets eie. Det er ikke mulig i dag å si sikkert hvor mange boliger som i løpet av de neste fem eller ti årene vil bli solgt.

I likhet med menighetsprestene har også biskopene vært tillagt tjenestebolig med rett og plikt til å bo der. Tilsetting av biskop skjer på bakgrunn av nominasjoner av bispekandidater, ikke etter søknad fra den enkelte. Fordi en bispekandidat fra tidligere kan ha anskaffet egen bolig, er det bestemt at fondet skal kunne tilby tjenestebolig under tjenestetiden som biskop, dersom den bispekandidaten som tilsettes, ikke ønsker å anskaffe eller leie bolig på egen hånd. Biskopen betaler i tilfelle husleie til fondet på vanlige markedsvilkår, dersom biskopen er tilsatt etter at boplikten ble opphevet i 2015. Biskopene i Hamar, Borg, Agder og Telemark, Bjørgvin, Møre og Sør-Hålogaland bispedømmer bor i dag i tjenestebolig

som eies av fondet. De andre biskopene bor i egne boliger. Bispemøtets preses leier bolig av fondet i Trondheim, der preses har tjenestested.

3.3.5 Fondets kulturhistoriske eiendommer

Prestegårdene er en del av norsk kulturarv. Gjennom sin alder og lokallistoriske betydning har prestegårdene en plass ikke bare i norsk kirkehistorie, men også i norsk kulturhistorie. Prestegården var i eldre tid et kulturelt og religiøst senter i norske bygdesamfunn. De store presteboligene ga rom for offentlige møter, bispevisitaser, kristelige møter, konfirmasjonsundervisning og allmueskole. Prestegårdens historie, dens størrelse og sentrale plassering i bygda har vært med å gi identitet til bygda og er en del av bygdas historie. De eldre og representative presteboligene, ofte med store og særegne prestegårdshager, forteller om hvilken posisjon presten og kirken en gang hadde i norske bygdesamfunn. Til mange av prestegårdene er det knyttet historiske hendelser, og flere framtrepende personer i norsk historie har hatt et nært forhold til en prestegård.

Av fondets bygningsmasse på nesten 1 400 bygninger, er 300 bygninger fredet. Nest etter Forsvarsbygg er fondet landets største eier av fredete bygg.

De fleste av fondets presteboliger er store og eldre bygninger. Det gjennomsnittlige boarealet er 330 m². Nær 90 presteboliger er fredet. Ytterligere rundt 150 boliger har en slik beliggenhet, historie, arkitektur m.m. at de blir regnet som bygninger med kulturhistorisk verdi. 39 presteboliger er fra 1700-tallet og 154 boliger fra 1800-tallet. Fem boliger har bygningselementer fra 1600-tallet. De øvrige vel 210 fredete bygningene i fondets eie tilhører forpaktnings- og jordleiebrukene og er i hovedsak eldre uthusbebyggelse som stabbur m.m. Også andre deler av bygningsmassen tilknyttet gårdsbrukene eller fondets skoger regnes å ha kulturhistorisk verdi, selv om det ikke foreligger fredningsvedtak.

De eldre presteboligene er ofte arkitektonisk interessante som tidstypiske tjeneste- og representasjonsboliger for statens embetsmenn. Både disse og andre av fondets bygninger er godt bevarte uttrykk for skiftende stilepoker, lokale håndverkstradisjoner og byggeskikker.

Fondets økonomiske stilling har gjennom årene ikke gitt rom for kontinuerlig innsats for bevaring og vedlikehold av alle fondets kulturhistoriske verdifulle bygninger. Det bygningsmessige vedlikeholdet og standardforbedringene har i stor grad vært begrenset til det som har vært nødven-

dig for at de bygningene som benyttes til bolig eller inngår i landbruksdriften, kan tjene sin hensikt.

Det foreligger ingen anslag på vedlikeholdsetterslepet for fondets samlede bygningsmasse. For de rundt 500 bygningene som er fredet eller har kulturhistorisk verdi, er det gjort beregninger som anslår at kapitalbehovet de neste ti årene for å sette bygningene i stand, foreta visse standardforbedringer og bringe bygningene opp på et ordinært vedlikeholdsnivå, vil være i størrelsesorden 700–800 mill. kroner. En stor del av dette kapitalbehovet, rundt 500 mill. kroner, gjelder de 240 presteboligene som er fredet eller ansett for å ha kulturhistorisk verdi.

Som nevnt er det ikke avklart hvor mange av fondets presteboliger som vil bli solgt i tiden framover som følge av bortfallet av tjenesteboligsystemet for prestene, heller ikke hvilke presteboliger med kulturhistorisk verdi som er aktuelle for salg. Dersom en bolig kan tilbys som tjenestebolig for prest i områder der det ellers vil være vanskelig å få prest, taler dette for å beholde boligen. I andre tilfeller må det legges vekt på de samme hensynene som gjaldt da forpaktningsbrukene ble vurdert for salg, dvs. at eiendommen ved sin beliggenhet, arkitektur, historie m.m. har en særlig kirke- eller kulturhistorisk verdi og derfor bør beholdes av fondet.

I senere år har fondets ansvar for å formidle den kulturarven som prestegårdseiendommene representerer, fått stadig større vekt. Dersom prestegårdenes betydning i norsk kirke- og kulturhistorie ikke skal gå tapt, men holdes levende, er det sett som viktig at fondet beholder et utvalg eiendommer som kan representere prestegårdshistorien. Dette er en viktig grunn til at ikke alle forpaktningsbrukene er solgt. Hvor mange av fondets kulturhistoriske verdifulle presteboliger det er aktuelt å beholde, må som nevnt ses i lys av deres kirke- og kulturhistoriske betydning, hvor representative de er for prestegårdshistorien og om de fortsatt kan være egnet å tilby som prestebolig. Ikke minst vil det betydelige vedlikeholds- og istandsettingsbehovet som de eldre presteboligene er omfattet av, sett i sammenheng med fondets øvrige utgiftsoppgaver og økonomiske bæreevne, være viktige hensyn. For tiden pågår en kartlegging av hvilke kulturhistoriske eiendommer som det kan være aktuelt å selge i årene framover.

Det er ikke nytt i fondets historie at prestegårder og presteboliger med kulturhistorisk verdi blir solgt. Da forpaktningsbrukene ble solgt i tiårene etter 1985, var det en rekke kulturhisto-

risk verdifulle bygninger som var med i salgene. Også kulturhistorisk verdifulle presteboliger har blitt solgt gjennom årene, oftest fordi de på grunn av beliggenhet, størrelse eller standard ikke lenger var egnet som prestebolig. Ved slike salg har eiendommen i en del tilfeller blitt solgt til lokale stiftelser som har ønsket å bevare eiendommen til fordel for bygda og lokalsamfunnet. Gjennom innsamlede midler og på annen måte har nye eiere lyktes i å bevare og videreutvikle eiendommen og åpne den for kulturaktiviteter m.m. Eksempler på vellykket bevaring av eldre prestegårdseiendommer under nytt eierskap, er i Spydeberg, Vestby, Ringebu og Bø. Et annet eksempel er Nettet prestegård, barndomshjemmet til Bjørnstjerne Bjørnson, som nylig ble overdratt til Romsdalsmuseet. Også i framtiden vil det ved salg av fondets kulturhistorisk verdifulle eiendommer bli lagt vekt på at nye eiere kan sikre eiendommens kulturverdier. Ved å eie færre kulturhistorisk verdifulle eiendommer, vil fondet ha langt bedre forutsetninger for å ta vare på og utvikle de gjenværende eiendommene.

3.4 Fondets verdipapirer

Som nevnt ble Opplysningsvesenets fond i sin tid dannet av salgssummer som oppsto ved salg av prestegårdseiendommer. Fondskapitalen ble i mange år lånt ut til gårdbrukere og kommuner. Fra avkastningen ble det utbetalt lønnstilskudd til prestene og avsatt midler til vedlikehold og nybyggingsarbeid på prestegårdene. Inflasjonen

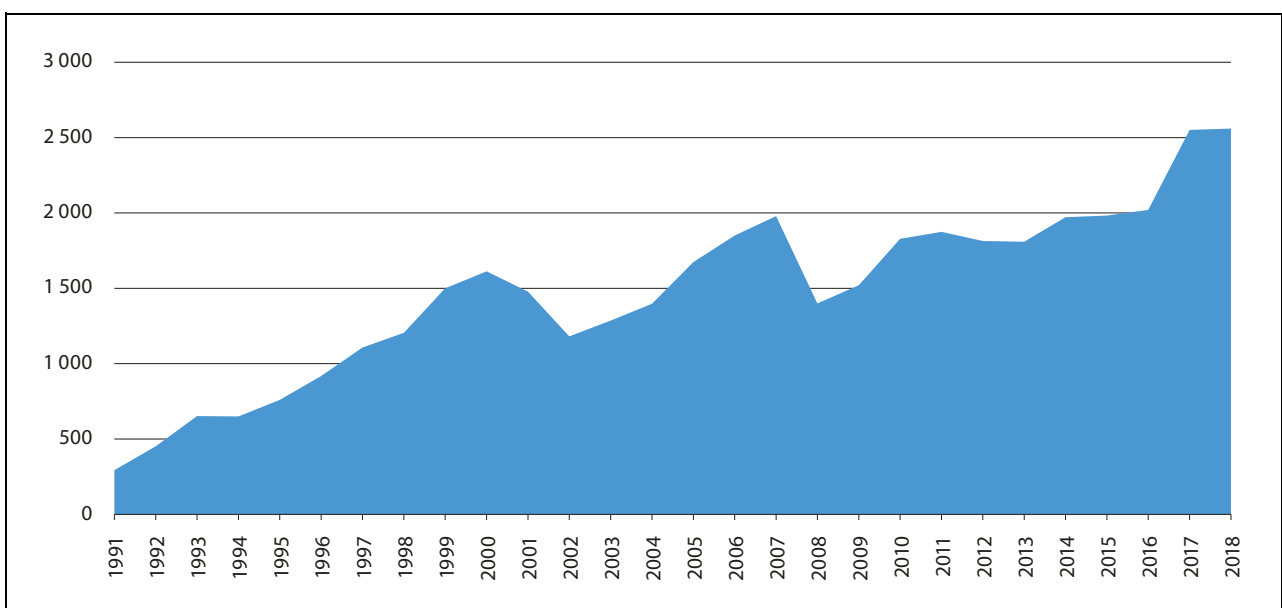
medførte at verdien av kapitalen ble vesentlig forringet over tid. Fondet hadde en beskjeden finanskapital fram til midten av 1980-tallet. I årene etter, som følge av salget av forpaktningsbruk og feste tomter, økte finanskapitalen betydelig. Fra 1990-tallet ble de midlene som kom inn ved salgene, plassert i børsnoterte verdipapirer. Finanskapitalens vekst de siste 30 årene skyldes i første rekke salg av eiendommer og gevinster oppnådd gjennom finansplasseringene.

I figur 3.2 er vist utviklingen i fondets finanskapital fra de første investeringene i verdipapirer i 1991 og fram til utgangen av 2018.

Ved årsskiftet 2018/2019 hadde fondets investeringer i finansmarkedene en bokført verdi på 2,26 mrd. kroner. Kursreserven, som er differansen mellom bokført verdi og markedsverdi på et gitt tidspunkt, var på 208 mill. kroner. Se ellers tabell 3.1.

Mens investeringene i finansmarkedene tidligere besto av et større antall enkeltinvesteringer, består den i dag i hovedsak av eierandeler i norske og internasjonale aksje- og obligasjonsfond.

Verdipapirene er inndelt i tre hovedkategorier eller porteføljer. Hovedporteføljen er den såkalte *kjerneporteføljen*. I tillegg til investeringene i likvide aksje- og obligasjonsfond, kommer en liten andel investeringer i norske pengemarkedsfond og i enkelte andre, alternative aktivaklasser, blant annet i eiendoms- og infrastrukturfond. Markedsverdien av kjerneporteføljen var på ca. 2,4 mrd. kroner per 31.12.2018. I tillegg kommer en *formålsportefølje*, som omfatter investeringer der formålet utover avkastningsmålet er av mer ideell



Figur 3.2 Markedsverdien av fondets finanskapital 1991–2018 (i mill. kroner)

Tabell 3.1 Fondets verdipapirer fordelt på aktivaklasser per 31.12.2018

Aktivaklasse	Markedsverdi 31.12.2018 (mill. kroner)	Andel i pst.
Aksjer	875	34
Obligasjoner	1 224	48
Pengemarked og bank	66	3
Andre aktivaklasser (infrastruktur, eiendom)	252	10
Formåls- og avviklingsportefølje	53	2
Utlån	90	3
Sum	2 560	100

karakter. Eksempelvis omfatter porteføljen en aksjepost i Kirkelig Kulturverksted AS. Formålsporteføljen hadde en markedsverdi på 41 mill. kroner per 31.12.2018. *Avviklingsporteføljen* består av tidligere investeringer som av ulike grunner er besluttet solgt. Porteføljens markedsverdi per 31.12.2018 var på 12 mill. kroner.

Fra fondet kan det gis lån til kirkelige formål med noe lavere rente enn markedsrente. Per 31.12.2018 var det utlånt 90 mill. kroner. En del midler, rundt 50 mill. kroner, var plassert som bankinnskudd.

I tabell 3.1 er vist fordelingen per 31.12.2018 av fondets samlede verdipapirportefølje, inklusive bankinnskudd og utlån.

For verdipapirinvesteringene har departementet fastsatt et avkastningskrav på 3 pst. utover risikofri rente (NIBOR 3 mndr). I 2018 ga kjerneporteføljen en negativ avkastning på 1,1 pst. I årene 2013–2018 har markedsavkastningen av kjerneporteføljen i snitt vært på 5,4 pst. årlig etter at forvaltningskostnadene hos eksterne finansforvaltere er trukket fra.

Hvorvidt avkastningen det enkelte året innfrir avkastningskravet, beror på utviklingen i aksjemarkedene og rentenivået, investerings- og risikoprofil m.m. Fondets moderate risikoprofil, med en betydelig andel investert i obligasjonsmarkedet, innebærer at renteutviklingen har stor betydning. Også valutasvingninger har betydning. Rundt halvparten av fondets globale aksjeinvesteringer er sikret mot valutasvingninger. Obligasjonsinvesteringene utenfor Norge er i sin helhet sikret mot valutasvingninger.

Forvaltningskostnadene på området er for 2018 beregnet til 0,24 pst. av forvaltet kapital og omfatter blant annet utgifter til egne ansatte innen finansforvaltningen og kjøp av rådgivningstjenester.

3.5 Fondets datterselskaper – eiendomsutvikling og småkraft

3.5.1 Bakgrunnen

Ved fallet i finansmarkedene i 2002 og 2008 ble fondet påført betydelige tap. Tapet på verdipapirene i 2002 ble bokført med 243 mill. kroner. Fondets frie egenkapital var da på 10 mill. kroner, og kapitalfondet ble nedskrevet med 240 mill. kroner. Ved finanskrisen i 2008 falt markedsverdien av fondets verdipapirer med 380 mill. kroner. Den frie egenkapitalen på 246 mill. kroner ble i sin helhet brukt til å dekke inn fondets underskudd. Kapitalfondet ble nedskrevet med 42 mill. kroner.

Med formål å bygge opp stabile inntektsstrømmer ved siden av finansinntektene, tok fondet også før fallet i finansmarkedene på 2000-tallet initiativ for å utnytte eiendommenes inntektspotensial. Mulighetene for kommersiell utvikling av eiendommene ble sett som betydelig. Fordi fondet er eier av mange sentralt beliggende tomter, ble eiendomsutvikling til bolig- og næringsformål sett som et viktig satsingsområde. Det samme gjaldt innen småkraft, siden fondet har fallrettigheter i mange vassdrag.

De kommersielle satsingene ble lagt til egne selskaper under fondet. Eiendommer og rettigheter som var egnet for kommersiell utvikling, ble solgt til datterselskapene. Med organiseringen i egne selskaper oppnås en avgrenset og sterkere konsentrasjon av den kommersielle satsingen, fondets finansielle risiko blir redusert og de forretningsmessige betingelsene for virksomheten kommer på linje med konkurrerende virksomheter.

De viktigste selskapene under fondet er i dag *Clemens Eiendom AS* og *Clemens Kraft Holding*

AS, som begge er eier av underliggende selskaper. Selskapene er finansiert gjennom tilførsel av egenkapital fra fondet, fra medaksjonærer og gjennom lån. Fondet har i dag eierandeler i 38 datterselskaper og 13 felleskontrollerte eller tilknyttede selskaper. Disse er underlagt selskaps- og skattelovgivningen på vanlig måte. Både Clemens Eiendom AS og Clemens Kraft Holding AS har akkumulerte tap i regnskapene. Bakgrunnen er at begge selskapene er i en oppbyggingsfase.

Fondets tilførsel av egenkapital og lån til datterselskapene og tilknyttede selskaper innenfor eiendom og småkraft var ved årsskiftet 2018/2019 på 963 mill. kroner, fordelt med 708 mill. kroner som egenkapital og 255 mill. kroner som lån. Fondet hadde en gjeld på 47 mill. kroner per 31. desember 2018.

3.5.2 Clemens Eiendom

For kommersiell utvikling av fondets eiendommer og bygninger med karakter av næringseiendom, ble Clemens Eiendom etablert som eget selskap i 2004. Clemens Eiendom AS er i dag et holding-selskap, heleid av fondet. Virksomheten, som er fordelt på forretningsområdene *næringseiendom* og *eiendomsutvikling*, er organisert i egne aksjeselskaper, ofte single purpose-selskaper.

Nær alle av de ti næringseiendommene som Clemens Eiendom AS helt eller delvis er eier av, har en kirkelig tilknytning. Det gjelder kontorbyggene i Hamar, Fredrikstad og Tromsø som tidligere var bispeboliger, men som nå er utleid til bispedømmenes administrasjoner på vanlige leievilkår. Rådhusgata 1–3 AS (Kirkens Hus) i Oslo, hvor en rekke kirkelige instanser er lokalisert, deriblant fondets egen administrasjon, er et normalt kontorbygg. Clemens Eiendom AS eier dessuten 56 pst. av et tilstøtende næringsbygg til Rådhusgata 1–3 – Fred. Olsensgate 1 – der Kirkepartner AS, som er Den norske kirkes IKT-selskap, leier lokaler sammen med flere andre virksomheter. Disse har ingen kirkelig tilknytning. Det er planlagt å rehabilitere Rådhusgata 1–3 i løpet av de nærmeste to-tre årene for videre utleie, samtidig som det foreligger planer om å samle kirkelige virksomheter i et nytt Kirkens Hus i Gamlebyen i Oslo.

Besøkssenteret ved Nidarosdomen og verkstedbygningene for Nidaros domkirkes restaureringsarbeider er eid av Clemens Næringsbygg AS, som i sin helhet eies av Clemens Eiendom AS. Også Granavolden Gjæstgiveri AS er heleid av Clemens Eiendom AS. Granavolden Gjæstgiveri ligger langs pilegrimsleden til Trondheim og har

en umiddelbar nærhet til søsterkirkene på Gran på Hadeland.

Årlige leieinntekter fra næringseiendommene er rundt 45 mill. kroner. Med unntak av Fred. Olsens gate 1 i Oslo er næringseiendommene i sin helhet eiet av Clemens Eiendom AS.

Som en av Norges største grunneiere har fondet eiendommer og tomter som mange steder er egnet for bolig- og næringsutvikling. Denne typen utvikling av fondets eiendommer skjer i regi av egne selskaper, ofte etablert i samarbeid med lokale interessenter. I Bodø, Harstad og Alta, hvor fondet fra gammelt av er eier av sentralt beliggende tomter, er det inngått avtaler med lokale samarbeidspartnere om utvikling av arealene. Prosjektene vil være vesentlige bidrag til byutviklingen der. Flere eiendomsprosjekter er realisert de siste årene, blant annet i Rakkestad i Østfold og i Sandefjord. Andre prosjekter er under realisering eller planlegging, blant annet i Os i Hordaland. Prosjektene innenfor eiendomsutvikling ble ved utgangen av 2018 verdsatt til rundt 80 mill. kroner for den delen som eies av Clemens Eiendom AS.

Clemens Eiendom AS med datterselskaper hadde i 2018 et driftsresultat på 3,6 mill. kroner. Virksomheten innen næringseiendom ga et positivt resultatbidrag fra driften, mens virksomheten innen eiendomsutvikling ga et negativt resultatbidrag. Det beskjedne resultatet for Clemens Eiendom AS har sammenheng med at det tar flere år og påløper betydelige kostnader før en tomt eller eiendom er ferdig utviklet for salg og forventede gevinster kan realiseres.

Alle eiendelene i konsernet ble verdsatt til 1 453 mill. kroner i 2018. Andelen som eies av Clemens Eiendom AS, ble verdsatt til 1 031 mill. kroner. Fra selskapet ble det i 2017 utbetalt et utbytte på 10 mill. kroner til Opplysningsvesenets fond. I 2018 har det ikke vært betalt utbytte til fondet, og det er heller ikke budsjettert utbytte i 2019. Clemens Eiendom-selskapene hadde en gjeld på 573 mill. kroner ved årsskiftet 2018/2019, herav 200 mill. kroner til Opplysningsvesenets fond.

3.5.3 Clemens Kraft

Utgangspunktet for den kommersielle satsingen på småkraft og dannelsen av selskapet *Clemens Kraft* i 2006, var å utnytte fondets fallrettigheter i vassdrag for produksjon av vannkraft. I de vel ti årene Clemens Kraft har eksistert, har selskapet utviklet seg til å bli blant de største utbyggerne av småkraft i Norge. Foruten å utnytte fondets fall-

rettigheter, er veksten kommet ved oppkjøp av andre selskaper i sektoren. Clemens Kraft er i dag en gruppe av selskaper, med et holdingselskap, *Clemens Kraft Holding AS*, og tre underliggende selskaper: *Clemens Kraft AS*, som er eier av de enkelte kraftprosjektene før bygging tar til, *Clemens Kraft Drift AS*, som har driftsansvaret for kraftverk som er satt i produksjon, og *Clemens Kraftverk AS*. Clemens Kraftverk AS eier alene eller sammen med andre de enkelte kraftverkene som er under bygging eller i drift. Disse er hver for seg organisert som aksjeselskaper (single purpose-selskaper).

Det første kraftverket, Hynna Kraft i Tydal, ble satt i drift i 2013. Ved årsskiftet 2018/2019 var 34 småkraftverk i drift. Til sammen har disse kraftverkene en beregnet årsproduksjon på 430 GWh, som svarer til strømforbruket for godt og vel 21 500 husstander. I tillegg til kraftverkene som er satt i drift, har selskapet 47 godkjente konsesjoner. 19 kraftverk er under planlegging for bygging i årene 2019–2021 med en samlet beregnet årsproduksjon på i overkant av 300 GWh. Av disse forventes omkring halvparten å være påbegynt for bygging i 2019. For å komme inn under fellesordningen i Norge og Sverige med elsertifikater, som begunstiger utbyggere av fornybar energi, må kraftverkene være i drift innen utgangen av 2021.

Småkraftsatsingen er eksponert for ulike typer risiko, ikke minst utviklingen i strømprisene. For å redusere fondets risiko og styrke det finansielle grunnlaget for satsingen, ble 49,9 pst. av fondets aksjer i Clemens Kraft Holding AS solgt til det sveitsiske COOPs pensjonskasse CPV/CAP i 2017. Den sveitsiske pensjonskassen forvalter ca. 80 mrd. kroner. I kjøpsavtalen er det satt som mål at Clemens Kraft Holding AS skal ha en samlet årsproduksjon på 600 GWh innen utgangen av 2021. For å oppnå målsettingen kan det blant annet ut fra lønnsomhetsvurderinger være aktuelt at selskapet i noen tilfeller foretar oppkjøp av kraftverk som er i drift, framfor å bygge i egen regi.

Clemens Kraft Holding AS med datterselskaper hadde i 2018 et positivt driftsresultat på 5,3 mill. kroner. Det beskjedne resultatet har sammenheng med at selskapets virksomhet er i en oppbyggingsfase fram til planlagte kraftverk er i drift fra 2022.

I kraftverkene er det investert nær 1,6 mrd. kroner, som er finansiert dels ved egenkapitaltilførsel fra Opplysningsvesenets fond og den sveitsiske pensjonskassen, dels ved lån fra fondet og eksterne långivere. Alle eiendelene i konsernet ble ved årsskiftet 2018/2019 verdsatt til 2 500 mill. kroner, hvorav Clemens Kraft Holdings

eierandel var 1 253 mill. kroner. Selskapene hadde en samlet netto gjeld på 1 293 mill. kroner ved årsskiftet 2018/2019, herav 55 mill. kroner til Opplysningsvesenets fond. Ved den sveitsiske pensjonskassens kjøp av fondets aksjer i Clemens Kraft Holding AS stilte fondet en garanti for maksimal byggekostnad for de fire kraftverkene som da var under bygging, og det ble i fondets regnskap for 2018 avsatt i underkant av 4 mill. kroner for ivaretagelsen av garantiansvaret.

Fra Clemens Kraft-gruppen ble det ikke utbetalt utbytte til eierne i 2017 eller 2018 og det er heller ikke budsjettert utbetaling av utbytte i 2019. Etter flere år med underskudd er nå kontantstrømmen fra driften positiv, men det vil ennå gå noe tid før fondet kan påregne noen vesentlig avkastning (utbytte) fra småkraftsatsingen.

3.6 Verdien av fondets eiendeler

De fleste av fondets eiendommer er fra eldre tid. Som nevnt er verdien av disse i begrenset grad bokført, da den historiske kostprisen er ukjent og det ikke er gjennomført en systematisk verdivurdering av hver enkelt eiendom. I fondets regnskap for 2018 var det per 31.12.2018 balanseført rundt 670 mill. kroner som eiendomsverdier.

Som note til fondets regnskap ble det i noen år gitt et anslag på de samlede verdiene i fondet, senest i 2013 da verdiene ble beregnet til 7 mrd. kroner. Beregningene var av sjablongmessig karakter, siden fondets eiendommer ikke er taksert eller verdivurdert hver for seg. Prinsippet for verdiberegningen var antatt markeds- eller salgsverdi, estimert ut fra eiendommenes bruksformål, beliggenhet, prisnivået på stedet m.m. Fra og med fondets årsrapport for 2014 ble verdien av fondets eiendeler vurdert annerledes, dvs. basert på nåverdien av framtidige inntekter fra eiendelene, fratrukket nåverdien av kostnader og investeringer. Ut fra denne verdivurderingen er det i fondets årsrapport for 2018 angitt at verdien av festetomtene er på rundt 3,5 mrd. kroner, mens skog- og utmarksområdene har en verdi på nær 600 mill. kroner. Forpaktnings- og jordleiebrukene, som driftes med underskudd og der bygningsmassen har et betydelig istandsettingsbehov, er samlet vurdert å ha en negativ verdi på rundt 300 mill. kroner. Fondets presteboliger, som også driftes med årlige underskudd og har et stort istandsettingsbehov, er i årsrapporten for 2018 vurdert å ha en negativ verdi på rundt 1 mrd. kroner.

Tilsvarende nåverdivurdering av fondets verdier i datterselskapene Clemens Eiendom AS og

Clemens Kraft Holding AS summerer seg til ca 1 mrd. kroner, fordelt med 491 mill. kroner i Clemens Eiendom og 508 mill. kroner i Clemens Kraft, mens finansporteføljen ved utgangen av 2018 hadde en beregnet markedsverdi på 2,3 mrd. kroner etter fradrag for nåverdien av beregnede forvaltningskostnader.

Med bakgrunn i disse verdiberegningene av fondets aktiva, som baserer seg på at eiendelene som hovedregel ikke selges, men i uoverskuelig framtid beholdes og driftes omtrent som i dag, summerer nåverdien av fondets aktiva seg til 5,7 mrd. kroner, ifølge fondets årsrapport i 2018. Dersom det også tas hensyn til fondets framtidige tilskudd til Den norske kirke, reduseres nåverdien av fondet tilsvarende.

Fondets grunnkapital (kapitalfondet) var ved årsskiftet 2018/2019 bokført med en verdi på 3,7 mrd. kroner. Fondets eiendomsverdier er en del av grunnkapitalen, men det meste av eiendomsverdiene er som nevnt ikke bokført og inngår ikke i den bokførte verdien av kapitalfondet.

Nåverdiberegningen er basert på forutsetninger som kan endre seg raskt. Også en vurdering av salgs- eller markedsverdien av fondets aktiva bygger på usikre faktorer. Fondets verdipapirer påvirkes av finansmarkedenes utvikling, og fondets selskaper av eiendoms- og strømprisene. Dessuten er flere eiendommer ikke takserte, landbrukseiendommene er ikke uten videre omsettelige og festetomtene kan ikke innløses uten at festeren er villig til å kjøpe tomta. Om det skulle gjennomføres et omfattende salg av eiendommene, må et salg påregnes å gå over mange år. Forutsetningene for verdivurderingen på et gitt tidspunkt vil da endre seg. Med disse forbeholdene er det i regi av fondet gjort en verdivurdering som gir et anslag på markeds- eller salgsværdien av fondet per 31.12.2018. Etter dette anslaget er fondet antatt å ha en salgsværdi på vel 11 mrd. kroner. Se ellers tabell 3.2 der den estimerte nåverdien og salgsværdien per 31.12.2018 er fordelt på de enkelte aktiva.

Tabell 3.2 Estimert salgs- og nåverdi av fondets eiendeler (mill. kroner) per 31.12.2018

Forretnings-/forvaltningsområde	Estimert salgsværdi ¹	Estimert nåverdi ²
Festetomter	4 023	3 479
Finans	2 560	2 315
Skog og utmark	1 815	580
Forpaktningsbruk	209	-294
Jordleiebruk	251	-11
Presteboliger	1 211	-1 010
Annet	116	-311
Sum	10 185	4 748
Clemens Eiendom AS (næringseiendom)	490	438
Clemens Eiendom AS (eiendomsutvikling)	260	53
Sum Clemens Eiendom AS	750	491
Clemens Kraft Holding AS (50,1 pst.)	605	508
Sum datterselskaper	1 355	999
Sum verdier i Opplysningsvesenets fond	11 540	5 747

¹ Salgs- eller markedsverdien på 11,5 mrd. kroner er en teoretisk og usikker størrelse, særlig med hensyn til verdien av boligene og landbrukseiendommene. Skogen, gårdsbrukene og mange av fondets presteboliger kan ikke selges fritt, og ingen kan pålegges å innløse en festetomt.

² Med nåverdi menes verdien av fondets aktiva beregnet ut fra de inntektene fondets aktiva ventes å gi i framtiden, med fradrag for framtidige kostnader og investeringer som er nødvendige for å skape inntektene. Presteboligene (og forpaktningsbrukene) har negativ nåverdi fordi leieinntektene er lave samtidig som driftsutgiftene og vedlikeholds- og investeringsbehovene er betydelige. Om fondets tilskudd til Den norske kirke regnes med, reduseres nåverdien tilsvarende.

3.7 Fondets betydning for Den norske kirke

Etter at staten utover på 1900-tallet tok over avlønningen av prestene, var fondets finansiering av prestenes tjenesteboligsystem i mange år fondets viktigste økonomiske bidrag til Den norske kirke. Fra midten av 1980-tallet har Den norske kirke i tillegg mottatt årlige finansielle tilskudd til felleskirkelige oppgaver. Tilskuddet ble gradvis trappet opp til rundt 25 mill. kroner mot slutten av 1990-tallet, og har i årene siden vært på dette nivået. Tilskuddet gis til Kirkemøtet for videre tildeling til kirkelige formål, i hovedsak til tiltak i menighetene. I de siste 25 årene har fondet dessuten driftet IKT-systemene ved bispedømmerådene og Kirkerådet uten vederlag, inntil kirken etablerte egne løsninger i 2013 og den vederlagsfrie ytelsen ble konvertert til et årlig finansielt tilskudd på noe over 15 mill. kroner til kirkens IKT-løsninger. Fra fondet har det år om annet i disse 25 årene også vært gitt ekstraordinære engangstilskudd til kirken, blant annet til etableringen av Den norske kirkes medlemsregister og særskilte IKT-satsinger.

Da statens utgifter til de kommunale presteboligene ble overtatt av fondet i 2002, innebar dette ingen gevinst for kirken, men de utgiftene fondet fikk, er en del av fondets bidrag til Den norske kirke. I 2018 var fondets nettoutgifter til de kommunale presteboligene på ca. 6 mill. kroner.

Fondets gunstige lån til kirkelige formål er også bidrag til kirken, men av beskjeden størrelse. Rentebetingelsene ga en fordel for kirken på 1,4 mill. kroner i 2018.

I en kort periode (2007–2009) ble det gitt tilskudd fra fondet til istandsetting av middelalderkirker og andre kirker bygget før 1650. Tilskudd kunne gis med inntil 30 pst. av istandsettingskostnadene. Under ordningen ble det gitt tilskudd på i alt 10 mill. kroner, fordelt på 16 kirker. Som følge av fondets tap under finanskrisen i 2008, ble ordningen avviklet i 2009.

Fondets finansielle tilskudd til Den norske kirke er i 2019 budsjettert med 42 mill. kroner, som omfatter det tidligere tilskuddet til felleskirkelige oppgaver og tilskuddet til kirkens IKT-løsninger. Verdien for Den norske kirke av at fondet bekoster prestenes tjenesteboliger, er beregnet til å være i størrelsesorden 30 mill. kroner i 2019. I tillegg kommer 6 mill. kroner som er budsjettert som netto tilskudd til de kommunale presteboligene hvor presten ennå bor, og kirkens rentefordel av lån med 1,4 mill. kroner. Det kirkelige formålet som fondet skal tjene, vil dermed få tilført ca. 80 mill. kroner i 2019. I årene framover

vil verdien for kirken av at fondet bekoster tjenesteboliger for prestene gå noe ned i takt med reduksjonen i antallet boliger. Økte finansielle tilskudd fra fondet til Den norske kirke må ses i sammenheng med fondets økonomiske utvikling framover.

Fondets økonomiske bidrag til Den norske kirke blir medregnet i grunnlaget for statens tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. En særskilt beregning av fondets bidrag til kirken ble gjennomført på 1990-tallet i forbindelse med at fondet ikke lenger skulle betale inn refusjon til statskassen for statens utgifter til kirkelige formål. I 2018 var det i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn medregnet 93,2 mill. kroner som fondets bidrag til Den norske kirke, basert på fondets regnskap for 2016.

At fondets bidrag til Den norske kirke blir medregnet i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, er ansett å følge av lovgivningen om tilskudd til disse samfunnene. Om dette er et vilkår som også følger av Grl. § 16, som stiller krav om at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje, er vurdert av Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Etter Lovavdelingens syn er det ikke et konstitusjonelt krav etter Grl. § 16 at fondets bidrag til Den norske kirke må medregnes i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. Det vises til meldingens kapittel 9 der bestemmelsene i Grl. § 16 er nærmere belyst.

3.8 Fondets økonomiske stilling

I 1985 ble det gitt et statstilskudd på 5 mill. kroner til vedlikeholdet av fondets presteboliger, begrunnet i sysselsettingssituasjonen. I 2009 ble det gitt et statstilskudd på 30 mill. kroner til samme formål, begrunnet i fondets tap under finanskrisen. Dette var ekstraordinære tilskudd. Utgangspunktet er at Opplysningsvesenets fond skal være selvfinansierende og bære alle sine utgifter selv.

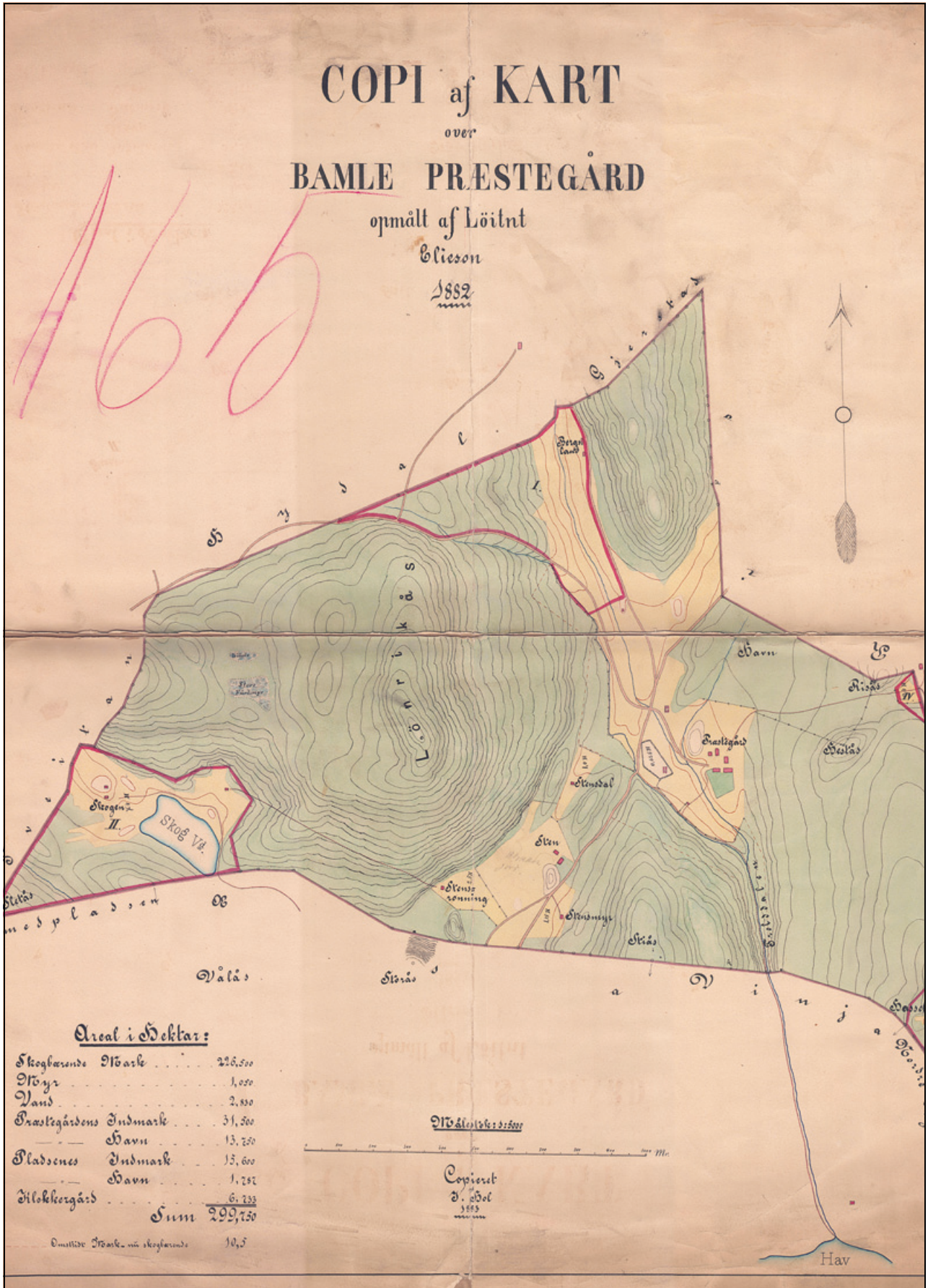
Det er karakteristisk for fondets økonomiske situasjon at driftsutgiftene til fondets eiendommer langt overgår driftsinntektene når inntektene ved eiendomssalg holdes utenom. Som nevnt regnes gevinster ved eiendomssalg som en del av fondets grunnkapital som er beskyttet ved Grl. § 116 og ikke kan forbrukes. Driftsresultatet for fondet, når eiendomssalg holdes utenom og fondets finansielle tilskudd til Den norske kirke regnes med, har de siste årene vært negativt med rundt 100 mill. kroner årlig. Underskuddet må dekkes av finansinntektene.

I løpet av de siste 30 årene har fondets økonomiske stilling bedret seg betydelig, i første rekke på grunn av avkastningen fra den stadig økende finanskapitalen. Dette har blant annet medført at mange av fondets presteboliger er brakt opp på et bedre vedlikeholds nivå og har god bostandard.

Når fondets utgiftsoppgaver ses i sammenheng med fondets inntekter og forbudet mot å bruke av fondets grunnkapital, er fondet i en utsatt økonomisk stilling. Inntil investeringene i eiendomsutvikling og småkraft gir vesentlige bidrag til fondet og et større antall presteboliger er solgt, er fondet avhengig av betydelige feste- og finansinntekter hvert år for å kunne bekoste utgiftene til eiendommene, fondets egen forvaltning og å opprettholde overføringene til Den norske kirke. Fondets frie egenkapital (disposisjons-

fondet), som skal kunne utlikne manglende inntekter, for eksempel sviktende finansinntekter, er begrenset. Ved inngangen til 2019 var disposisjonsfondet på 165 mill. kroner.

På sikt vil salgene av fondets presteboliger redusere fondets utgifter. Kostnadsreducerende tiltak på andre områder, blant annet ved effektivisering og digitalisering av arbeidsprosesser, er under fortløpende vurdering, og flere tiltak er under gjennomføring. Blant annet er forvaltningsorganets driftsbudsjett redusert med nærmere 10 pst. fra 2017 til 2019. Mest avgjørende for at fondets økonomiske stilling skal bli vesentlig styrket i årene framover, er at satsingen innen eiendomsutvikling og småkraft gir utbytte, finansmarkedene har en positiv utvikling og festeinntektene holder seg stabile på dagens nivå.



Figur 4.1 Fra fondets arkiver

4 Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond

4.1 Innledning

Hvem som har eiendomsretten til prestegårdene (det benefiserte godset) og Opplysningsvesenets fond har vært diskutert siden 1800-tallet. Verken bestemmelsene i Grl. § 116 om det benefiserte godset eller loven fra 1821 om dette godset, avklarte eiendomsretten. Blant rettslærde og historikere har det gjennom årene vært ulike syn i spørsmålet. Flere har ment at det må skjelnes mellom eiendomsretten til prestegårdene og eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Uenigheten i dag går i hovedsak mellom de som mener at Den norske kirke eier fondet med tilhørende eiendommer og de som mener at staten har eiendomsretten. I nyere tid har det også vært hevdet at fondet er et selveiende fond, på linje med en stiftelse, som verken staten eller Den norske kirke har noen eiendomsrett til.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har senest i en uttalelse 23. mars 2017 konkludert med at staten eier fondet. I vedtak fra Kirkemøtet 2018 går det fram at Kirkemøtet betrakter fondet som tilhørende Den norske kirke.

I det følgende gis det en kort oversikt over de ulike synene på eiendomsretten som har vært hevdet gjennom årene og hvordan eierspørsmålet har vært kommentert i offentlige utredninger, stortingsdokumenter m.m. de seneste tiårene.

4.2 Ulike syn i eldre tid

Den første systematiske gjennomgangen av prestegårdenes rettsstilling ble gjort av *Fredrik Brandt*, professor i rettshistorie og tingsrett, som i sin lærebok om tingsrett fra 1867 framholdt at prestene hadde bruksrett til eiendommene, mens eiendomsretten lå til Opplysningsvesenets fond. I sammenheng med vedtakelsen av reduksjonsloven fra 1882, som bestemte at det overflødige av prestenes embetsgårder (prestegårdene) skulle selges, var det flere som uttalte seg kritisk til Brandts lære. Som nevnt innebar loven at avkastningen fra salgsinntektene ikke alene skulle for-

beholdes det presteembetet som mistet inntekter ved reduksjonen av eiendommen, men skulle kunne benyttes også til kirkelige formål utenfor embetsdistriktet. Denne lovsaken, som var til behandling i Stortinget tre ganger før loven ble sanksjonert, brakte fram synspunkter om at prestegårdene var eiet av vedkommende presteembete, og at inntektene ved salg av deler av en prestegård ikke kunne brukes utenfor embetsdistriktet. Professor i historie *Oluf Rygh* var blant de som på denne tiden hevdet et slikt syn. Det samme gjorde riksarkivar *Michael Birkeland*, som også framholdt at dersom det var slik at embetet ikke hadde eiendomsretten, måtte eiendomsretten ligge til menigheten. Også andre mente at menighetene hadde eiendomsretten til prestegårdene. På denne tiden var det ellers kommunene som representerte menighetene.

Universitetsstipendiat, senere professor i rettsvitenskap *Absalon Taranger* la i 1896 fram avhandlingen *Om Eiendomsretten til de norske Præstegaarde*. Taranger mente å kunne påvise at prestegårdene var eiet av vedkommende presteembete, som hadde karakter av å være en selveiende stiftelse, med privatrettslig eiendomsrett til sine eiendommer. Taranger framholdt derfor at staten ikke hadde anledning til å benytte inntekter fra salg av en prestegård til formål utenfor embetsdistriktet, slik reduksjonsloven tillot. Taranger avviste at Opplysningsvesenets fond kunne være eier av prestegårdene. Taranger avviste også at menighetene kunne ha noen form for eiendomsrett til prestegårdene.

Tarangers avhandling og konklusjoner ble på sentrale punkter imøtegått av professor i rettshistorie *Ebbe Hertzberg*, som i 1898 la fram sin utredning *Om Eiendomsretten til det norske Kirkegods. En retshistorisk Betænkning*, der han drøftet prestegårdenes og Opplysningsvesenets fonds rettsstilling. Hertzberg mente presteembetene ikke kunne regnes som en form for stiftelser med selvstendige og suverene rettigheter overfor et høyere trinn i kirkeorganisasjonen, slik Taranger hevdet. Hertzberg kom til at Opplysningsvesenets fond må regnes som et særskilt rettssubjekt som staten ved loven i 1821 bestemte skulle være eier

av prestegårdene. Bestemmelsene i reduksjonsloven fra 1882 om disponeringen av denne formuen var etter Hertzbergs syn godt i samsvar med hva staten hadde adgang til. I likhet med Taranger avviste Hertzberg at menighetene hadde noen form for eiendomsrett.

En viss avklaring i de spørsmålene som Taranger og Hertzberg hadde ulikt syn på, kom ved en dom i Høyesterett i 1910, etter at Østre Toten kommune hadde anlagt sak mot staten med krav om at salgssummene for deler av Østre Toten prestegård skulle være sokneprestembetets formue og at avkastningen bare kunne brukes innenfor embetsdistriktet. Kommunen fikk ikke medhold i byretten eller i anken til Høyesterett. I høyesterettsdommen, jf. Rt. 1911 (s. 106–123), heter det blant annet:

Efter enevoldsmagtens indførelse kommer imidlertid endnu tydeligere og mer afgjort den retsopfatning tilsyne, at staten i sin disposisjon og rådighet over det beneficerede gods ikke pligter at tage hensyn til enkeltinstitutterne, kirken og presteembedet, saaledes at disse skulde som uafhængige stiftelser nyde en overfor staten retslig beskyttet økonomisk selvstændighed.

Om Grunnloven § 106 (nå § 116) heter det i dommen:

Denne bestemmelses ligefremme indhold gaar alene ud på et forbud mod at anvende kjøbesummer og indtægter af det geistligheden beneficerede gods til andet end geistlighedens bedste og oplysningens fremme. At paragrafen skulde have paalagt administration og lovgivning andre baand eller indskrænkninger med hensyn til det i paragrafen omhandlede beneficerede gods, finder jeg ikke at kunne antage. 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 verdier af dette var taget i beslag til udelukkende verdslige statsformaal. Det var dette sidste og kun dette sidste paragrafen skulde sætte en tilstrækkelig stopper for.

Tarangers og Hertzbergs utredninger om prestegårdenes rettsstilling dannet grunnlaget for de påfølgende årenes diskusjoner blant rettshistorikere og andre om eiendomsretten til prestegårdene og Opplysningsvesenets fond. At prestegårdene ikke er eiet av embetene, ble av de fleste

ansett som avklart ved høyesterettsdommen i 1910, men dommen avklarte ikke hvem som er eier av Opplysningsvesenets fond. Dommen avklarte heller ikke at fondet er eier av prestegårdene, men den vanlige rettsopfatningen etter dommen gikk i retning av at prestegårdene er eiet av Opplysningsvesenets fond.

Diskusjonen om eiendomsretten til de verdiene som Grl. § 116 benevner som det benefiserte godset, har på 1900-tallet og fram til vår tid i det vesentlige handlet om det er staten eller kirken som har eiendomsretten. Embetsverket i kirkeavdelingen i Kirke- og undervisningsdepartementet framholdt ved flere anledninger på 1920-tallet at de kirkelige fondene og prestegårdene tilhører kirken. Professor i rettsvitenskap *Nikolaus Gjelsvik* ga støtte til dette synet. Byråsjef, senere ekspedisjonssjef i kirkeavdelingen *Kristian Hansson* framholdt i en artikkel i *Kirke og Kultur* i 1939 at eiendommene gjennom århundrene har hatt en særlig kirkelig tilknytning og et kirkelig formål, og at realiteten i dette rettsforholdet mellom kirken og det benefiserte godset må innebære at kirken har eiendomsretten. At kirken er en statskirke endrer ikke denne realiteten, hevdet Hansson, siden kirken er noe annet enn staten, heller ikke at staten i en statskirkeordning disponerer over kirkens verdier.

Professor i rettsvitenskap *Knut Robberstad* har i en artikkel i *Luthersk kirketidende* fra 1949 og i sin *Lærebok i kirkerett – fyrelesningar på Det praktisk-teologiske seminaret til Menighetsfakultetet* (4. utg. 1963) gitt uttrykk for liknende synspunkter om kirkens eiendomsrett. Robberstad framholdt at kirken, selv om den er en statskirke, rettslig sett er noe annet enn staten, siden kirken omfatter kirkens dømte medlemmer, ikke alle statens borgere. Robberstad mente kirken hadde en rettslig selvstendighet, selv om det kirkelige selvstyret var lite utbygd. Etter Robberstads syn er det kirkens presteembeter som har eiendomsretten til prestegårdene. Han mente at høyesterettsdommen fra 1910 om Østre Toten prestegård viser at staten har stor råderett over prestegårdene, men ikke at eiendomsretten er gått over til staten. Det benefiserte godset var eiet av embetene ved reformasjonen og eies fortsatt av embetene så lenge staten ikke positivt har tatt over eiendomsretten, noe staten ikke har gjort, ifølge Robberstad. Robberstad hevdet at også de kirkelige fondene som er dannet av det benefiserte godset, tilhører kirken.

Da forslaget til lov om prestegårder ble lagt fram for Stortinget i 1953, gjorde departementet oppmerksom på de ulike oppfatningene som

Boks 4.1 Uttalelser om kirkens eiendomsrett til prestegårdene og Opplysningsvesenets fond

«Spørsmålet om kirkens eiendomsrett til midlene kan ikke løses vesentlig eller utelukkende ut fra teoretiske-juridiske slutninger. De vanlige juridiske former gir liksom ikke fullgod plass for de egenartede rettsdannelser som knytter seg til kirkegodset. Vi må prøve å trenge gjennom alt det sammenfiltrings og uklarhetens villniss som har omgitt midlene og inn til selve virkeligheten. Og vi må finne ut om der på dette reale grunnplan lar seg påvise rettslig holdbare bånd som konstituerer det vi på dette område kan betegne som et eiendomsforhold. Betrakter vi saken på den måten og ser på avgjørende rettsstiftende momenter som midlenes opprinnelse, og de motiver som har skapt dem, på kontinuiteten i deres eksistens (tross utglidning og overgrep) og på deres formål som fremdeles er til stede og har sin fulle gyldighet – ser vi på alt dette, kan vi ikke undgå å erkjenne at det her har vokset frem et rettsforhold som ikke kan bortforklares uten å krenke hevdvunne rettsprinsipper. Denne sammenhengen mellom bestemte formuesmidler og kirkens institusjoner og formål kan ikke uttrykkes eller registreres på annen måte enn som et eiendomsforhold, en tilhørighet. Det lar seg heller ikke nekte at alt det som er vesentlig i dette rettsforholdet, peker bort fra Staten og over til kirken som rettighetshaver. Hvis en vil undgå sprang i

tankegangen, blir derfor den eneste holdbare slutning at de kirkelige midler tilhører kirken og ingen annen. Bare på denne måten blir det naturlig sammenheng og fasthet i betraktningen.

Om kirken er et selvstendig rettssubjekt i forhold til Staten eller om der kan finnes en brukbar juridisk konstruksjon for dette rettsforhold kan etter min mening ikke være avgjørende.»

Kristian Hansson, Kirke og kultur 1939,
side 281

«De fleste prestegardane har vore prestegardar frå katolsk tid. Um eigedomsretten er det ulike meiningar. Taranger meinte at embetet (ikkje kyrkjelyden) eig prestegarden; Hertzberg meinte at eigedomsretten ligg til staten eller til Opplysningsfondet.

Tarangers lære synest her vera den rette. Når embetet åtte gården på reformasjonstidi, og staten aldri har teke eigedomsretten frå embetet, må embetet ha eigedomsretten enno. Kva statsstyrarane har tenkt, eller sagt med umtanke eller av tankjeløyse, har alt mindre å segja. So lenge dei ikkje har teke garden frå embetet, er det embetet som eig han.»

Knut Robberstad, Luthersk kirketidende 1949,
side 496

gjaldt med hensyn til eiendomsretten til eiendommene, men understreket at forslaget ikke krevde noen avklaring i spørsmålet. Stortingskomiteen som behandlet lovforslaget, ba om at prestegårdenes eiendoms- og rettsforhold ble utredet nærmere. En slik utredning forelå noen år senere ved historiker, senere professor i rettshistorie *Gudmund Sandvik*. I sin doktorgradsavhandling fra 1965, *Prestegard og prestelønn*, gjennomgikk han historisk kildemateriale fra tiden før og etter reformasjonen. Sandvik mente det var uomtvistelig at staten siden reformasjonen hadde forvaltet det benefiserte godset som eier av godset. Sandvik framholdt blant annet at det etter reformasjonen ikke er grunnlag for å se kirken som en størrelse adskilt fra staten. Kirken som noe annet enn staten mente Sandvik var en teoretisk konstruksjon, en så å si *tenkt* kirke. Staten hadde fullt og helt inkorporert kirken i seg, og i denne konfesjonelle

staten var den religiøse eller kirkelige virksomheten blitt en statsoppgave. Sandvik konkluderte slik: «Staten eig dei kyrkjelege fonda og restane av det benefiserte godset, derunder prestegardane.»

Sandviks konklusjon ble imøtegått av blant andre professor i teologi *Erling Danbolt* i en artikkelserie i *Vårt Land* i 1966 og av lektor *Terje Ellingsen* i boka *Kirkestyret i historisk lys* (NOMI 1969). Danbolt avviste Sandviks forståelse av kirken som sammenfallende med staten, og viste blant annet til den selvstendige rollen som biskopene og kirkens prester viste under krigen i Norge 1940–1945. Også Ellingsen framholdt at kirken er en størrelse med en egen identitet, som aldri helt kan sammenfalle med statens, og at kirkens egenidentitet – forskjellig fra statens – manifesterer seg på ulike måter både i samfunns- og kirkeliv. Kirken som en særskilt størrelse også

etter reformasjonen er ingen teoretisk konstruksjon, ifølge Ellingsen, som mente Sandviks konklusjon om eierskapet til prestegårdene og de kirkelige fondene hvilte på sviktende premisser.

4.3 Andre uttalelser om eiendomsretten

4.3.1 Uttalelser om eiendomsretten i offentlige utredninger, stortingsdokumenter o.a.

Ingen regjeringer, heller ikke Stortinget, har til nå uttrykkelig konkludert i spørsmålet om hvem som er eier av prestegårdene og Opplysningsvesenets fond, men spørsmålet om eiendomsretten har gjennom årene vært tatt opp i ulike stortingsdokumenter og offentlige utredninger, dels i forbindelse med lovsaker og meldinger vedrørende prestegårdene og Opplysningsvesenets fond, dels med tilknytning til reformer i statskirkeordningen og kirkens økonomiske stilling. Lovavdelingen har i to uttalelser, 23. november 2000 og 23. mars 2017, uttalt seg om eiendomsretten. Dessuten er statens råderett over fondet belyst i en høyesterettsdom fra 2010 om gyldigheten for Opplysningsvesenets fond av regjeringens tomtefesteinstruks, fastsatt ved kgl. res. 14. september 2007. I forbindelse med denne saken ble det i 2008 lagt fram en utredning fra advokatfirmaet Hjort som konkluderte med at fondet er en selveiende særlovstiftelse som verken staten eller kirken har eiendomsretten til.

I det følgende er referert noen av de uttalelsene og synspunktene om eiendomsretten som har vært framført i ulike sammenhenger de siste 40–50 årene.

I NOU 1975: 30 *Stat og kirke* (Sivertsen-utvalget) anbefalte flertallet et skille mellom staten og Den norske kirke. Utvalget tok ikke standpunkt til eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, men mente at bestemmelsen i Grunnloven om det benefiserte godset kunne bli stående også etter etableringen av en fri folkekirke. Utvalget så det som verdifullt at fondet ble opprettholdt og forvaltet av staten til gunst for de formålene som Grunnloven nevner, også etter et skille mellom staten og kirken. I St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke*, som var en oppfølging av NOU 1975: 30 og som konkluderte med at statskirkeordningen burde opprettholdes, men undergis vesentlige reformer, ble ikke eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond berørt.

I St.meld. nr. 64 (1984–85) *Forvaltning av Opplysningsvesenets fonds eiendommer*, der det ble

åpnet for utvidet salg av fondets eiendommer, heter det (side 5):

Departementet tviler på om det ved juridiske utredninger lar seg gjøre å løse de rettslige spørsmål vedrørende eiendomsretten til prestebordsgodset. Dels synes det å være uenighet mellom de sakkyndige om forståelsen både av de rettslige og faktiske sider ved det historiske stoffet, dels vil de juridiske kriteriene for avveiningen mellom de forskjellige momenter i sakskomplekset være usikre. For så vidt kan det fremholdes som noe av det særegne ved sakskomplekset at det er preget nettopp av mangel på rettsregler. Dette er sannsynligvis også noe av bakgrunnen for utviklingen.

Så lenge de nåværende relasjoner mellom stat og kirke består er spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond og de gjenværende eiendommer av mindre praktisk betydning idet både kjøpesum og avkastning er bundet til bruk i samsvar med bestemmelsene i grl. § 106.

I Ot.prp. nr. 68 (1994–95), der lovforslaget om Opplysningsvesenets fond ble lagt fram, uttalte departementet (side 12):

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

Lovavdelingens uttalelse 23. november 2000 om eiendomsretten

I en tolkningsuttalelse 23. november 2000 om forståelsen av laksefiskloven § 22, som gir allmenheten adgang til laksefiske på statsgrunn, ble spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond utredet av Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet. Bakgrunnen for tolkningsuttalelsen var et konkret tilfelle som brakte opp spørsmålet om fiskerettigheter etter laksefiskloven § 22 også gjelder på eiendommer som tilhører Opplysningsvesenets fond. I sin uttalelse gjennomgikk Lovavdelingen en rekke rettskilder og kom til at det benefiserte godset i hvert fall fra enevoldstiden ble regnet av Kongen som statseiendom, og at bestemmelsene om statskirkeordningen og om det benefiserte godset i Grunnloven fra 1814

endret verken kirkens eller godsets rettsstilling. Slik disse eiendommene og senere Opplysningsvesenets fond ble disponert av Kongen og staten, i stor utstrekning til verdslige ved siden av kirkelige formål, både før og etter 1814, tilsier ifølge Lovavdelingen at staten har eiendomsretten. Lovavdelingen viste dessuten til at kirken ikke er et eget rettssubjekt, men en del av staten og at det er utelukket at kirken som sådan kan være eier av fondet.

Eiendomsretten til fondet ble berørt i St.meld. nr. 14 (2000–2001) *Børs og katedral – om økonomien i Den norske kirke*. Meldingen omhandlet utviklingen i økonomien i Den norske kirke etter at en ny kirkelov var vedtatt i 1996, men redegjorde nokså utførlig også om forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. I meldingen viste departementet til Lovavdelingens uttalelse 23. november 2000, uten selv å ta standpunkt til eiendomsretten. De forslagene og synspunktene som ble fremmet i meldingen, ble kommentert av Kirkerådet i brev 25. februar 2001 til kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Stortinget. I brevet stilte Kirkerådet seg kritisk til Lovavdelingens uttalelse om eiendomsretten til fondet og framholdt at uttalelsen ikke ga grunnlag for å konkludere i eierspørsmålet. Kirkerådet mente blant annet at uttalelsen var preget av manglende kirkerettsmetodisk forståelse og i for liten grad tok hensyn til kirkelig-teologiske betraktningmåter. I Kirkerådets brev heter det blant annet:

Det er grunnlag for å hevde at det historisk har vært slik at Kongen som statsoverhode og som kirkens første medlem styrer både kirken og staten og forvalter kirkegodset på vegne av kirken. Det har altså vært en kirke så å si innenfor statens organisasjon. Blant annet kan Kongens særskilte myndighet i kirkelige saker i medhold av grunnloven § 16 og reglene om det kirkelige statsråd tas som synlige uttrykk for en slik forståelse. I perioden da eiendommene i en eller annen forstand ble overført til, eller konfiskert av, Kongen, fantes det ikke andre og spesifikt kirkelige regionale eller sentrale organer som kunne opptre på vegne av kirken. I sammenheng med denne synsmåten blir Lovavdelingens forståelse av grunnloven § 106 om det benefiserte godset og bestemmelsens betydning for eiendomsrettsproblematikken, diskutabel. En kan hevde at bestemmelsen ikke forutsetter at eiendommene tilhører staten, men tvert i mot markerer kirkegodsets uavhengighet og selvstendighet i forhold til andre offentlige verdier. Dette synspunktet,

om i alle fall to idemessige størrelser innenfor statens organisasjon, gir uavhengig av strengt rettslig argumentasjon rimelig grunn til å si at OVF må tilhøre Den norske kirke i en eller annen forstand.

I stortingskomiteens innstilling til meldingen, jf. Innst. S. nr. 187 (2000–2001), uttalte flertallet at en i dagens situasjon så liten hensikt i å gå inn i spørsmålet om hvem som eier fondet.

Også i St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om økonomien i Den norske kirke* ble eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond og Lovavdelingens uttalelse 23. november 2000 berørt. Departementet uttalte at spørsmålet om eiendoms- eller disposisjonsretten til Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom staten og Den norske kirke ikke kan avgjøres gjennom rettslige vurderinger alene, men gjennom politiske vedtak.

NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

Statskirkeordningen ble igjen utredet i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnes-utvalget). Utvalget gikk inn for å oppheve statskirkeordningen slik den var regulert i Grunnloven. Utvalget viste til de ulike synspunktene som gjaldt med hensyn til eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond og oppsummerte de ulike synene slik (side 153):

I rettslig og kirkelig litteratur er det (...) mange som har hatt oppfatninger om spørsmålet, og her er det to hovedstandpunkt. Det ene hovedstandpunktet er at OVF må anses som kirkens eiendom, fordi verdiene i fondet før reformasjonen tilhørte kirken. Den statlige overtakelsen betraktes da som en annektering eller konfiskasjon av kirkens rettmessige eiendom og må tilbakeføres. Dette grunnsynet bygger på at kirken riktignok har hatt en uklar rettslig status, men at den likevel hele tiden har bestått som et selvstendig trossamfunn som prinsipielt er atskilt fra de statlige myndigheter, og med samfunnet av kirkens dømte medlemmer som en annen enhet enn statens borgere. Dette trossamfunnet må fortsatt kunne ha eiendomsrett til sine eiendommer, selv om det er rettslig integrert i staten.

Det andre hovedstandpunktet er at OVF etter gjeldende rett er statens eiendom, selv om det er skilt ut som et eget rettssubjekt, med særskilte regler for forvaltning og anvendelse. Dette er i dag den rådende tolkningen i juridiske kretser, og er bekreftet i en omfattende

utredning som Justisdepartementets lovavdeling avga i november 2000.

Om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond ved et skille mellom staten og kirken, uttalte utvalget (side 155):

Utvalget har merket seg lovavdelingens argumentasjon om at fondet er å betrakte som statens eiendom. Fra et rettslig perspektiv er dette den rådende tolkningen. Samtidig er dette et standpunkt som kan støte an mot rettsfølelsen i kirkelige miljøer. Dagens eierforhold behøver likevel ikke være avgjørende for hvordan dette løses ved en ny organisering av forholdet mellom stat og kirke. Dersom man legger til grunn at Den norske kirke i dag «eier» fondet, kan den ved et skille hevdes å ha rettskrav på det. Hvis man skulle komme til at fondet i dag formelt sett er statens eiendom, kan det likevel anses som eiendom som kirken bragte med seg inn da statskirkeordningen ble etablert. Hvis denne ordningen oppheves, må det skje et oppgjør (et skifte). Uansett hvordan eierforholdene til Opplysningsvesenets fond vurderes, vil Stortinget stå rettslig fritt til å fatte en beslutning. Det vil være et politisk spørsmål som Stortinget fritt kan ta stilling til.

Ved en endret kirkeordning mente flertallet i utvalget, med henvisning til fondets historiske opprinnelse i kirkelige eiendommer, at fondet måtte tilbakeføres til kirken. I den grad fondets eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, var dette etter flertallets syn kompensert ved at midler og avkastning fra fondet opp gjennom årene i betydelig grad hadde vært overført til verdslige formål. Et mindretall i utvalget mente at Opplysningsvesenets fond må ses som statens eiendom og fellesskapets verdier. Ved en endret kirkeordning mente mindretallet at det måtte gjennomføres en form for bo-oppgjør mellom staten og kirken.

Under høringen på NOU 2006: 2 var det få høringsinstanser som uttalte seg om Opplysningsvesenets fond. De kirkelige instansene som uttalte seg, mente fondet måtte overføres til Den norske kirke. Andre tros- og livssynssamfunn som uttalte seg, framholdt at fondets verdier måtte deles på en måte som tok hensyn til at verdiene er bygget opp av fellesskapet over lang tid. *Kommunenes Sentralforbund* (KS) mente at spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond burde avgjøres av Stortinget, og at dersom kommunene fortsatt skulle ha et lovregulert økonomisk ansvar

for Den norske kirke, burde det gis midler fra fondet til dekning av kommunenes utgiftsoppgaver overfor kirken. KS uttalte videre at fondets eiendommer burde overføres til de kommunene der fondets eiendommer er lokalisert, for eventuelt videre salg av kommunen. *Kirkemøtet 2006* uttalte:

Spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond bør nå finne en politisk løsning. Kirkemøtet betrakter Opplysningsvesenets fond som et kirkelig fond som overføres til Den norske kirke. Dette er i samsvar med tidligere anbefalinger fra Kirkemøtet og andre kirkelige organer. Kirkemøtet forutsetter at det ikke foretas disposisjoner som svekker fondet før eierforholdene er endelig avklart.

St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke NOU 2006: 2 og den påfølgende høringen dannet grunnlaget for utarbeidelsen av St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*. Meldingens anbefalinger var i tråd med den politiske avtalen 8. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen, ofte omtalt som *kirkeforliket*. Meldingen ledet fram til grunnlovsendringene i 2012 som innebar at grunnlovsbestemmelsene om statskirkeordningen ble opphevet.

Opplysningsvesenets fond – eller eiendomsretten spesielt – var ikke omtalt i den politiske avtalen fra 8. april 2008. I stortingsmeldingen viste departementet til Lovavdelingens uttalelse fra 2000 om at staten hadde eiendomsretten til fondet, men understreket at selv om staten skulle være eier av fondet, er staten i sin forvaltning bundet av bestemmelsen i Grl. § 116 om det benefiserte godset. Departementet uttalte i meldingen (side 103):

Departementet er enig i at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.

Høyesterettsdommen i 2010 om tomtefesteinstruksen og Opplysningsvesenets fond

Fondets rettslige stilling og forståelsen av Grunnloven § 106 (nå § 116) kom opp i forbindelse med regjeringens vedtakelse av tomtefesteinstruksen i 2007, som innebar at festere av boligtomter, når

tomtene var eiet av staten eller av statlig styrte fond, fikk rett til å innløse tomten på gunstigere vilkår enn hva som ellers fulgte av gjeldende bestemmelser. Dersom festere av disse tomtene ikke valgte innløsning, var det i instruksene også bestemt at festeavgiften skulle reguleres etter gunstigere vilkår enn etter bestemmelsene i tomtefesteloven. Festere av tomt tilhørende Opplysningsvesenets fond ble omfattet av instruksene, siden fondet er forvaltet og styrt av staten. Selv om instruksene var generell og ikke særskilt innrettet mot Opplysningsvesenets fond, var det festere under fondet som i overveiende grad ble begunstiget gjennom instruksene. Instruksene innebar at fondet ved reduserte innløsningssummer og reduserte festeavgifter ville få en vesentlig nedgang i inntektene. Verdireduksjonen av fondets samlede midler som følge av instruksene, ble beregnet til rundt 20 pst.

Fra kirkelig hold ble det bestridt at tomtefestinstruksene kunne gjøres gjeldende for fondet, og det ble anlagt sak mot staten. Oslo Tingrett erklærte instruksene ugyldig for Opplysningsvesenets fond. Staten anket tingrettens dom til Høyesterett. Staten mente at utviklingen i årene etter at bestemmelsene i Grunnloven § 106 var vedtatt, blant annet at det kirkelige formålet som er nevnt i grunnlovsbestemmelsen nå i hovedsak finansieres av staten, gir staten stor frihet i forvaltningen av fondet. Høyesterett avsa dom i saken 12. mai 2010, jf. Rt. 2010 side 535, i samsvar med dommen i tingretten. I dommen uttalte førstvoterende, som flertallet i Høyesterett i det vesentlige sluttet seg til, blant annet:

Jeg bemerker at spørsmålet om eiendomsretten til det som i dag er tilbake av det benefiserte gods eller – om man vil – spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond – ikke foreligger til avgjørelse i denne saken. Selve det forhold at dette stadig er uavklart, tilsier etter mitt syn at man på dette punkt er tilbakeholden med å tolke Grunnloven § 106 slik at de grenser den tradisjonelt har vært ansett for å oppstille, er bortfalt på grunn av den utvikling som her er omtalt.

Fondet som en selveiende særlovsstiftelse

Advokatfirmaet Hjort la i 2008 fram en utredning om fondets rettsstilling. Bakgrunnen var regjeringens tomtefestinstruks og de konsekvensene denne hadde for Opplysningsvesenets fond. I utredningen fra 10. juni 2008 blir det pekt på at det benefiserte godset i sin opprinnelse tilhørte

lokale, rettslig selvstendige institusjoner (presteembetene) og for en stor del var dannet av testamentariske gaver fra privatpersoner. Det blir framholdt at disse eiendommene etter reformasjonen og under enevoldstiden gradvis ble løsrevet fra deres rettslige selvstendighet, og at bestemmelsene i Grunnloven § 106 fullførte den endelige løsrivelsen av det benefiserte godset fra det enkelte presteembetet. Ifølge utredningen endret ikke dette det grunnleggende forholdet at eiendommene er eiet av seg selv, som derfor i dag må ses som én samlet og selveiende formuesmasse som staten er satt til å forvalte. Mot denne bakgrunnen konkluderte utredningen med at fondet må regnes som en selveiende særlovsstiftelse, uten underliggende eierskap, og at det ikke er grunnlag for å betrakte verken staten, kirken eller andre særskilte kirkelige institutter som eier(e) av fondet. Ved et skille mellom staten og kirken vil det ifølge utredningen være naturlig at forvaltningen av fondet – ikke eiendomsretten – blir lagt til kirkens øverste organer, men at en slik løsning er et politisk spørsmål.

4.3.2 Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om eiendomsretten

Spørsmålet om eiendomsretten til fondet ble tatt opp av Kulturdepartementet i forbindelse med utskillingen av Den norske kirke fra staten 1. januar 2017. I Prop. 55 L (2015–2016) *Endringer i kirke-loven (om omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.v.)* uttalte departementet (side 50):

I arbeidet med en helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn og finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, jf. pkt. 2.6, tar departementet sikte på å ta opp eierskapsspørsmålet vedrørende Opplysningsvesenets fond.

Mot denne bakgrunnen og med henvisning blant annet til den juridiske utredningen fra advokatfirmaet Hjort i 2008 og dommen i Høyesterett i 2010 om tomtefestinstruksene, ba Kulturdepartementet om at Lovavdelingen vurderte fondets rettsstilling og hvilken rettslig status som gjelder for eierskapet.

Som nevnt ble spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond gjennomgått av Lovavdelingen i 2000. Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 gjennomgår eierspørsmålet på ny. Spørsmålet drøftes dessuten i lys av endringene i Grunnloven i 2012 om statskirkeordningen og

omdanningen av Den norske kirke til eget rettssubjekt 1. januar 2017.

Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 er i sin helhet tatt inn som vedlegg til meldingen. Som det framgår, jf. uttalelsen punkt 3, kan ikke Lovavdelingen se at endringene i statskirkeordningen i 2012 eller utskillingen av Den norske kirke fra staten 1. januar 2017 med omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt, innebærer at Den norske kirkes eiendomsrett til fondet er kommet i noen annen stilling enn tidligere.

Lovavdelingen drøfter relativt inngående spørsmålet om fondet kan betraktes som en selveiende særlovsstiftelse uten underliggende eierskap. Lovavdelingen avviser at fondet kan regnes som dette ved en endelig omdanning – gjennom Grunnloven § 116 – av tidligere lokalt rettslig selvstendige institusjoner som Kongen i tiden før 1814 allerede hadde påbegynt omdanningen av. Lovavdelingen kan ikke se at vedtakelsen av Grunnloven § 116 gir holdepunkter for et slikt syn. Høyesteretts avgjørelse i 1910, der Høyesterett avviste at det benefiserte godset i tiden før 1814 hadde en rettslig beskyttet selvstendighet og uavhengighet overfor Kongen, er dessuten uforenlig med et slikt syn, ifølge Lovavdelingen. Lovavdelingen kan heller ikke se at det finnes andre rettskilder som underbygger forståelsen av fondet som en selveiende særlovsstiftelse.

Etter en ny gjennomgang av eierspørsmålet kom Lovavdelingen til samme konklusjon som i 2000, dvs. at staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond.

4.3.3 Kirkemøtets uttalelse i april 2018 om Opplysningsvesenets fond

I Kulturdepartementets høringsnotat 25. september 2017 om ny lov for tros- og livssynssamfunn opplyste departementet at en tok sikte på å utarbeide en stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der sentrale drøftingstema blant annet ville være om alle fondets verdier burde overføres til Den norske kirke eller om det burde skje en fordeling mellom staten og kirken.

I Kirkerådets saksdokumenter til Kirkemøtet 2018, der høringsnotatet om ny trossamfunnslov ble behandlet, ble den varslede stortingsmeldingen om Opplysningsvesenets fond særskilt kommentert. Om Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017, som ble referert i departementets høringsnotat, heter det:

På avgjørende vis bygger Lovavdelingens uttalelse på dens egen uttalelse fra 23. novem-

ber 2000. Her skal kort nevnes at mens Lovavdelingen i sin konklusjon kom til at «det må anses som sikkert at staten er eier av fondet», uttalte Høyesterett noen år senere – vel vitende om Lovavdelingens uttalelse – at dette nettopp ikke var sikkert. Dette kom tydelig frem i den såkalte tomtefestesaken fra 2010, ved dom av 12. mai 2010 (inntatt i Rt. 2010 side 535). Her uttalte Høyesterett at «spørsmålet om eiendomsretten til OVF (...) stadig er uavklart» (premiss 136). Det har selvsagt en helt annen rettskildemessig vekt hva Høyesterett mener enn hva Lovavdelingen mener.

(...)

I likhet med andre kirkelige instanser har Kirkemøtet og Kirkerådet ved alle aktuelle anledninger markert at fondet tilhører Den norske kirke, gjerne formulert som statskirken. Statskirken var en organisasjon eller størrelse som nettopp ikke var sammenfallende med staten. Kirkerådet var således heller ikke enig i Lovavdelingens konklusjon fremkommet ved dens nevnte uttalelse av 23. november 2000. Uenigheten kom blant annet til uttrykk i et brev fra Kirkerådet av 25. februar 2001 til Stortinget ved Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

I saksdokumentet viste ellers Kirkerådet til de oppfatningene om eiendomsretten til prestegårdene og de kirkelige fondene som *Kristian Hansson* og *Knut Robberstad* hadde framholdt tidligere. I tråd med innstillingen fra Kirkerådet uttalte Kirkemøtet 2018:

Departementet bebuder en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond, der ett blant flere sentrale drøftingstema vil være «om Den norske kirke bør få overført alle fondets verdier eller om fondets eiendommer bør fordeles mellom staten og Den norske kirke». I samband med utarbeidningen av meldingen skriver departementet at det vil «ha nær kontakt med og innhente synspunkter fra ulike instanser, deriblant Den norske kirke». Som departementet er kjent med har både Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet og andre kirkelige instanser ved enhver leilighet fremholdt at fondet ikke tilhører staten men Den norske kirke. Uaktet dette mener Kirkerådet at det fremtidige eierforhold må finne sin løsning gjennom politiske drøftelser. Men disse drøftelser må bygge på mer nyanserte rettslige betraktninger enn de Lovavdelingen har frembudt i sine uttalelser fra henholdsvis 2000 og 2017.

Overføringer fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke blir i dag medregnet i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet betrakter

fondets verdier som tilhørende Den norske kirke og er nå som før derfor kritisk til at bidrag fra fondet blir tatt med i grunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.



Figur 5.1 Fra Sylling prestegård

Foto: Anne Lise Norheim

5 Mot en løsning av eierspørsmålet

5.1 Innledning

Når eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond har vært omdiskutert siden 1800-tallet og fortsatt ikke er endelig avklart, er noe av grunnen at Norge har hatt en statskirkeordning der kirken, som nasjonal størrelse, ikke har hatt en rettslig selvstendig stilling overfor staten. Kirken som sådan kunne dermed ikke inneha vanlige eierrettigheter. Menighetene (soknene) i Den norske kirke har lenge hatt en rettslig selvstendighet, men få har i nyere tid ment at menighetene har noen form for eiendomsrett, verken til prestegårdene eller fondet.

Statens økte finansieringsansvar for kirken gjennom 1900-tallet – som følge av de sentralkirkelige fondenes reduserte verdi og betydning som kirkelig finansieringskilde – bidro etter hvert trolig til å svekke behovet for en avklaring av eierspørsmålet. Så lenge Den norske kirke rettslig sett var en del av staten har dessuten den praktiske betydningen av å avklare eiendomsretten vært liten, siden staten i sin forvaltning av fondet er bundet av vilkårene i Grl. § 116 og det i lang tid har vært bestemt at fondet skal komme Den norske kirke til gode.

I løpet av de seneste årene har forholdet mellom staten og Den norske kirke blitt et vesentlig annet. Bestemmelsene i Grunnloven som siden 1814 regulerte statskirkeordningen, ble opphevet i 2012. Ved endringer i kirkeloven i 2016 fikk Den norske kirke en rettslig selvstendighet på nasjonalt nivå i 2017. Kirkens selvstendigjøring fra staten vil bli ytterligere forsterket ved departementets forslag til ny trossamfunnslov, jf. Prop. 130 L (2018–2019).

Når nå Den norske kirke har oppnådd rettslig selvstendighet, mener departementet det bør komme til en avgjørelse om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. I sin utredning NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* mente Gjønnestutvalget at Stortinget står rettslig fritt til å avgjøre spørsmålet. I stortingsmeldinger i nyere tid, jf. blant annet St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, er det tilsvarende framholdt at spørsmålet bør avklares politisk. Også Kirkemøtet

har tatt til orde for at eierspørsmålet bør finne sin avklaring gjennom politiske drøftinger. Departementet er enig i dette. Basert på de rettslige vurderingene som har vært framholdt gjennom årene, ønsker departementet med denne stortingsmeldingen å legge grunnlaget for en avklaring av eierspørsmålet,

Departementet regner ikke Opplysningsvesenets fond – eller den formuesmassen som tilhører fondet – som en selveiende særlovsstiftelse som Stortinget ikke kan omdanne uten å endre Grl. § 116. Som nevnt foran under punkt 4.3.1 er dette synet framholdt i en utredning fra advokatfirmaet Hjort i 2008. I sin uttalelse 23. mars 2017 gjennomgår og avviser Lovavdelingen en slik forståelse av fondets rettsstilling. Departementet viser til Lovavdelingens vurderinger, jf. uttalelsen punkt 3.2, som departementet slutter seg til.

5.2 Avgrensninger

Verdiene i Opplysningsvesenets fond har en særskilt beskyttelse i Grl. § 116 første punktum. Det er departementets syn at grunnlovsbestemmelsen ikke bør endres eller oppheves før de framtidige eierrettighetene til fondet er avklart. Departementet har derfor lagt til grunn at eierspørsmålet bør løses innenfor rammen av Grl. § 116. Når eierrettighetene er avklart, kan spørsmålet om å endre eller oppheve Grl. § 116 første punktum tas opp til vurdering.

I diskusjonen om eiendomsretten til prestegårdene har det gått et skille mellom de som hevdet en lokal eiendomsrett, med presteembetet eller menigheten som eier, og de som hevdet et nasjonalt eierskap med staten eller Den norske kirke (som sådan) som eier av Opplysningsvesenets fond og prestegårdene. Selv om rettsoppfatningen i dag er at eierskapet ligger på nasjonalt nivå, har det fra enkelte hold vært framholdt at både kommunene og menighetene i Den norske kirke bør få overført til seg de av fondets eiendommer som ligger i vedkommende kommune eller sokn. Departementet har ikke sett grunn til å gå nærmere inn på en løsning som tilkjenner kommu-

nene noen eiendomsrett. En overføring av eiendommer til kommunene vil i dag mangle et rettslig grunnlag, siden kommunene ikke lenger representerer menighetene (soknene). Kommunene ville ellers i sin forvaltning av eiendommene være forpliktet av de samme vilkårene i Grl. § 116 som staten er forpliktet på i dag, inntil grunnlovsbestemmelsen eventuelt ble opphevet eller endret. Dersom en løsning av eierspørsmålet skulle innrettes mot et lokalt eierskap, måtte det i tilfelle være soknene i Den norske kirke som ble tilstått eierrettigheter. Departementet har heller ikke sett grunn til å gå nærmere inn på en slik løsning, dels fordi en slik løsning bygger på et svakt rettsgrunnlag, dels fordi den handler om eierrettighetene innad i Den norske kirke. Departementet mener en løsning av eierspørsmålet bør bygge på de to hovedstandpunktene til eierskapet som har vært rådende i nyere tid, dvs. at det er staten eller Den norske kirke (som sådan) som er eier.

Departementet har ikke sett det som aktuelt å gå inn på løsninger som utsetter eller på annen måte omgår en avgjørelse av eierspørsmålet. I lys av fondets stiftelsesliknende karakter kunne en løsning for eksempel være å omdanne fondet til en stiftelse. Slik omdanning må i tilfelle skje ved lov, slik fondet og dets rettsstilling i dag er regulert ved lov. Departementet mener slike løsninger bør unngås, da de vil kunne endres ved ny lovgivning senere og ikke representerer en definitiv løsning av eierspørsmålet. Av samme grunn mener departementet det ikke er aktuelt å føre videre dagens lovgivning om fondet.

5.3 To hovedalternativer

Som nevnt er Lovavdelingen kommet til at staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Lovavdelingens oppfatning er imøtegått av Den norske kirke, som mener fondet tilhører kirken. Departementet er oppmerksom på at Lovavdelingens rettslige vurdering av eierspørsmålet, sett i sammenheng med at staten i dag finansierer oppgaver som tidligere lå til fondet, kan gi grunn til å tilkjenne staten eiendomsretten. På den annen side har fondet gjennom alle år hatt en kirkelig tilknytning og i mer enn 50 år ikke vært anvendt til

andre formål enn til fondets og kirkens beste. Mange av fondets eiendommer er viktige for kirkens daglige drift også i dag.

En avgjørelse som gir staten eiendomsretten til fondet, vil ellers ha begrenset betydning så lenge Grl. § 116 består. Skal statens eiendomsrett gis noen vesentlig praktisk betydning, må Grl. § 116 første punktum og loven om fondet oppheves eller endres slik at fondsmidlene kan anvendes fritt etter statens bestemmelse, slik som for statens øvrige midler.

Departementet mener at en løsning av eierspørsmålet bør anerkjenne og bygge på fondets kirkelige tilhørighet og den betydningen fondet alltid har hatt for kirken.

Mot denne bakgrunnen er departementet kommet til at eierspørsmålet bør løses innenfor rammen av to hovedalternativer. Det ene alternativet er at fondets verdier i sin helhet og med endelig virkning overføres til Den norske kirke som eier. Det andre alternativet er at verdiene deles mellom staten og Den norske kirke. Med *Den norske kirke* menes det nasjonale rettssubjektet for Den norske kirke, representert ved Kirke-møtet og Kirkerådet.

Begge løsningene kan utformes på ulike måter og reiser hver for seg en rekke spørsmål. I meldingens kapitler 7 og 8 er de to hovedløsningene drøftet nærmere.

For begge løsningene vil det som nevnt være et vilkår at de skal kunne realiseres uten hinder av Grl. § 116. Hvilke rettslige skranker Grl. § 116 oppstiller for en løsning der alle verdiene overføres til kirken, er vurdert av Lovavdelingen i uttalelsen 23. mars 2017 og blir særskilt gjennomgått i meldingens kapittel 6. Også betydningen av Grl. § 116 ved en løsning der verdiene deles mellom staten og kirken, er omtalt i kapittel 6.

Grl. § 16 forplikter staten til å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Begge alternativene for en løsning av eierrettighetene reiser spørsmålet om tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil ha krav på en forholdsmessig kompensasjon fra staten som følge av de verdiene kirken får tilført. Dette grunnlovsspørsmålet er særskilt behandlet i meldingens kapittel 9.

Departementets begrunnede konklusjon i eierspørsmålet er gitt i kapittel 10.



Figur 6.1 Fra fondets arkiver

Foto: Yvonne Holth

6 Grunnloven § 116

6.1 Innledning

Som nevnt mener departementet det nå bør komme til en avklaring om eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond, og at det etter departementets syn er to alternativer for løsning som peker seg ut som aktuelle: Enten at verdiene i fondet overføres til Den norske kirke i sin helhet, eller at verdiene deles mellom staten og kirken. Det er et vilkår for begge løsningene at de skal kunne realiseres uten hinder av Grl. § 116.

De konstitusjonelle spørsmålene som reises ved begge løsningene, er behandlet samlet i dette kapitlet og bygger på Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017. Utover spørsmålet om eiendomsretten har Lovavdelingen i denne uttalelsen særskilt drøftet hvilke rettslige skranker som Grl. § 116 stiller opp dersom det skulle bli aktuelt å tilkjenne Den norske kirke eiendomsretten. Lovavdelingens drøftinger av dette grunnlovsspørsmålet er relevant også ved en løsning der verdiene deles mellom staten og kirken.

6.2 Generelt om Grl. § 116

Som nevnt er Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 i sin helhet tatt inn som vedlegg til stortingsmeldingen. I uttalelsen punkt 4.1 – 4.6 sammenfatter Lovavdelingen sin forståelse av Grl. § 116 første punktum. Lovavdelingen uttaler:

4. Grunnloven § 116 første punktum

4.1 Innledning

Grunnloven § 116 lyder:

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

Det er bestemmelsens første punktum som interesserer. Grunnloven § 116 ble i 1814 vedtatt som § 106. Under grunnlovsreformen i mai 2014 ble bestemmelsen gitt den nåværende språklige utformingen og flyttet til § 116. Disse endringene har ingen betydning i denne saken.

«[D]et gods som er benefisert geistligheten», før grunnlovsspråkreformen i 2014 «det Geistligheden beneficerede Gods», ble tidligere også kalt prestebordsgodset. Det omfatter landets prestegårder og andre eiendommer som historisk har ligget til de enkelte presteembeter, blant annet skogeieendommer, enke-setre og bortbygglede jordbrukseiendommer.

Vi vil i det følgende gjøre rede for vårt syn på forståelsen av Grunnloven § 116 første punktum. Redegjørelsen tar sikte på å gi veiledning om hvilke skranker bestemmelsen setter med sikte på ulike endringer. Redegjørelsen tar utgangspunkt i konklusjonen i punkt 3.4 om at staten er eier av Opplysningsvesenets fond, men vi antar at den i vid utstrekning også kan gi veiledning for det tilfellet at en bygger på andre konklusjoner i eierspørsmålet. Den må ses i sammenheng med drøftelsene i punkt 4.7. I punkt 6 vil vi redegjøre for særlige spørsmål som oppstår dersom en skulle bygge på slike andre konklusjoner i eierspørsmålet.

4.2 Formålsbegrensningen. Kravet om forsvarlig forvaltning

Grunnloven § 116 første punktum setter grenser for hvordan midler som stammer fra det benefiserte godset, kan disponeres og forvaltes, gjennom kravet om at «kjøpesummer» og «inntekter ... [bare] skal ... anvendes til geistlighetens beste og opplysningens fremme».

I Rt. 2010 s. 535 P (Opplysningsvesenets fond) avsnitt 122 oppsummerer førstvoterende, som talsperson for flertallet på ni dommere i Høyesterett, sitt syn på bestemmelsen slik:

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

I avsnitt 123 presiserer førstvoterende for sin del at «[k]onklusjonen ville ... ha vært den samme om man ville ta utgangspunkt i at det av Grunnloven § 106 følger et prinsipp om forsvar-

lig forvaltning. Også ved en slik betraktningmåte må det være et vilkår at det må sørges for en sikring av kapitalen, med det for øye å bevare midlene til fordel for de særskilt angitte formål.»

Både formålsbegrensningen og kravet om sikring og bevaring av kapitalen (forsvarlig forvaltning) legger meget vesentlige begrensninger på den rådigheten en eier ellers normalt ville ha over en formuesgjenstand.

Vi antar at de skrankene som følger av Grunnloven § 116 første punktum, i utgangspunktet vil gjelde overfor enhver som måtte bli tildelt oppgaven med å forvalte formuesmassen. Det gjelder uavhengig av om forvaltningen skjer i kraft av et offentligrettslig kompetansegrunnlag eller i kraft av å være eier. Vi finner likevel grunn til å peke på at det kravet om sikring av kapitalen som Høyesterett bygde på i 2010, ikke følger av ordlyden i Grunnloven § 116. Det kan ikke utelukkes at dette kravet må modifiseres i en situasjon der eierskapet til Opplysningsvesenets fond er lagt til Den norske kirke. Vi kommer tilbake til dette i punkt 4.7.5.

Det kan likevel være et spørsmål hvem som i utgangspunktet må regnes som pliktsubjekt etter grunnlovsbestemmelsen. Spørsmålet kan ha betydning for statens adgang til å fri seg fra eventuelt ansvar etter bestemmelsen. Vi viser til punkt 4.6 og 4.7.7.

4.3 Nærmere om «geistlighetens beste», «opplysningens fremme» og prioritering mellom de to formålene

Alternativet «geistlighetens beste» har over tid utviklet seg til å omfatte langt mer enn det den relativt snevert utformede ordlyden omfatter. I St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 39 heter det følgende om formålet «geistlighetens beste»:

«Det må være den norske kirke i sin helhet, og dennes behov av enhver art, som i første rekke skal tilgodesees ved forvaltningen av fondets eiendommer og midler.»

Lov om Opplysningsvesenets fond bygger på en tilsvarende vid forståelse av hva som er omfattet av «geistlighetens beste». Etter § 2 skal «[l]ova ... sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode». § 6 annet punktum nytter formuleringen «kyrkjelege formål». Noen begrensning, for eksempel slik at midlene bare skal komme kirkens tjenestemenn til gode, er ikke gjort (jf. 2005-uttalelsen punkt 3.2).

Det er i Kulturdepartementets brev hit stilt spørsmål om hva som ligger i alternativet «opp-

lysningens fremme» – «og om dette får betydning for eierskap og råderett over fondet».

Etter vårt syn har det liten betydning å trekke en presis grense for hva som i dag omfattes av alternativet «opplysningens fremme». Vi nøyer oss derfor med noen korte merknader.

Det er ikke tvilsomt at alternativet «opplysningens fremme» allerede i 1814 omfattet også verdslig opplysningsvirksomhet. Riktignok kunne mye av den undervisningsvirksomheten som foregikk også i årene etter 1814, ses på som en integrert del av den offentlige religiøse virksomheten, slik at anvendelse av midler fra fondet til slik virksomhet kunne sies å gå inn under «geistlighetens beste». Vi viser for så vidt til antydningene om dette i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27 (spesialmotivene til ovfl. § 2). En del av virksomheten det ble gitt støtte til, kunne likevel ikke med rimelighet sies å falle inn under alternativet «geistlighetens beste», slik at den måtte være omfattet av «opplysningens fremme». Vi viser til merknader om dette i 2000-uttalelsen punkt 1.5 (s. 15–16). Vi viser også, for fullstendighetens skyld, til tredjevoterendes merknader om forholdet mellom kirkelige interesser og alternativet «opplysningens fremme» i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 203–207.

Historisk har tildelinger til verdslige opplysningsformål hatt stor betydning. Avkastningen fra Ovf har i lengre tid kun vært disponert med utgangspunkt i alternativet «geistlighetens beste». For en nærmere omtale av situasjonen de siste vel 50 årene viser vi til 2000-uttalelsen punkt 1.6 (s. 24). Det kan på denne bakgrunn spørres om alternativet «opplysningens fremme» er falt bort som lovlig formål for disponering av fondets midler. En slik omtolkning av Grunnloven § 116 første punktum er det etter vårt syn ikke grunnlag for. At alternativet «opplysningens fremme» skulle være falt bort, ble avvist av departementet i Ot.prp. nr. 41 (1953) s. 11–12. Også Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27 bygger på at alternativet «opplysningens fremme» fortsatt står ved lag. For fullstendighetens skyld nevner vi at samme standpunkt er lagt til grunn av tredjevoterende i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 207).

I Grunnlovens angivelse av de to formålene ligger en kompetanse (for statens myndigheter, jf. nedenfor) til å treffe valg om prioriteringer mellom de to nevnte formålene. Denne kompetansen har Stortinget benyttet seg av på ulike måter siden 1814. Kongen som forvalter – eller andre som forvaltningen blir delegert til –

er utvilsomt bundet av Stortingets direktiver om prioriteringen.

For tiden ivaretas bare ett av de to hovedformålene («geistlighetens beste», vidt forstått). Det er konstitusjonelt akseptabelt. Om adgangen til å endre prioriteringen viser vi til punkt 4.5.

I forlengelsen av disse drøftingene går Lovavdelingen i uttalelsen punkt 4.4 nærmere inn på spørsmålet om Grl. § 116 stiller opp rettslige skranker for hvem som kan ha myndighet til å forvalte verdiene i Opplysningsvesenets fond. Lovavdelingen viser til at da bestemmelsen ble vedtatt i 1814, var det selvsagt at myndigheten til å forvalte det benefiserte godset lå til staten, selv om dette ikke framgår av bestemmelsen. Lovavdelingen viser ellers til Ot.prp. nr. 68 (1994–95) *Om lov om Opplysningsvesenets fond*, der det understrekes at det ligger til konstitusjonelle myndigheter å forvalte fondets formuesmasse. Lovavdelingen uttaler:

Vi konkluderer etter dette med at bestemmelsen i Grunnloven § 116 første punktum har vært forstått slik at den legger særlig myndighet til staten knyttet til forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. Med myndighet følger også plikt til å sørge for at bestemmelsen etterleves. For så vidt kan en si at staten har vært sett på som det umiddelbare pliktsubjektet etter bestemmelsen.

Lovavdelingen uttaler videre at det ikke er noe konstitusjonelt i veien for at den forvaltningsmyndigheten staten har overfor fondet, kan delegeres i samsvar med alminnelige konstitusjonelle regler, jf. uttalelsen punkt 4.5. Lovavdelingen mener staten etter Grl. § 116 i utgangspunktet også står fritt til å velge hvordan forvaltningen av verdiene skal organiseres, for eksempel i et særlovsselskap. Lovavdelingen understreker at staten i alle tilfeller vil kunne omgjøre tidligere bestemmelser om hvordan forvaltningen av verdiene er organisert. I uttalelsen punkt 4.6 drøfter Lovavdelingen hvilket ansvar vedkommende statsråd har for at verdiene forvaltes i samsvar med bestemmelsene i Grl. § 116.

6.3 Betydningen av Grl. § 116 hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet

I uttalelsen punkt 4.7 drøfter Lovavdelingen de konstitusjonelle spørsmålene som reises om det

skulle bli aktuelt å tilkjenne Den norske kirke eiendomsretten til fondet. I Lovavdelingens uttalelse heter det:

4.7 Overføring av eiendomsrett til Den norske kirke – særlige konstitusjonelle spørsmål

4.7.1 Innledning

Statens myndigheter kan som utgangspunkt bestemme hvem som skal eie formuesmassen. Allerede gjeldende ordning, der formuesmassen umiddelbart eies av et særskilt rettssubjekt, forankret i ovfl. § 1, er utslag av dette.

På grunn av uklarhet om det underliggende eierskapet og den tilnærmingen en har hatt som følge av dette, må gjeldende organisering av eierskapet ses på som utslag av statens særskilte myndighet knyttet til forvaltningen av formuesmassen.

Vi nevner også, i samsvar med utgangspunktene som er skissert i punkt 4.5, at staten må kunne omgjøre beslutninger om formene for organiseringen av sitt eierskap. Grunnloven §§ 97 eller 105 er ikke til hinder for dette.

I prinsippet kan en tenke seg at Grunnloven § 116 første punktum setter en grense for hvordan staten kan organisere eierskapet til formuesmassen. At valg av formene for statlig eierskap i seg selv skulle være i strid med grunnlovsbestemmelsen, ville imidlertid være lite praktisk.

4.7.2 Overføring av eiendomsretten til Den norske kirke?

Spørsmålet om å overføre eiendomsretten til formuesmassen til Den norske kirke er av en litt annen karakter, siden formuesmassen i tilfelle føres ut av staten.

Vi presiserer for ordens skyld at drøftelsene videre er knyttet til en forutsetning om at det er Den norske kirke som får overført eiendomsretten til seg. Spørsmål som oppstår dersom deler av formuesmassen tenkes overført til andre enn Den norske kirke, eventuelt til et selveiende rettssubjekt, som skal ivareta «opplysningens fremme», går vi ikke inn på.

Etter vårt syn er det i utgangspunktet rettslig adgang til å overføre eiendomsretten til Den norske kirke. Det gjelder selv om denne etter 1. januar 2017 ikke er en del av staten eller står i noe alminnelig underordningsforhold til staten, verken etter privatrettslige eller offentligrettslige regler (ut over det som følger av at ethvert rettssubjekt er underlagt statens lovgivning). Vi kan ikke se at et slikt eierskap i seg

selv på avgjørende måte er til hinder for å etterleve de skrankene og kravene som finnes i Grunnloven § 116 første punktum, og som vi har redegjort for foran. Noen annen konklusjon er det etter vårt syn vanskelig å forestille seg, siden en i meget lang tid ved drøftelsen av konstitusjonelle spørsmål knyttet til Opplysningsvesenets fond nettopp har tatt høyde for at kirken kunne være eier. En slik konklusjon gjelder selv om det i den senere tid har skjedd fundamentale endringer i Den norske kirkes formelle status og dermed dens forhold til staten, som den juridisk sett tidligere var en del av.

Forutsatt at nåværende forvaltningsregime inntil videre ble beholdt, kunne endringen tenkes å komme til uttrykk i ovfl. § 1 som et nytt annet punktum, som for eksempel kunne lyde: «*Fondet er eigd av Den norske kyrkja.*»

4.7.3 Konstitusjonelle skranker for hva eierskapet kan gå ut på?

Et annet spørsmål er om det gjelder særlige konstitusjonelle skranker for hva Den norske kirkes eierskap kan gå ut på.

Vi peker først på at staten i forbindelse med overføring av eierskap må kunne stille rettslig bindende betingelser overfor Den norske kirke eller på annen måte begrense eierskapet. Disse betingelsene eller begrensningene må imidlertid ikke være av en slik karakter at de strider mot Grunnloven § 116 første punktum. Som eksempel på at det i lovgivningen er tatt forbehold ved overføring av eiendomsrett fra staten til et særskilt rettssubjekt, viser vi til finnmarksloven § 20 (jf. §§ 6 og 49):

«§ 20 *Forholdet til fremtidig lovgivning*

Finnmarkseiendommen har ikke vern mot at dens rettsstilling eller rettigheter endres, innskrenkes eller oppheves ved lov.»

Vi nevner for ordens skyld at Den norske kirke som selvstyrt trossamfunn ikke uten videre kan sammenlignes med Finnmarkseiendommen. Den nevnte lovbestemmelsen tar også forbehold om rettsstillingen for rettssubjektet Finnmarkseiendommen som sådant. Noe slikt er det nå ikke aktuelt å lovfeste for Den norske kirke.

Også uavhengig av denne typen forbehold og begrensninger kan det spørres om det gjelder særlige grenser for hva eierskap kan innebære. Eiendomsrett innebærer etter en anerkjent definisjon rett til å råde over eiendommen innenfor de grensene som følger av lovgivningen – og i dette tilfellet dessuten Grunnloven § 116 første punktum. Det er de grensene som

særlig følger av Grunnloven § 116 første punktum, som interesserer i vår sammenheng.

Slik fondet frem til i dag har vært organisert og forvaltet med utgangspunkt i Grunnloven § 116 første punktum og lovgivningen om det benefiserte godset (for tiden ovfl.), har det ikke hatt praktisk betydning å avgjøre eierspørsmålet. Den vesentlige rådigheten over fondet har vært utøvd av staten med forankring i Grunnloven § 116 og uavhengig av eierskap. Motstykket har vært at ingen har utøvd rådighet over formuesmassen med grunnlag i eierskap.

En kan i prinsippet fortsatt tenke seg en modell der staten beholder tilsvarende rådighet som i dag etter at eiendomsretten er overført til Den norske kirke. Det interessante spørsmålet er imidlertid hvor langt staten, uten å komme i strid med Grunnloven § 116 første punktum, også kan overføre til Den norske kirke den rådigheten som har ligget til staten.

Vi tar i det følgende utgangspunkt i et tenkt eksempel der staten overfører eiendomsretten over formuesmassen til Den norske kirke, og hvor kirken dessuten får avgjørende innflytelse over forvaltningen av fondet. Vi forutsetter med andre ord at staten ikke begrenser kirkens rådighet over formuesmassen ut over slike begrensninger som følger av den alminnelige lovgivningen for et hvilket som helst tros- eller livssynssamfunn og de særlige kravene i Grunnloven § 116 første punktum. En slik modell kan sies å utgjøre et ytterpunkt i den rådigheten som kan tildeles Den norske kirke, gjennom en kombinasjon av overføring av eiendomsrett og tildeling av rådighet over formuesmassen innenfor grensene som gjelder etter Grunnloven § 116 første punktum.

Vi kan ikke se at en slik tildeling av rådighet til Den norske kirke i seg selv er i strid med Grunnloven § 116 første punktum.

4.7.4 Definitiv overføring av eiendomsrett og rådighet til Den norske kirke?

Det kan imidlertid spørres om Grunnloven § 116 første punktum er til hinder for at en slik overføring av eiendomsrett til og vidtgående rådighet over den formuesmassen som i dag ligger til Opplysningsvesenets fond, kan skje til Den norske kirke med endelig virkning.

Mot å tillate dette kan det innvendes at staten definitivt avskjæres fra å utøve den myndigheten som med grunnlag i Grunnloven § 116 første punktum i lang tid har vært benyttet til å forvalte fondet. Dette omfatter også myndig-

heten til å prioritere mellom de to formålene «geistlighetens beste» og «opplysningens fremme».

Forarbeidene til loven om Opplysningsvesenets fond gir som nevnt i punkt 4.4 støtte til det synet at konstitusjonelt ansvarlige myndigheter (Kongen og departementet) må ha som en særlig oppgave å forvalte formuesmassen, i alle fall på et overordnet plan. Vi viser til Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 13, 18 og 19. Disse uttalelsene var imidlertid knyttet til en situasjon hvor statskirkeordningen besto, og hvor en bygde på at spørsmålet om eierskap til formuesmassen kunne ses på som uavklart. Situasjonen ved en overføring av eiendomsretten til formuesmassen til det selvstendige rettssubjektet Den norske kirke er imidlertid en vesentlig annen.

Hensynet særskilt til Kongen og den myndigheten han har utøvd med forankring i Grunnloven § 116 første punktum, taler etter vårt syn ikke avgjørende imot. Som nevnt i punkt 4.4 kan ikke Grunnloven § 116 første punktum ses på som et prerogativ for Kongen.

Vi kan heller ikke se at noen konstitusjonelt beskyttet interesse på avgjørende måte blir krenket dersom statens adgang til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» blir avskåret gjennom at Den norske kirke med endelig virkning gis full rådighet over formuesmassen. Riktignok må en trolig bygge på at statens frihet etter Grunnloven § 116 første punktum til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» ved forvaltning av formuesmassen, hittil ikke er falt bort, jf. punkt 4.3. Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten kan avklare eierspørsmålet og overlate rådigheten til fordel for Den norske kirke, med den konsekvensen at den myndigheten staten har hatt til å forvalte formuesmassen med utgangspunkt i Grunnloven § 116 første punktum, i praksis blir gjenstandsløs.

Ved vurderingen av hvilke grenser som i dag kan tenkes å ligge i Grunnloven § 116 første punktum, må det også tas hensyn til at Den norske kirke nå er et eget trossamfunn, rettslig selvstendig fra staten. Vernet for Den norske kirkes eiendomsrett (jf. Grunnloven § 105) må som utgangspunkt også gjelde her. For så vidt likestilles Den norske kirke med et hvilket som helst privat rettssubjekt og et hvilket som helst trossamfunn.

Vi antar dermed at Kongen i praksis, gjennom lovvedtak, kan sjaltes helt ut av oppgavene med å forvalte fondet. Spørsmålet om ansvar

for statsråden kommer vi tilbake til i punkt 4.7.7.

Stortinget må på den annen side fortsatt i lovs form kunne gi visse direktiver om f.eks. organiseringen av Den norske kirkes eierskap og trekke opp særskilte retningslinjer for formuesmassens forvaltning, selv om formuesmassen skulle bli gitt til Den norske kirke. Det kan for eksempel bli spørsmål om å gi direktiver om hvor stor risiko det skal være tillatt å ta i forbindelse med ulike former for investeringer. Vi antar at statens myndigheter, i alle fall så lenge Grunnloven § 116 første punktum består, har et vidt skjønn til å bestemme hva som er nødvendig og hensiktsmessig i den sammenheng. Stortinget kan også på vanlig måte delegerer lovgivningsmyndighet om slike spørsmål til Kongen eller departementet, men det vil kunne undergrave en eventuell målsetning om å frita Kongen og statsråden for ansvar.

På den annen side er det neppe heller noe i veien for at dagens lovregulering av Opplysningsvesenets fond helt oppheves i forbindelse med en overføring av eiendomsretten til Den norske kirke, og at det overlates til Den norske kirke å gi egnede bestemmelser om forvaltningen av fondet.

4.7.5 Fortsatt et krav om sikring og bevaring av verdiene?

Som nevnt i punkt 4.2 har Høyesterett i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 122) lagt til grunn at midlene som i dag ligger i Opplysningsvesenets fond, må forvaltes slik at verdiene sikres og bevares til fordel for de grunnlovsbestemte formålene.

Etter vårt syn er det ikke opplagt at et slikt krav må opprettholdes etter en eventuell overføring av eiendomsrett og tildeling av vidtgående rådighet til Den norske kirke. Vi viser til det Høyesterett uttalte i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 136:

«Jeg bemerker at spørsmålet om eiendomsretten til det som i dag er tilbake av det benefiserte gods eller – om man vil – spørsmålet om eiendomsretten til OVF – ikke foreligger til avgjørelse i denne saken. Selve det forhold at dette stadig er uavklart, tilsier etter mitt syn at man på dette punkt er tilbakeholden med å tolke Grunnloven § 106 slik at de grenser den tradisjonelt har vært ansett for å oppstille, er bortfalt på grunn av den utvikling som her er omtalt.»

Hvis eierspørsmålet avklares i favør av Den norske kirke, kan gode grunner etter vårt syn tale for at det blir opp til kirken selv å avgjøre hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for forvaltningen av formuesmassen.

I forlengelsen av dette vil det også gi liten mening å opprettholde et krav om at formuesmassen må holdes rettslig atskilt fra annen formue tilhørende Den norske kirke, sml. punkt 4.5.

Lovavdelingen drøfter også om formålet *geistlighetens beste* i Grl. § 116 innebærer en avgrensning mot hva Den norske kirke som eier kan anvende fondsmidlene til. I uttalelsen heter det:

4.7.6 Praktisering av avgrensningen «geistlighetens beste»

Som nevnt i punkt 4.3 omfatter alternativet «geistlighetens beste» «den norske kirke i sin helhet, og dennes behov av enhver art», jf. St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 39), jf. også ovfl. § 2 med tilhørende merknader i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27.

(...)

Så lenge Grunnloven § 116 første punktum opprettholdes i sin nåværende utforming, antar vi at det prinsipielt gjelder en grense for hva som kan være lovlige anvendelsesformål etter bestemmelsen. Vi har imidlertid vanskelig for å se at spørsmålet, i en situasjon hvor Den norske kirke selv står for forvaltningen, i praksis kan komme på spissen. Ved vurderingen av hva som kan tillates, må det uansett legges vesentlig vekt på Den norske kirkes autonomi.

Dersom Den norske kirke gis eiendomsretten til fondets verdier, reises også spørsmålet om hvilket ansvar som vil påhvile vedkommende statsråd. Lovavdelingen uttaler om dette:

4.7.7 Statsrådsansvaret

På bakgrunn av den generelle redegjørelsen foran kan det spørres om Stortinget *ved lov* kan organisere forvaltningen av formuesmassen på en slik måte at statsråden kan unngå ansvar ut over det som uansett ville følge av statsrådens alminnelige sektoransvar.

Grunnloven § 116 første punktum kan trolig leses som en bestemmelse som gir staten i oppgave å forvalte Opplysningsvesenets fond. Prinsipielt kan det ut fra dette hevdes at verken Kongen eller Stortinget (gjennom lov) kan frita for grunnlovsbestemte oppgaver med tilhørende ansvar. Den myndigheten som har ligget til den utøvende makt, har imidlertid eksistert og vært praktisert i en situasjon hvor spørsmålet om eiendomsrett har vært regnet som uavklart, og hvor forvaltningen av fondet hele tiden har ligget til

Kongen eller organer som er underlagt Kongen. Som nevnt i punkt 4.4 har forvaltningen av fondet ikke vært sett på som et prerogativ for Kongen. Konsekvensen av det siste må være at oppgaven med å forvalte fondet må kunne legges til noen som er uavhengig av Kongen, i dette tilfellet Den norske kirke.

Forutsatt at Den norske kirke gis eiendomsretten og i tillegg settes i stand til å råde over formuesmassen i kraft av sitt eierskap, er situasjonen en vesentlig annen enn i det som har vært tilfellet tidligere. Ved at Den norske kirke er blitt et eget rettssubjekt og som følge av overføring av eierskap til Den norske kirke, blir det tydelig avklart at eierskap og ansvaret etter Grunnloven § 116 første punktum i utgangspunktet befinner seg hos to organisasjoner som ikke står i noe over- og underordningsforhold til hverandre. Den naturlige betraktningen i en slik situasjon er etter vårt syn at den myndigheten som har vært utøvd av Kongen med grunnlag i Grunnloven § 116 første punktum, er blitt gjenstandsløs. Med dette må det følge et tilsvarende bortfall av ansvar for statsråden.

Dersom staten på denne måten både overfører eierskapet til Den norske kirke og gjennom lov overlater alt som har med forvaltningen av fondet å gjøre, til Den norske kirke, behøver det etter vårt syn ikke å bli noen forskjell i statsrådens ansvar avhengig av om Grunnloven § 116 første punktum oppheves eller ikke. Som nevnt i punkt 4.6 vil en statsråd i alle tilfelle ha et selvstendig ansvar for å følge med på «sitt» område.

Statsrådsansvaret har her vært problematisert med utgangspunkt i et ytterpunkt som nevnt i punkt 4.7.3. Så langt en velger andre løsninger, f.eks. ved at bare deler av formuesmassen overføres til Den norske kirke, eller ved at en viss rådighet er lagt til staten, kompliseres spørsmålene om statsrådens ansvar. En må uansett bygge på de utgangspunktene som er skissert foran i punkt 4.6.

Departementet viser til Lovavdelingens vurderinger, som departementet slutter seg til.

Lovavdelingens drøftinger av de konstitusjonelle spørsmålene i uttalelsen punkt 4 har tatt utgangspunkt i at staten må regnes som eier av Opplysningsvesenets fond. I uttalelsen punkt 6 drøfter Lovavdelingen konsekvensene av et annet syn på eierspørsmålet, dvs. at fondet enten ikke har noe underliggende eierskap, men er en selv-

eiende særlovsstiftelse, eller at fondet eies av Den norske kirke. Om det skulle legges til grunn at Den norske kirke er eier, uttaler Lovavdelingen:

De begrensningene som ligger i Grunnloven § 116 første punktum, og som vi har redegjort for i punkt 4, vil i prinsippet gjelde. Som nevnt i punkt 4.7, hvor situasjonen med overføring av eiendomsrett fra staten til kirken drøftes, vil konsekvensene av at § 116 i en slik situasjon kunne være noe forskjellige sammenliknet med en situasjon der staten fortsatt må regnes som eier. Vi viser særlig til punkt 4.7.5 og 4.7.6. Vi kan ikke se at det oppstår noen forskjeller i konklusjoner for det tilfellet at staten regnes som eier og for det tilfellet at kirken regnes som eier.

Departementet slutter seg til dette.

6.4 Betydningen av Grl. § 116 hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke

Når Grl. § 116 ifølge Lovavdelingen ikke er til hinder for å overføre alle verdiene i Opplysningsvese-

nets fond til Den norske kirke, med vidtrekkende råderett, legger departementet til grunn at Grl. § 116 heller ikke kan være til hinder for at en del av verdiene blir tilført kirken, med samme vidtrekkende rådighet.

Det gjenstående grunnlovsspørsmålet ved en løsning der fondets verdier deles mellom staten og Den norske kirke, er hvilke vilkår Grl. § 116 stiller for statens forvaltning av de gjenværende verdiene, dvs. den delen av formuesmassen som ikke tildeles kirken, men bestemmes som eiet av staten.

Så lenge Grl. § 116 første punktum består, kan ikke departementet se at de vilkårene som i dag gjelder for statens forvaltning av formuesmassen, er bortfalt, selv om en del er tilført Den norske kirke og gjenværende verdier er eiet av staten. De begrensningene som i dag gjelder for statens forvaltning av verdiene, må antas fortsatt å gjelde, jf. Lovavdelingens sammenfatning av sin forståelse av Grl. § 116 i punkt 6.2 foran. Ved en deling av formuesverdiene må dermed de verdiene som blir igjen på statens hender, fortsatt holdes adskilt fra statens øvrige eiendeler, og staten vil som i dag være pliktig til å bevare verdiene og sørge for en forsvarlig forvaltning til fordel for de formålene som Grl. § 116 nevner.



Figur 7.1 Fra Østre Toten prestegård

Foto: Jiri Havran

7 Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet

7.1 Innledning

Departementet legger til grunn at Grl. § 116 ikke er til hinder for at Den norske kirke gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond. Det vises til kapittel 6 foran og Lovavdelingens gjennomgang av Grl. § 116 i sin uttalelse 23. mars 2017.

En løsning av eierspørsmålet til fordel for kirken kan utformes på mange måter. I loven om fondet kan det inntas en bestemmelse om at fondet eies av eller tilhører Den norske kirke, men at det ikke ellers gjøres endringer i loven. En slik endring har begrenset praktisk betydning, siden staten beholder forvaltningsansvaret. Et annet alternativ er at det i loven om fondet bestemmes at Den norske kirke er eier og tar over det forvaltningsansvaret som staten (Kongen) har i dag, men at loven om fondet ellers består. En slik løsning vil begrense kirkens eierrådighet. Den mest omfattende løsningen vil være at kirkens eiendomsrett anerkjennes med alle de eierrettighetene en eier normalt har. Lovavdelingen har i sin uttalelse 23. mars 2017 karakterisert denne løsningen som «et ytterpunkt i den rådigheten som kan tildeles Den norske kirke».

Etter departementets syn tilsier en endelig avgjørelse om eierrettighetene til fondet at en løsning der eiendomsretten gis Den norske kirke, bør bygge på at kirken får stor råderett over fondsmidlene. Det er denne løsningen av eierspørsmålet som belyses i dette kapitlet, med en gjennomgang av de viktigste forutsetningene og konsekvensene ved en slik løsning, slik departementet ser dem.

7.2 Rekkevidden av kirkens eiendomsrett

7.2.1 Det prinsipielle utgangspunktet

Flertallet i utvalget som la fram NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* mente at dersom Den norske kirke fikk eiendomsretten og forvaltningsansvaret for Opplysningsvesenets fond, burde forvaltningen og bruken fortsatt være «strengt lovbundet». Et mindretall mente at både Grl. § 116

første punktum og loven om fondet burde oppheves dersom kirken fikk eiendomsretten. Verken flertallet eller mindretallet ga en nærmere begrunnelse for sitt syn.

Dersom Den norske kirke gis eiendomsretten, vil staten ha vid adgang til å gi bestemmelser om kirkens utøvelse av sine eierrettigheter. Lovavdelingen pekte på dette i sin uttalelse 23. mars 2017, men framholdt samtidig at gode grunner kan tale for at det blir opp til kirken selv å avgjøre hvilke prinsipper som i en slik situasjon skal ligge til grunn for forvaltningen, og at det da neppe heller er noe i veien for å oppheve loven om Opplysningsvesenets fond.

Departementet mener en løsning av eierspørsmålet til fordel for Den norske kirke bør bygge på at kirken som eier stilles i samme stilling som andre eiere av en formuesmasse, uten andre begrensninger i rådigheten enn de som følger av den alminnelige lovgivningen. En særskilt lovregulering av kirkens eiendomsrett betyr en innskrenkning i denne retten og vil svekke målsettingen om en endelig avgjørelse om eierrettighetene. Så lenge Grl. § 116 ikke er til hinder for å gi Den norske kirke eiendomsretten med vidtrekkelige rådighet, er det departementets syn at en særskilt regulering av kirkens eiendomsrett i tilfelle må begrunnes i offentlige eller andre tungtveiende hensyn. Departementet har i det følgende drøftet om slike hensyn kan sies å foreligge. Dels handler dette om staten fortsatt bør regulere fondets rettsstilling i lov, dels om staten bør stille opp særskilte betingelser for kirkens løpende forvaltning av fondsmidlene.

7.2.2 Lovregulering av fondets rettsstilling

Etter dannelsen av Opplysningsvesenets fond i 1821 ble fondet etter hvert anerkjent som en egen økonomisk og juridisk enhet med selvstendige partsrettigheter. Loven om fondet fra 1996 bekrefte og regulerte denne mangeårige forståelsen av fondet som eget rettssubjekt.

Fondets rettsstilling må etter departementets syn ses på bakgrunn av at forvaltningsansvaret i alle år har ligget til staten og at eierspørsmålet har

vært uavklart. Som forvalter av fondsmidlene har staten vært forpliktet etter Grl. § 116 til å holde verdiene adskilt fra statens formue og bevare verdiene til fordel for de formålene Grl. § 116 nevner. Fondets selvstendige rettsstilling har trolig vært viktig for å sikre ivaretagelsen av disse betingelsene. Dersom Den norske kirke gis eiendomsretten, mener departementet at de hensynene som til nå har begrunnet lovreguleringen av fondets rettsstilling, ikke lenger vil være til stede. Departementet kan heller ikke se at det i en slik situasjon foreligger andre hensyn som tilsier at staten bør regulere fondets rettsstilling.

Det er departementets syn at hvis Den norske kirke blir eier av fondet, bør lovbestemmelsene om fondet som eget rettssubjekt oppheves. Kirken vil da kunne velge å la verdiene i fondet inngå som en del av Den norske kirkes formuesverdier for øvrig. Kirken vil også kunne velge fortsatt å ha formuen samlet i et fond, men dette fondet vil da ikke være regulert i lov, slik Opplysningsvesenets fond er i dag. Kirken kan også velge å fordele fondsmidlene på flere fond eller benytte andre organisasjonsformer, for eksempel aksjeselskapsformen eller stiftelsesformen. Det vil dessuten stå Den norske kirke fritt til å overdra deler av formuen, for eksempel presteboliger, til soknene. Departementet går ut fra at kirken i en slik situasjon nøye vil vurdere hvilken organisering av formuesmassen som er den best egnede, ikke minst for å redusere risiko og unngå at verdier går tapt. Om kirken ønsker rådgivning i denne typen spørsmål, bør staten bidra.

7.2.3 Lovregulering av den løpende forvaltningen

Fondets eiendeler omfatter skog- og utmarksarealer, jordbrukseiendommer, festetomter, fredete og verneverdige bygninger, finanskapital og eierandeler i datterselskaper innen eiendom og småkraft. Fordi staten forvalter fondet, er forvaltningen underlagt vanlig demokratisk styring og kontroll. Om Den norske kirke gis eiendomsretten med tilhørende forvaltningsansvar, vil eiendelene ikke lenger være under offentlig forvaltning.

At Den norske kirke som eventuell eier av fondets eiendeler stilles fritt til å bestemme hvilke organisasjonsformer som skal gjelde for formuesforvaltningen, er ikke til hinder for at staten kan regulere kirkens løpende forvaltning av eiendelene. Slike reguleringer vil imidlertid bryte med det prinsipielle utgangspunktet som departementet mener bør legges til grunn. Som nevnt må

slike reguleringer i tilfelle begrunnes med at viktige samfunnsmessige eller andre tungtveiende hensyn ellers kan bli skadelidende.

Verken i loven om fondet eller i departementets instruks om fondets forvaltning er det gitt bestemmelser som avviker eller stiller andre krav til den løpende forvaltningen av fondet enn de som følger av den alminnelige lovgivningen. For forvaltningen av landbrukseiendommene gjelder lovgivningen for landbruket, for festetomtene gjelder tomtefesteloven, for de verneverdige bygningene gjelder kulturminneloven osv. Mot denne bakgrunnen kan departementet vanskelig se grunn til at staten, dersom Den norske kirke gis eiendomsretten, bør regulere kirkens løpende forvaltning av fondsmidlene utover det som følger av den alminnelige lovgivningen. Riktignok vil kirken etter Grl. § 116 ikke kunne benytte midlene til andre formål enn til kirkens beste, men dette vilkåret synes selvsagt og – etter departementets syn – unødvendig å gi særskilte bestemmelser om.

I det følgende er dette utgangspunktet vurdert nærmere for de enkelte delene av fondets virksomhet.

Skog, utmark og jordbrukseiendommer

Det meste av jordbruksarealene som tilhørte det benefiserte godset ble som nevnt solgt på 1800-tallet og mot slutten av 1900-tallet. Fondets skog- og utmarksarealer har ikke tilsvarende vært berørt av noe vesentlig nedsalg. Enkelte skogteiger er solgt gjennom årene, mens andre er kommet til ved kjøp og makeskifte. Ved salget av forpaktingsbrukene på slutten av 1900-tallet ble noe av skogen lagt til, men bare når det ble sett som nødvendig for å sikre gårdsbruket som driftsenhet.

På 1900-tallet ble det lenge sett som viktig at fondets eiendommer forble i fondets eie. I dag er det ikke stilt opp noe forbud mot salg, heller ikke av skog. I spørsmålet om salg heter det i departementets instruks at eiendommer kan selges dersom avkastnings- eller verdiutviklingen for den enkelte eiendommen på kort eller lengre sikt tilsier avhending og det ikke foreligger andre hensyn mot salg. Ifølge instruksen kan slike hensyn være av kirkelig eller kulturhistorisk art.

Når de gjenværende forpaktingsbrukene ikke er solgt, er det oftest fordi de representerer en særlig kirke- eller kulturhistorisk verdi. Når skog- og utmarksarealene og heller ikke jordleiebrukene er solgt i større utstrekning, er dette blant annet begrunnet i at disse eiendommene

utgjør fondets arealressurser og kan gi muligheter for framtidig verdiskaping til beste for fondet og dets formål. En illustrasjon på dette er satsingen på å utvikle fondets tomter til bolig- og næringsformål og satsingen innen småkraftsektoren med grunnlag i fondets fallrettigheter i vassdrag.

Som det framgår er det ikke samfunnsmessige eller andre offentlige hensyn som i dag står i veien for eiendomssalg i større utstrekning, men hensynet til å bevare og forøke verdiene i Opplysningsvesenets fond til beste for fondets formål. Begrensningene ellers er dels begrunnet i kirkelige hensyn, dels i å beholde eiendommer som på en særlig måte representerer fondets og prestegårdens historie.

Fondets skog- og utmarksarealer er mange steder viktig for rekreasjon og friluftsliv. På flere eiendommer er det anlagt lysløyper, skibakker og andre idrettsanlegg, og i mange tilfeller har kommunen festet grunn til friområder. Andre steder brukes skogen og utmarken som friområde, uten at det foreligger avtaler om det. På fondets eiendommer er det dessuten lagt til rette for utleie av jakt- og fiskerettigheter til rimelige priser, ikke minst som følge av et samarbeid med Norges Jeger- og Fiskerforbund. Utleie av slike rettigheter gjelder både småvilt- og storviltjakt, vanlig innlandsfiske og laksefiske. Dette har gitt allmennheten adgang til jakt og fiske i områder som kunne vært vanskeligere tilgjengelig om eiendommen var eiet av private. I flere av landets lakseelver er prestegårdens fiskerett i praksis den eneste strekningen langs elven der lokalbefolkningen har muligheter for laksefiske.

Dersom Den norske kirke blir eier av fondets skog- og jordbrukseiendommer, vil kirken som andre eiere av landbrukseiendommer være underlagt den alminnelige lovgivningen for landbruket. Departementet kan ikke se at forpaktere eller de som i dag leier bygninger eller jordveier av fondet, kommer i en annen stilling om Den norske kirke blir eier.

Departementet går ellers ut fra at Den norske kirke som eier neppe vil innta en mer restriktiv holdning til allmenhetens bruk av eiendommene til blant annet jakt og fiske enn hva som praktiseres i dag. Departementet går også ut fra at kirken vil føre videre den fiskeretten på eiendommene som Lovavdelingen tok stilling til i sin uttalelse i 2000 om laksefiskloven § 22. Om kirken likevel skulle innta en annen holdning i slike saker, må dette etter departementets syn respekteres som en del av den råderetten kirken bør ha som eier.

De kulturhistorisk verdifulle eiendommene

Fondets bygningsmasse omfatter ca. 1 400 bygninger, herav rundt 345 presteboliger som i mange tilfeller fortsatt benyttes som tjenestebolig for prest. Rundt 300 bygninger er fredet og ytterligere 200 bygninger regnes for å ha kulturhistorisk verdi.

Når det nå er lagt opp til en avklaring av eiendomsretten til fondets verdier, mener departementet at utgangspunktet må være at Den norske kirke i alle tilfeller bør overta eiendomsretten til presteboliger som fortsatt skal benyttes som tjenestebolig for prest, og gis mulighet til selv å forvalte disse til beste for menighetene og prestenes tjeneste. Også ved en løsning der verdiene deles mellom staten og Den norske kirke, mener departementet at disse presteboligene bør inngå blant de fondsmidlene som kirken bør overta. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.

Som eier av kulturhistorisk verdifulle bygninger vil Den norske kirke være forpliktet av kulturminnelovgivningen på vanlig måte. Departementet går ellers ut fra at kirken vil legge vekt på å forvalte eiendommene slik at deres kulturhistoriske verdi ikke går tapt. I mange tilfeller må det antas at kirken har en særlig interesse i å beholde og bevare bygninger som har en kirkehistorisk betydning. I andre tilfeller må kirken ta stilling til salg. Kirken som eier vil på dette området være stilt overfor de samme utfordringene som staten er stilt overfor i dag.

Når det spesielt gjelder de forpaktingsbrukene som er beholdt av kirke- og kulturhistoriske grunner eller fordi de er representative uttrykk for prestegårdshistorien, går departementet ut fra at Den norske kirke som eier vil forvalte og utvikle disse gårdsbrukene i overensstemmelse med den kulturarven som brukene representerer.

Festetomtene

Som nevnt har Opplysningsvesenets fond som grunneier et relativt stort antall bortfestede tomter. Antallet festekontrakter er rundt 6 400.

Departementet kan ikke se at de som i dag er festere av tomt til bolig- og fritidshus kommer i noen annen stilling ved at Den norske kirke blir eier og bortfester av tomtene. For tomtefeste til bolig- og fritidshus vil festekontrakten, ved siden av bestemmelsene i tomtefesteloven som regulerer feste av tomt til bolig- og fritidshus, fortsatt gjelde om kirken trer inn som eier og bortfester. Departementet kan heller ikke se at kommuner som har inngått tomtefeltkontrakter med fondet,

eller festere av tomt til næringsutvikling eller offentlige formål, kommer i noen annen stilling dersom kirken blir tomteeier og bortfester.

Finansforvaltningen

I loven om fondet er det ikke stilt opp særskilte vilkår eller betingelser for finansforvaltningen. De overordnede bestemmelsene som gjelder, er nedfelt i departementets hovedinstruks for forvaltningen av fondet. Ifølge instruksjonen skal fondets investeringer ha en moderat risikoprofil og fordeles på ulike bransjer, ulike land og ulike typer verdipapirer. Finansplasseringene skal ivareta Den norske kirkes verdigrunnlag.

Departementet antar at det forsiktighets- eller forsvarlighetsprinsippet som departementets instruks for finansforvaltningen er uttrykk for, vil bli lagt til grunn også av Den norske kirke. Om kirken velger å ta større risiko eller forvalte kapitalen etter andre retningslinjer enn de som gjelder i dag, må også dette etter departementets syn respekteres som en del av den råderetten kirken bør ha som eier.

Investeringene i eiendomsutvikling og småkraft

Fondet har i dag betydelige eierinteresser i underliggende selskaper. Clemens Eiendom AS eies i sin helhet av fondet, mens Clemens Kraft Holding AS eies av fondet med 50,1 pst. Det vises til omtalen av selskapene under punkt 3.5.

Ifølge aksjonæravtaler må et eierskifte formelt godkjennes av medaksjonærene i de enkelte selskapene, men departementet kan ikke se at en overføring til Den norske kirke av eierandelene i de nevnte selskapene endrer grunnlaget for disse selskapene eller at långivere eller medaksjonærer kommer i en annen stilling. Kirken som eier bør ellers stå fritt til også her å fortsette den satsingen som er påbegynt eller velge andre forretningsstrategier for verdiskaping og utvikling av fondsmidlene.

Nidarosdomens besøksenter og verksted for restaurering

Clemens Eiendom AS er gjennom datterselskapet Clemens Næringsbygg AS eier av Besøksenteret ved Nidarosdomen og verkstedene som Nidarosdomkirkes restaureringsarbeider benytter. Dersom kirken gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, må det etter departementets syn gjøres unntak for disse eiendommene, som bør

overdras til staten. For en nærmere begrunnelse vises til punkt 8.2.

Behovet for andre unntak eller andre særlige reguleringer av kirkens eierrettigheter, kan ikke departementet se at foreligger.

7.3 Særskilt om formålet «opplysningens fremme» i Grl. § 116

I Grl. § 116 er det bestemt at det benefiserte godset skal forbeholdes *geistlighetens beste og opplysningens fremme*. Hvis eiendomsretten til fondet gis Den norske kirke, kan konsekvensen være at det ene formålet – «opplysningens fremme» – utelukkes for alltid. Som det fremgår av Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017, mener Lovavdelingen at staten uten hinder av Grl. § 116 kan avklare eier spørsmålet og overlate rådigheten til fordel for Den norske kirke, med den konsekvensen at den myndigheten staten har hatt til å prioritere formålet «opplysningens fremme», blir avskåret. Det vil dermed ikke oppstå noe brudd med Grl. § 116 om dette formålet varig avskjæres som følge av at Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet.

Selv om det rettslig sett ikke er noe til hinder for at utdanningsformål utelukkes for bestandig om Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet, gjenstår spørsmålet om dette formålet nevnt i Grl. § 116 *bør* avskjæres. Om Den norske kirke gis eiendomsretten, er det i og for seg ikke noe i veien for at staten kan forplikte kirken til å anvende fondsmidler til verdslige utdanningsformål, for eksempel i form av et årlig tilskudd til Universitetet i Oslo.

Fra Opplysningsvesenets fond har det ikke vært avsatt midler til ikke-kirkelige utdanningsformål siden 1963, som var siste året det ble budsjettert tilskudd fra fondet til Universitetet i Oslo. Fondets tilskudd til universitetet var da 330 000 kroner. Denne praksisen ble lovfestet da det i loven om Opplysningsvesenets fond ble bestemt at fondet bare skulle komme Den norske kirke til gode.

Når verdslige utdanningsformål ikke har motatt bidrag fra fondet de seneste 50 årene og det må forutsettes at en gjeninnføring av tildelinger til slike formål i alle tilfeller må bli av marginal betydning for utdanningssektoren, mener departementet at fondsmidlene bør forbeholdes kirkelige formål, dersom Den norske kirke blir eier av fondet.

7.4 Den norske kirke som kapitaleier og en av landets største grunneiere

Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, vil Den norske kirke bli blant landets største skog- og grunneiere og forvalte en betydelig finanskapital.

Den norske kirke vil i tilfelle ikke være det eneste kirke- eller trossamfunn som forvalter store verdier i form av eiendommer og finanskapital. For eksempel er *Svenska kyrkan* forvalter av skog- og jordbrukseiendommer med et areal på rundt 500 000 hektar, som er fem ganger mer enn skog- og jordbruksarealene under Opplysningsvesenets fond. Dette gjør Svenska kyrkan til Sveriges største forvalter av jordbruksarealer og den femte største forvalteren av skog. Svenska kyrkan forvalter dessuten en finanskapital på godt over 15 mrd. kroner.

Til forskjell fra folkekirkene i andre nordiske land blir Den norske kirke så å si fullfinansiert over offentlige budsjetter. Hvilken betydning denne finansieringsordningen har hatt for Den norske kirkes stilling som folkekirke, og hvordan det i tilfelle vil påvirke kirkens stilling dersom den blir en betydelig kapital- og grunneier, kan det ikke sies noe sikkert om. Departementet mener Den norske kirke er nærmest til å vurdere hvilke virkninger det kan ha for kirkens stilling i samfunnet, for kirkens oppslutning, omdømme m.m., hvis kirken tilkjennes eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond med vidtgående rådighet.

7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av et kirkelig eierskap

7.5.1 Fondsmidlene som fri egenkapital

Det er ansett å følge av Grl. § 116 at grunnkapitalen i fondet (Opplysningsvesenets fonds kapitalfond) er urørlig. Grunnkapitalen skal bevares og kan ikke forbrukes. Som det framgår av Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 er det etter Lovavdelingens syn ikke opplagt at et slikt krav må opprettholdes dersom Den norske kirke gis eiendomsretten og fondet ikke lenger står under statens forvaltning. Departementet er som nevnt enig i denne vurderingen. Om Den norske kirke gis eiendomsretten og formuesmassen kommer under kirkens forvaltning, er det etter departementets syn ikke lenger grunn til å utlede noe krav fra Grl. § 116 om at grunnkapitalen skal beskyttes.

Departementet kan ikke se at staten av andre grunner skulle forplikte kirken til å forvalte kapi-

talen som urørlig eller bunden egenkapital. I så fall måtte det antakelig stilles krav om at verdiene ble holdt adskilt fra annen kirkelig formue.

Departementet viser til dette og legger til grunn at dersom Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet, bør alle fondsmidlene, også kapitalfondet, disponeres av kirken som fri egenkapital. Dette gir kirken større frihet i forvaltningen og bruken av fondsmidlene enn hva staten har i dag.

7.5.2 Forvaltningsorganet for fondet

I dag er det forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond som forvalter fondet. Hvis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond gis Den norske kirke med slik råderett som skissert over, bortfaller statens forvaltningsoppgaver overfor fondet. Disse overtas i sin helhet av kirken. Departementet mener konsekvensen er at også forvaltningsorganet – som virksomhet – må overføres til kirken. Departementet legger til grunn at en slik overføring vil være en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 og at reglene for virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 kommer til anvendelse, blant annet med hensyn til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, pensjonsrettigheter og reservasjonsrett. De ansatte i forvaltningsorganet vil da få Den norske kirke – det nasjonale rettssubjektet for kirken – som arbeidsgiver.

De ansatte i forvaltningsorganet har pliktig medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK) som arbeidstakere i staten. Forvaltningsorganet betaler pensjonspremie til SPK for medlemmene. Premien er beregnet til 7,7 mill. kroner for 2019. Dette er en forvaltningskostnad som Opplysningsvesenets fond fullt ut dekker ved sin finansiering av forvaltningsorganet.

Statens pensjonskasse har i mars 2019 beregnet pensjonsforpliktelsene for de ansatte i forvaltningsorganet per 1. januar 2019. Beregningen omfattet 60 aktive medlemmer. Brutto pensjonsforpliktelse per 1. januar 2019 er beregnet til 100 mill. kroner. Netto (udekket) forpliktelse er beregnet til 56 mill. kroner, inklusive arbeidsgiveravgiften av udekket forpliktelse. Hvis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond gis Den norske kirke – med påfølgende virksomhetsoverdragelse av forvaltningsorganet – følger det at også pensjonsforpliktelsen overføres til kirken.

7.5.3 Skattemessige konsekvenser

Det har i mange år vært lagt til grunn at Opplysningsvesenets fond er unntatt skatteplikt etter

skatteloven § 2-30 (1) bokstav b, som omhandler skattefritak for statlige fond. Dersom fondet overføres til Den norske kirke, må spørsmålet om skatteplikt vurderes etter bestemmelsene i skatteloven § 2-32 (1) og (2), som lyder:

- (1) Mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål, er fritatt for formues- og inntektskatt.
- (2) Driver institusjon eller organisasjon som omfattes av første ledd økonomisk virksomhet – herunder bortleie av fast eiendom, også i tilfelle eiendommen delvis er benyttet til egen bruk – vil formue i og inntekt av den økonomiske virksomheten være skattepliktig. Økonomisk virksomhet er unntatt fra skatteplikt når omsetningen av denne virksomheten i inntektsåret ikke overstiger 70.000 kroner. For veldedige og allmenntilnyttige institusjoner og organisasjoner er den tilsvarende beløpsgrensen 140.000 kroner.

Hvis Den norske kirke blir eier av Opplysningsvesenets fond og fondet beholdes som et eget rettssubjekt, må skatteplikten for fondet vurderes med utgangspunkt i fondet som selvstendig subjekt. Dersom det etter en konkret vurdering kan legges til grunn at fondet ikke har erverv til formål, vil fondet være fritatt for skatt etter skatteloven § 2-32 (1). Skattefritaket gjelder likevel ikke formue i og inntekt fra økonomisk virksomhet som går ut over det å realisere det ikke-erhvervsmessige formålet, jf. skatteloven § 2-32 (2). Dersom fondet har flere formål, vil hovedformålet være avgjørende. Ved vurderingen av om et selskap eller innretning er skattefri etter skatteloven § 2-32 (2) legges det blant annet vekt på virksomhetens art, det vedtektsbestemte formålet, vedtektenes bestemmelser om disponering av overskudd og anvendelse av overskudd ved oppløsning, organisasjonens oppbygging og den virksomhet som faktisk drives. Dersom fondet etter en konkret vurdering anses for å ha erverv til formål, vil de alminnelige skatte-reglene komme til anvendelse.

Om Den norske kirke tilføres alle fondets aktiva og disse inngår som en del av kirkens samlede formue, legger departementet til grunn at kirken kan bli omfattet av skatteplikt for disse aktiva etter skatteloven § 2-32 (2). Inntekt av og formue i en eventuell økonomisk virksomhet som går ut over kirkens egentlige arbeid eller virksomhet, vil være skattepliktig etter denne bestemmelsen.

Departementet vil for ordens skyld presisere at det ikke ses som aktuelt å innføre gunstigere skatteregler for Den norske kirke enn de som følger av den alminnelige skattelovgivningen, dels fordi det generelt ikke bør gjøres unntak fra de alminnelige skattereglene, dels fordi særlige regler om skattefritak for Den norske kirke innebærer at kirken kommer i en gunstigere skatteposisjon enn andre tros- og livssynssamfunn.

7.6 Konsekvenser for den offentlige finansieringen av Den norske kirke

Som den historiske gjennomgangen i kapittel 2 viser, ble de kirkelige utgiftene på 1800-tallet og utover på 1900-tallet i stadig større utstrekning dekket inn ved ordinære kommunale og statlige bevilgninger. Noe forenklet kan man si at kommunene tok det økonomiske ansvaret for kirkebyggene, mens staten etter hvert tok det fulle ansvaret for prestenes lønn. Avkastningen fra prestegårdene og de sentralkirkelige fondene ble benyttet til nybygging og vedlikehold på prestegårdene og ellers tatt til inntekt for statskassen til delvis dekning av statens utgifter til prestelønningene og andre kirkelige formål.

Et skifte i disponeringen av fondets midler kom ved St.meld. nr. 64 (1984–85), som åpnet for utvidet salg av fondets eiendommer. Vilkåret for et utvidet salg var at avkastningen av salgssummene skulle komme Den norske kirke til gode uten avkorting i de offentlige utgiftene til kirken. Det ble dannet et eget særfond av salgssummene, og fra særfondets avkastning ble det gitt årlige tilskudd til kirken. Tilskuddene ble videreført som en forpliktelse for Opplysningsvesenets fond da særfondet ble avviklet på midten av 1990-tallet. Kort tid senere opphørte overføringen av midler fra Opplysningsvesenets fond til statskassen.

Fondets tilskudd til Den norske kirke har på bakgrunn av St.meld. nr. 64 (1984–85) vært sett som en inntekt for kirken som statens bevilgninger til kirken ikke skal påvirkes av. Etter at Den norske kirke nå mottar et rammetilskudd fra staten, er det etter departementets syn naturlig å se statens og fondets tilskudd til Den norske kirke i sammenheng. Statens tilskudd kan neppe lenger ses uavhengig av fondets tilskudd.

Den norske kirke er så å si fullt ut finansiert over statsbudsjettet og kommunebudsjettene. I 2018 ble det fra staten og kommunene overført i alt 6,4 mrd. kroner til Den norske kirke, herav 2,2 mrd. kroner over statsbudsjettet og 4,2 mrd.

kroner over kommunebudsjettene. Etter departementets syn vil dagens offentlige finansiering av kirken kunne bli utfordret dersom eiendomsretten til fondet gis Den norske kirke med vidtrekkende rådighet. Å overføre formuesverdier av det omfanget som fondet representerer, vil – i hvert fall over tid – kunne påvirke både innretningen og omfanget av dagens offentlige finansiering av kirken. Konsekvensen vil kunne bli at de offentlige overføringene blir redusert i et omfang som helt eller delvis svarer til de verdiene som kirken får tilført gjennom fondet.

Om Den norske kirke skal ha mulighet til veie opp en eventuell reduksjon i de offentlige overføringene gjennom den formuen som fondet representerer, vil det kreves en omstrukturering av formuesmassen. I dag er formuen for en stor del bundet i fast eiendom som drives med årlige underskudd. Siden finansinntektene i stor grad medgår til å dekke opp driftsunderskuddet fra eiendomsforvaltningen, vil i praksis heller ikke finanskapitalen i noe omfang kunne benyttes til å ta over utgiftsoppgaver som staten og kommunene har i dag. Bare ved å realisere store deler av de verdiene som nå er bundet i eiendommene og konvertere verdiene til finanskapital, vil kirken få det økonomiske handlingsrommet som trengs for eventuelt å kunne ta over utgiftsoppgaver som nå ligger til staten eller kommunene.

Etter departementets syn er det vanskelig å se at et omfattende salg av fondets eiendeler er prinsipielt betenkelig eller bør unngås av andre grunner, så fremt eiendommer med en særskilt kirkelig betydning holdes utenom salget, dvs. eiendommer som ved sin bruk, beliggenhet eller historie representerer en særskilt verdi for Den norske kirke. Mange av eiendommene er imidlertid ikke lett omsettelige, og et omfattende eiendomssalg vil måtte gå over mange år. Salg av landbrukseiendommer vil på vanlig måte være underlagt landbrukslovgivningen, og også ved utskilling av bygninger på landbrukseiendommene kreves det delingstillatelse og konsesjon. Dessuten vil de betydelige verdiene som festetomtene representerer, ikke kunne realiseres uten at festeren er villig til å kjøpe tomte. En kirkelig overtakelse av utgiftsoppgaver som det offentlige har overfor Den norske kirke i dag, må i så fall fases inn over tid.

En slik langsiktig innfasing gjør det vanskelig å se at midlene i fondet er egnet til å dekke opp for eventuelle reduksjoner i statens eller kommunenes årlige driftstilskudd til Den norske kirke, i hvert fall på kort sikt. Selv på lang sikt, når eien-

domsverdier eventuelt er realisert, synes en kirkelig overtakelse av egne driftsutgifter – mot tilsvarende reduksjon i statens eller kommunenes driftstilskudd – å være vanskelig å gjennomføre, særlig fordi kirkens dekning av egne driftsutgifter vil være avhengig av den årlige avkastningen av formuen. Dersom kirkens driftsgrunnlag skal være noenlunde stabilt fra år til år, vil de offentlige tilskuddene til Den norske kirke variere med den årlige avkastningen. I praksis betyr dette at de offentlige tilskuddene til Den norske kirke vil bli påvirket av hvordan kirken forvalter verdiene. En slik finansieringsordning for kirken er neppe aktuell.

I dag er det kommunene som har ansvaret for driften og vedlikeholdet av de 1 630 kirkebyggene som tilhører Den norske kirke. Nærmere 1 000 kirkebygg er fredet eller regnet som kulturhistorisk verdifulle kirker. Mange av kirkebyggene, også mange av de kulturhistorisk verdifulle kirkene, er preget av mangelfullt vedlikehold over lang tid. Det foreligger anslag på at istandsetting og sikring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene kan være på godt over 10 mrd. kroner.

Dersom Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet og formuesoverføringen leder til at de offentlige tilskuddene til kirken reduseres, antar departementet at det mest nærliggende i en slik situasjon kunne være at kirken får et finansieringsansvar for istandsetting av kirkebygg – i første rekke de kulturhistorisk verdifulle – og på denne måten avlaste de kommunale utgiftsoppgavene på området. Vedlikeholdsetterslepet for kirkebyggene er så vidt betydelig at det ikke ville være realistisk at Den norske kirke, som eier av fondet, ville kunne bære disse utgiftene uten kommunal medvirkning. Trolig kunne det også bli reist spørsmål om å gi Den norske kirke et finansielt medansvar for bygging av nye kirker.

Et kirkelig finansieringsansvar overfor kirkebyggene ville i tilfelle kunne innføres etter hvert som eiendomsverdier ble realisert og gjort tilgjengelig for investeringer i kirkebyggene. Den norske kirke ville også kunne ta opp lån for å istandsette eller bygge kirker.

Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke har i dag krav på offentlige tilskudd som svarer til de offentlige tilskuddene som Den norske kirke mottar, med enkelte særskilte unntak. Denne likebehandlingen i økonomisk understøttelse av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er ført videre i forslaget til ny trossamfunnslov i Prop. 130 L (2018–2019). En eventuell reduksjon i de offentlige overføringene til Den norske kirke – som følger av at Den norske

kirke gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond – vil da kunne ha som konsekvens en reduksjon også i de offentlige tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn.

7.7 Lovmessige konsekvenser

7.7.1 Loven om fondet

Slik departementet ser det, vil en løsning av eier spørsmålet der eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond gis Den norske kirke slik som skissert ovenfor, innebære at loven om fondet kan

oppheves i sin helhet. De lovmessige konsekvensene, herunder spørsmålet om kirkens eiendomsrett bør bestemmes i lov eller ved ordinært stortingsvedtak, vil departementet i tilfelle komme tilbake til.

7.7.2 Grunnloven § 116

Dersom eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond gis Den norske kirke slik som skissert, kan ikke departementet se at bestemmelsen i Grl. § 116 første punktum om det benefiserte godset vil ha noen rettslig eller praktisk betydning lenger.



Figur 8.1 Lier prestegård

Foto: Anne Lise Norheim

8 Hvis verdiene i fondet deles mellom staten og Den norske kirke

8.1 Innledning

I likhet med den løsningen av eierspørsmålet som er omtalt i forrige kapittel, der eiendomsretten til fondet gis Den norske kirke med vidtrekkende rådighet, mener departementet at Grl. § 116 ikke er til hinder for en løsning der fondets midler deles mellom staten og Den norske kirke, jf. foran under punkt 6.4. Også denne løsningen kan utformes på mange måter. Det sentrale spørsmålet er hvilke prinsipper eller retningslinjer som bør bestemme fordelingen av verdiene.

Etter departementets syn bør en løsning der verdiene deles mellom staten og Den norske kirke, bygge på at kirken gis eierrettighetene til de eiendommene som har en særskilt verdi for Den norske kirke, dvs. eiendommer som gjennom sin bruk, beliggenhet eller historie har en spesiell kirkelig betydning. Eiendommer eller andre av fondets eiendeler som ikke har en slik særskilt kirkelig verdi, vil staten ha eiendomsretten til. Det er innretningen av en slik løsning av eierspørsmålet som drøftes i dette kapitlet.

8.2 Fordelingen av verdiene mellom staten og kirken

I det følgende drøftes hvilke eiendeler i fondet som departementet mener Den norske kirke bør gis eiendomsretten til ved en deling av verdiene mellom staten og kirken. Eiendeler som Den norske kirke ikke positivt blir eier av, vil da være eiet av staten.

Som nevnt er utgangspunktet at de eiendelene Den norske kirke får tilført, skal ha en særskilt verdi for kirken. Departementet mener at kirkens eierrettigheter heller ikke i dette tilfellet bør begrenses av annet enn den alminnelige lovgivningen, jf. foran under punkt 7.2. Når det gjelder de rettslige virkningene av statens eiendomsrett til de gjenværende fondsmidlene, det gjenværende Opplysningsvesenets fond, vises til de begrensningene som anses å følge av Grl. § 116, blant annet at verdiene skal forvaltes forsvarlig,

holdes adskilt fra statens øvrige eiendeler og komme de formålene til gode som er nevnt i Grl. § 116. Det vises til punkt 6.2 foran og Lovavdelingens generelle gjennomgang av Grl. § 116 i sin uttalelse 23. mars 2017.

Presteboligene

Fondet eier i dag rundt 345 presteboliger. Som følge av at prestenes boplikt ble opphevet i 2015, vil mange av fondets boliger bli solgt i årene framover, men på langt nær alle. Presteboliger som ikke er aktuelle for salg, kan være boliger som gjennom sin alder og brukshistorie har en særlig kulturhistorisk verdi og i mange tilfeller også en særlig kirkehistorisk verdi. Det er også aktuelt å beholde presteboliger med umiddelbar nærhet til stedets kirke. Presteboliger som er planlagt beholdt av kulturhistoriske eller kirkehistoriske grunner, vil fortsatt bli tilbudt som tjenestebolig for prest, selv om presten ikke lenger vil ha boplikt der. Bakgrunnen er at det beste vernet av presteboligens kulturminneverdi, er at den benyttes til sitt formål.

Selv om boplikten for prester er opphevet, har fondet i oppgave å tilby tjenestebolig for prest på steder der slik bolig kan være nødvendig for å rekruttere prest dit. Også i disse tilfellene kan det være aktuelt å beholde fondets prestebolig på stedet.

Departementet mener utgangspunktet må være at Den norske kirke får eierrettighetene til de av fondets presteboliger som ikke er aktuelle for salg. Trolig vil dette antallet kunne være i størrelsesorden 100–200 boliger, så fremt det gis tillatelse til fradeling av de boligene som tilhører en landbruksseiendom.

Utover presteboliger i fondets eie, er det i dag rundt 110 presteboliger som kommunene har plikt til å holde. Fondet refunderer kommunenes boligutgifter etter nærmere regler. Dette gjelder boliger som ble benyttet da boplikten ble opphevet og som presten i medhold av avtalen om boplikts opphør har rett til å bo i, inntil presten skifter stilling eller pensjoneres. Selv om de kom-

munale presteboligene vil fases ut etter hvert og dermed også fondets refusjon til kommunene, kan det ennå gå mange år før fondets økonomiske forpliktelser overfor kommunene er bortfalt. Departementet ser ikke grunn til at Den norske kirke skal overta disse forpliktelsene. Det er ellers relativt beskjedne beløp det er tale om. I 2018 var fondets netto utgifter til de kommunale presteboligene på 6 mill. kroner.

Også en del av fondets presteboliger er i bruk som tjenestebolig fordi presten har rett til å bo der i medhold av avtalen om opphør av boplikten. Så fremt boligen er aktuell å selge når den blir ledig, kan ikke departementet se grunn til at Den norske kirke blir eier av boligen.

Et særskilt spørsmål er om Den norske kirke bør overta de av fondets boliger som benyttes som tjenestebolig for biskop, jf. omtalen under punkt 3.3.4. Departementet kan ikke se at tjenesteboliger som i nyere tid er anskaffet for biskoper, bør overføres til kirken. Dette gjelder biskopens tjenestebolig i byene Hamar, Kristiansand, Bergen, Molde og Bodø, som er anskaffet i nyere tid, og dessuten boligen i Trondheim som preses benytter. Når det gjelder eldre bispeboliger som ikke benyttes som tjenestebolig for biskop i dag, bør det vurderes konkret om det foreligger særskilte hensyn som tilsier at en eller flere av disse bør overføres til Den norske kirke. Ingen av bispeboligene tilhører en landbrukseiendom.

Forpaktings- og jordleiebrukene

Fondets bygningsmasse omfatter i dag rundt 1 400 bygninger. 300 bygninger er fredet og ytterligere ca. 200 bygninger er regnet som kulturhistorisk verdifulle. De fleste av fondets bygninger, også de kulturhistorisk verdifulle, er del av et forpaktings- eller jordleiebruk som ikke er fradelt den prestegårdseiendommen de hører til. Tilsvarende er mange av de kulturhistorisk verdifulle presteboligene ikke utskilt fra den prestegården de tilhører.

De fleste av de 23 forpaktingsbrukene som er i fondets eie, er beholdt i fondet fordi de på en særlig måte representerer prestegårdshistorien og/eller fordi de sammen med kirkebygget på stedet utgjør en enhet i kulturlandskapet og bør holdes samlet. I enkelte tilfeller kan forpaktingsbruket representere en potensiell merverdi for fondet ved omregulering av areal e.l. Departementet antar at det for hvert enkelt forpaktingsbruk må gjøres en konkret vurdering av spørsmålet om Den norske kirke bør bli eier av gårdsbruket. Det avgjørende vil være hvilke særskilte kirkelige

hensyn som tilsier at kirken blir eier. I denne forbindelse bør det også gjøres en ny vurdering av spørsmålet om forpakteren i det enkelte tilfellet bør gis anledning til å kjøpe bruket.

Departementet antar at også overføring til Den norske kirke av eierrettighetene til jordleiebruk må vurderes konkret i lys av hvilken spesiell kirkelig interesse det enkelte bruket har. For jordleiebrukene vil det ellers være mest aktuelt at Den norske kirke blir eier av bygninger med en særskilt kirkelig verdi, eventuelt gårdstun med umiddelbar nærhet til stedets kirke, ikke jordveiene og andre bygninger, selv om disse bygningene har en kulturhistorisk verdi. I de fleste tilfellene vil det være presteboligen på jordleiebruket som har en særlig kirkelig verdi.

Utskilling og deling av en landbrukseiendom er ellers underlagt reguleringer som vil ha betydning for spørsmålet om forpaktingsbruk eller gårdsbygninger vil kunne overdras til Den norske kirke, jf. nærmere omtale under punkt 8.3.1.

Skog, utmark og festetomter

Departementet kan ikke se at fondets skoger eller utmarksarealer (fjellområder m.m.) representerer noen særskilt verdi for Den norske kirke, men dersom det på skog- og utmarksarealene finnes bygninger som på grunn av sin beliggenhet, historiske opprinnelse eller bruk har en særskilt kirkelig verdi, bør det vurderes å overføre disse til kirken.

I spørsmålet om fondets bortleide tomtearealer har noen særskilt kirkelig verdi, kan det være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom festetomter til bolig- og fritidshus, kommunale tomtefeltkontrakter og festetomter til næringsvirksomhet og offentlige formål m.m. Departementet kan ikke se at de to første kategoriene representerer noen særskilt verdi for kirken. For de andre festetomtene kan det unntaksvis være tomter som ut fra bruken eller beliggenheten har en særlig kirkelig verdi.

I St.meld. nr. 64 (1984–85), der ble åpnet for utvidet salg av fondets eiendommer, ble det understreket at arealer som kunne komme kirken til nytte, ikke skulle selges. Liknende hensyn bør tas i betraktning ved en deling av fondets verdier mellom staten og Den norske kirke. Bortfestede tomter som er i bruk som gravplass eller som kan være aktuelle å regulere som framtidig gravplassareal, bør trolig Den norske kirke i mange tilfeller bli eier av. Slike saker må imidlertid vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, også fordi de kan berøre kommunale interesser, siden kommunene er økono-

misk ansvarlig for de offentlige gravplassene. Trolig vil det også kunne oppstå spørsmål om tomter med umiddelbar nærhet til stedets kirkebygg bør overføres til Den norske kirke som eier og bortfester, men også slike saker må vurderes konkret.

Mot denne bakgrunnen antar departementet at det for de av fondets tomter som er utleid til offentlige formål, næringsformål m.m., bør foretas en gjennomgang av hvilke tomtearealer som bør vurderes for eventuell overføring til Den norske kirke som eier. Dersom det på fondets eiendommer også finnes andre tomter som på grunn av sin beliggenhet eller bruk har en særskilt kirkelig tilknytning, bør også disse vurderes for eventuell overdragelse til Den norske kirke. Vilkåret for at en tomt skal regnes av verdi for kirken, må imidlertid settes strengt og kan ikke begrunnes i at Den norske kirke trenger arealer for bygging av menighetshus e.l. At tomte en gang i framtiden kan komme et kirkelig formål til gode, vil ikke være tilstrekkelig.

Eiendelene i Clemens Eiendom AS

Clemens Eiendom AS, som er heleid av Opplysningsvesenets fond, er et holdingselskap som eier flere datterselskaper, jf. omtalen under punkt 3.5.2. Fondets investering gjennom Clemens Eiendom AS er kommersielt begrunnet. Selskapet er dannet for å få fram og utvikle de verdiene som fondets arealer og eiendommer representerer. Selv om de fleste kontoreiendommene som selskapet eier, tjener et kirkelig formål, må konkrete eiendomsoverdragelser til Den norske kirke vurderes i lys av konsekvensene for selskapene, for selskapenes gjeldsforpliktelser m.m. Også planlagte endringer i bruken av eiendommene, slik som for Rådhusgata 1–3 i Oslo (Kirkens Hus), kan ha betydning.

Granavolden Gjæstgiveri AS på Hadeland driftes i dag som regulær hotellvirksomhet. Etter departementets syn taler dette for at hotellet forblir i fondets eie, selv om hotellet ved sin beliggenhet nær pilegrimsleden og søsterkirkene på Gran har en kirkelig tilknytning.

Gjennom Clemens Næringsbygg AS er Clemens Eiendom AS eier av verkstedene for Nidaros domkirkes restaureringsarbeider og Besøkssenteret ved Nidarosdomen. Verkstedtomta på hjørnet av Sverresgate 9 og Bispegata 11 i Trondheim ble kjøpt av Opplysningsvesenets fond i 1995. Restaureringen og oppbyggingen av verkstedbygningene ble finansiert over statsbudsjettet i årene 1996–1997. Besøkssenteret ved Nidarosdomen, som sto ferdig ved kroningsjubi-

leet i 2006 og er oppført på domkirkens grunn, ble bekostet av Opplysningsvesenets fond.

Restaureringen av Nidarosdomen har vært et statlig ansvar siden 1869, da Nidaros domkirkes restaureringsarbeider ble etablert som en statlig bygghytte ved kirken. Domkirkens restaureringsarbeider, som er en statlig virksomhet under Kulturdepartementet, har i dag det bygningsmessige ansvaret for Nidarosdomen og forvalter kirkebygget og den tiliggende Erkebispegården som et nasjonalanlegg. Erkebispegården eies av staten, mens Nidarosdomen regnes som en form for selveiende stiftelse. Selv om Nidarosdomens verksteder og besøkssenter har en kirkelig tilknytning, ses det i alle tilfeller som uaktuelt at eierrettighetene til disse eiendommene gis Den norske kirke, jf. punkt 7.3.

Også innen eiendomsutvikling er Clemens Eiendom AS eier av flere datterselskaper. Disse har til oppgave å utvikle fondets eiendommer til bolig- og næringsformål. Departementet kan ikke se at de eiendommene som eies av Clemens Eiendom AS eller av datterselskaper, eller at de eiendomsprosjektene som selskapene har under utvikling, i utgangspunktet har noen spesifikk kirkelig tilknytning eller representerer noen særskilt verdi for Den norske kirke. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte tomtearealer som selskapene eier, kan ha en særskilt kirkelig tilknytning eller verdi.

Oslo bispegård

Oslo bispegård i Gamlebyen i Oslo er oppført på ruinene av Olavsklosteret, som trolig ble grunnlagt i 1239. Etter reformasjonen ble eiendommen benyttet av Oslo katedralskole og Oslo biskop. På grunn av vedlikeholdstilstanden ble gården revet mot slutten av 1800-tallet og ny bispegård oppført i 1884. Kjellerhvelvene fra middelalderen er bevart, og bispegården ble fredet i 1994. Oslo bispegård tjente som bispebolig inntil Oslo biskop i 1986 ble gitt annen tjenestebolig og eiendommen forbeholdt som kontor for Oslo bispedømme.

Oslo bispegård ble i mange år forvaltet som andre eiendommer under Opplysningsvesenets fond, og det ble lenge antatt at fondet var eier. På 1990-tallet ble det avklart at staten er eier, og gården kom under Statsbyggs forvaltning. Rundt årtusenskiftet ble Oslo bispegård i regi av Statsbygg opprustet som kontoreiendom og representasjonslokaler for Oslo bispedømme, som fortsatt er leietaker. I lys av bispegårdens kirkelige bruk og kirkehistoriske betydning, mener departementet det er grunn til å reise spørsmålet om Oslo

bispegård bør overdras til Den norske kirke. I og for seg kan spørsmålet vurderes uavhengig av spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, men særlig i det tilfellet at eierrettighetene til fondet deles slik som skissert ovenfor, mener departementet det er naturlig å se disse spørsmålene i sammenheng. Også planene for å utvikle et nytt Kirkens Hus i Gamlebyen i Oslo, nær Oslo bispegård, tilsier at eierskapet vedrørende Oslo bispegård vurderes nå, i sammenheng med en avklaring av eiendomsretten til fondet. Departementet vil i tilfelle komme tilbake til saken om Oslo bispegård når eierrettighetene til fondet er avklart.

Eiendelene i Clemens Kraft Holding AS

Fondets investeringer i småkraftsektoren er kommersielt begrunnet. Departementet kan ikke se at Clemens Kraft Holding AS representerer noen særlig eller spesifikk verdi for Den norske kirke som kan begrunne kirkens overtakelse av fondets eierandel i selskapet.

Fondets finanskapital

Dersom fondets verdier deles mellom staten og Den norske kirke, der kirken som utgangspunkt skal gis eiendomsretten til de eiendommene som har en særskilt verdi for kirken, viser gjennomgangen over at det i tilfelle er aktuelt å overføre til Den norske kirke et visst antall presteboliger og dessuten en del andre kirkelig betydningsfulle bygninger og eiendommer.

De eiendommene i fondet som departementet i utgangspunktet mener Den norske kirke bør få overført til seg, har en ikke ubetydelig salgs- eller markedsverdi. De 345 presteboligene som fondet eier i dag, har en antatt salgsverdi på rundt 1,2 mrd. kroner. Om det antas at Den norske kirke får tilført det halve antallet, vil kirken anslagsvis få tilført verdier på 0,6 mrd. kroner. Som nevnt er imidlertid begrunnelsen for at disse eiendommene tilføres kirken, at de har en slik særskilt kirkelig verdi at de bør være i kirkens eie. Salgsverdien vil dermed ikke ha noen vesentlig praktisk interesse, siden utgangspunktet er at de ikke vil komme for salg. Overføring av eventuelle kontoreiendommer til Den norske kirke kommer i en annen stilling. Disse er salgbare, men om de selges, må Den norske kirke kjøpe eller leie andre kontoreiendommer som erstatning.

Mange av eiendommene som Den norske kirke i tilfelle blir eier av, ikke minst mange av

presteboligene, er av kulturhistorisk verdi som det koster mye å vedlikeholde på grunn av bygningenes alder og størrelse. Størstedelen av den eiendomsmassen som er aktuell å tilføre kirken, vil ikke gi tilstrekkelige driftsinntekter i form av husleieinntekter, forpaktningssavgifter o.l. til å dekke eiendommens drifts- og vedlikeholdsutgifter. For mange av eiendommene foreligger det dessuten et betydelig istandsettingsbehov. Kontoreiendommer som Den norske kirke i tilfelle overtar, kommer også her i en annen stilling. Husleieinntektene som disse eiendommene gir årlig, skal dekke eiendommens drifts- og vedlikeholdsutgifter. Det samme må legges til grunn dersom Den norske kirke blir eier.

Departementet viser til dette og mener Den norske kirke i tillegg til de aktuelle eiendommene, bør tilføres midler som trengs for å drifte eiendommer som ikke er selvfinansierende, og å sette disse i stand. Hvordan slik tilførsel mest hensiktsmessig bør skje, vil departementet i tilfelle komme tilbake til. Størrelsen på kapitaltilførselen kan ellers ikke bestemmes før det er avklart hvilke eiendommer som overføres til kirken, hvilket inntekspotensial de antas å ha, eiendommens istandsettingsbehov m.m.

De av fondets verdipapirer som inngår i den såkalte formålporteføljen, hvor investeringen er begrunnet i mer ideelle hensyn enn rene avkastningsmål, jf. punkt 3.4, synes det nærliggende at Den norske kirke bør få. Markedsverdien av formålporteføljen var som nevnt 41 mill. kroner ved utgangen av 2018. Overføring av disse aksjepostene til Den norske kirke bør i tilfelle inngå som en del av kapitaltilførselen til kirken.

8.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

8.3.1 Fradelingsspørsmål m.m.

Mange av de presteboligene som Den norske kirke er ment å få tilført etter denne løsningen av eierspørsmålet, er ikke fradelt den prestegårds-eiendommen boligen tilhører. Presteboligen vil ikke kunne overføres til kirken som eier før bolig-eiendommen er tillatt fradelt, er oppmålt og har fått et eget matrikelnummer (gårds- og bruksnummer). Andre presteboliger, også de som fra før er fradelt som selvstendig eiendom med eget matrikelnummer, bør relativt enkelt kunne overkjøtes til kirken.

Ved fradeling av en prestebolig (eller andre bygninger) fra en landbrukseiendom kreves til-

latelse etter jordloven. Også plan- og bygningsloven krever delingssamtykke. I tillegg kan fradelingen medføre en bruksendring i forhold til areal- eller reguleringsplanen og dermed kreve dispensasjon fra planen eller endring av planen. Det er kommunene som avgjør slike saker. I spørsmålet om fradeling kan det ha betydning om landbrukseiendommen for øvrig skal beholdes av gjenværende Opplysningsvesenets fond, eller selges.

Forpaktningsbruk som det kan være aktuelt at Den norske kirke blir eier av, er heller ikke fradelt den prestegårdseiendommen som bruket tilhører. Forpaktningsavtalen er avgrenset til en del av eiendommen, oftest gårdsbygningene, jordveiene og i noen tilfeller noe av prestegårdsskogen. Skal Den norske kirke bli eier av arealet som omfattes av forpaktningsavtalen, kreves det fradeling av arealet fra den øvrige delen av prestegården. Prestegården kan omfatte betydelige skog- og utmarksarealer utover det arealet som er omfattet av forpaktningsavtalen. I hvert enkelt tilfelle bør det som nevnt avklares om arealet som omfattes av forpaktningsavtalen bør selges, i tilfelle med forkjøpsrett til forpakteren. I slike tilfeller må det også avklares om presteboligen bør eller kan utskilles. Siden deling av en landbrukseiendom krever tillatelse etter reglene i jordloven, er det ikke mulig på forhånd å vite om kommunen vil gi samtykke til deling slik at arealene kan overskjøtes til Den norske kirke eller selges. Ved vurderingen av om delingssamtykke vil bli gitt, kan det også i dette tilfellet ha betydning om eiendommen for øvrig skal beholdes av gjenværende Opplysningsvesenets fond eller selges.

Som nevnt antar departementet at det for jordleiebrukene oftest bare vil være gårdsbrukets prestebolig som har en særskilt verdi for Den norske kirke, eventuelt med tillegg av gårdsbygninger som ved sin bruk, historie eller beliggenhet har en særlig kirkelig verdi. I enkelte tilfeller kan gårdstunet med presteboligen og andre bygninger ha en slik nærhet til stedets kirke at det vil være naturlig å vurdere om denne delen av bruket bør søkes fradelt og overført til Den norske kirke. Liksom forpaktningbrukene er ikke jordleiebrukene fradelt den prestegårdseiendommen som bruket tilhører. Delingsspørsmålene som oppstår i forbindelse med fondets jordleiebruk, kommer derfor i samme stilling som deling av fondets andre landbrukseiendommer. Også i slike tilfeller kan det ha betydning om landbrukseiendommen for øvrig er aktuell å selge.

Som det framgår vil mange av fondets eiendommer med en særskilt kirkelig verdi kunne overføres til kirken relativt enkelt, selv om det vil ta noe tid å identifisere hvilke eiendommer som det kan være aktuelt å overføre. For eiendommer på en landbrukseiendom vil det være nødvendig først å avklare hvilke eiendommer som i tilfelle bør søkes utskilt og dernest søke om tillatelse til å fradele eiendommen. Som nevnt er det ikke mulig på forhånd å kunne si noe om utfallet av slike delingssaker. Om delingstillatelse gis og eiendommen er konsesjonspliktig, må Den norske kirke – som framtidig eier – søke om konsesjon til å erverve eiendommen. Det er kommunen som avgjør om konsesjon skal gis. Som alternativ til ordinær konsesjonsbehandling vil det antakelig være mer hensiktsmessig at det fremmes en samlet søknad om unntak fra konsesjonsplikten ved kirkens erverv av de eiendommene som er konsesjonspliktige. Det er Landbruksdirektoratet som behandler slike søknader.

Ved deling og utskilling av eiendommer vil det ofte påløpe betydelige transaksjonskostnader, inkludert kommunale og statlige gebyrer. I forbindelse med de enkelte eiendomsverdragene vil det også påløpe dokumentavgift til staten. Slike transaksjonskostnader vil for en del være en utgift for fondet, slik de er det i dag når eiendommer under fondet selges, mens andre transaksjonskostnader vil påhvile Den norske kirke som ny eier.

8.3.2 Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond

Departementet legger til grunn at en løsning av eierspørsmålet som skissert, innebærer at forvaltningsordningen for gjenværende Opplysningsvesenets fond i hovedsaken skal fortsette som før. Forvaltningen av fondet vil dermed fortsatt ligge til forvaltningsorganet. Imidlertid antar departementet at det kan være aktuelt å vurdere om forvaltningsorganet bør omdannes til et selskap, jf. punkt 8.4.1 nedenfor.

Ved overføring av en del av eiendelene i Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke, vil noen av oppgavene i forvaltningsorganet måtte overtas av Den norske kirke. Departementet antar at det også i dette tilfellet vil kunne foreligge en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 og at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kan komme til anvendelse, men en virksomhetsoverdragelse – med tilhørende pensjonsforpliktelser – vil i tilfelle berøre et fåtall av de ansatte.

For Den norske kirke reises spørsmålet om kirken vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompe-

tanse til å forvalte de eiendelene som kirken får tilført. Selv om enkelte ansatte i forvaltningsorganet blir overført til Den norske kirke som følge av den virksomhets- eller oppgaveoverføringen som finner sted, antar departementet at Den norske kirkes administrasjon – i praksis Kirkerådets administrasjon – bør styrkes. Behovet for en slik administrativ styrking må i tilfelle vurderes konkret, blant annet i lys av hvilke eiendommer som overføres. Antakelig kan det også vurderes om forvaltningsorganet – etter avtale med Den norske kirke og i en overgangsperiode – kan forvalte de eiendelene som Den norske kirke har blitt eier av.

8.3.3 Skatte- og avgiftsmessige konsekvenser

Også med tilførsel av en del av fondets eiendommer – og midler til å drifte og vedlikeholde eiendommene – vil Den norske kirke kunne bli skattepliktig etter skatteloven § 2-32 (2) for disse eiendelene i den grad de inngår i økonomisk virksomhet som går ut over kirkens egentlige arbeid eller virksomhet, jf. punkt 7.5.4. Omfanget av denne skatteplikten vil imidlertid bli langt mindre enn den skatteplikten som vil kunne inntreffe om alle verdiene blir tilført kirken.

Ved overføring av fast eiendom fra fondet til Den norske kirke vil det etter vanlige regler påløpe dokumentavgift for kirken som ny eier. Avgiftsgrunnlaget utgjør 2,5 pst. av salgsværdien (markedsverdien) av den eiendommen som overdras. Også andre avgifter eller gebyrer vil kunne påløpe for kirken.

Departementet mener at det ved tilførselen av midler til kirken for å vedlikeholde og drifte eiendommer, også bør tas hensyn de skatte- og avgiftsmessige konsekvensene.

8.3.4 Kirkens formuesforvaltning

Den norske kirke vil ved den løsningen av eierspørsmålet som er skissert, bli tilført en langt mindre formue enn om kirken gis eiendomsretten til hele fondet. På hvilken måte kirken ønsker å organisere forvaltningen av de tilførte formuesverdiene, bør kirken selv ta stilling til, slik departementet har lagt til grunn dersom kirken gis eiendomsretten til fondet, jf. foran under punkt 7.2.2. Departementet går ut fra at kirken også i dette tilfellet nøye vurderer hvilke organisasjonsformer som er best egnet for å unngå at verdier går tapt. Departementet er innstilt på å bistå kirken i denne typen spørsmål.

8.4 Nærmere om statens eierandel

8.4.1 Fondets forvaltningsordning

Det følger av den ovenfor skisserte løsningen av eierspørsmålet, at de eiendelene i fondet som ikke overføres til Den norske kirke, vil være bestemt som statens eiendom. Som nevnt legger departementet til grunn at så lenge Grl. § 116 består, vil statens forvaltning av eiendelene være underlagt de samme begrensningene som nå. Gjenværende formuesmasse i fondet må da holdes adskilt fra statens øvrige eiendeler, bevares og gi avkastning til de formålene som Grl. § 116 nevner. Det vises til punkt 6.3 der dette grunnlovsspørsmålet er nærmere omtalt.

Også uavhengig av de formelle vilkårene etter Grl. § 116 mener departementet at reelle og praktiske hensyn tilsier at det gjenværende Opplysningsvesenets fond bør holdes samlet som én formue under forvaltning av et særskilt forvaltningsorgan. Imidlertid antar departementet, i lys av den nye situasjonen som oppstår, at dagens organisering av forvaltningen av fondet neppe vil være hensiktsmessig og at det bør vurderes om forvaltningsorganet bør omdannes til et særlovsselskap, for eksempel etter mønster av Folketrygdfondet som er gitt i oppgave å forvalte Statens pensjonsfond Norge. Dette er blant de spørsmålene som i tilfelle må utredes nærmere og som det ikke er hensiktsmessig å ta stilling til nå.

8.4.2 Statens disponering av (gjenværende) Opplysningsvesenets fond

Avkastningen fra fondet har vært benyttet på fondet selv og de siste 30 årene også vært overført som finansielle tilskudd til Den norske kirke. Departementet mener det fortsatt må stilles krav om at driften og forvaltningen av fondet fullt ut dekkes av fondets inntekter. Overskytende avkastning vil tilfalle statskassen, med den begrensningen som følger av Grl. § 116. Slik disponering av fondets midler svarer til den situasjonen som var inntil midten av 1980-tallet, da avkastningen ble benyttet på fondets eiendommer og ellers ført som inntekt for statskassen til delvis dekning av statens utgifter til prestelønninger og andre kirkelige formål.

Ved den fordelingen av fondets verdier mellom staten og Den norske kirke som er skissert, vil staten være eier av størstedelen av de verdiene og eiendelene som i dag ligger til Opplysningsvesenets fond. Om staten som eier i tilfelle bør gjennomføre et nedsalg av fondets aktiva, bør på vanlig måte vurderes i lys av de prinsippene som

gjelder for statlig eierskap til ulike typer aktiva. Departementet har ikke vurdert spørsmålet om nedsalg nærmere, verken generelt eller for de enkelte aktiva. Slike spørsmål må blant annet ses i sammenheng med hvilket mandat som skal gjelde for fondets framtidige forvaltning etter at det er gått over til å bli et rent statlig fond. Hvilke forutsetninger ellers som bør gjelde for statens disponering av det gjenværende Opplysningsvesenets fond, er omtalt under punkt 8.6 nedenfor. Som det framgår, er det departementets syn at verdien av dette fondet skal komme Den norske kirke til gode.

8.5 Konsekvenser for den offentlige finansieringen av Den norske kirke

Ved den løsningen av eierrettighetene til fondet som er skissert, er utgangspunktet at Den norske kirke vil få tilført bygninger og eiendommer som ved sin beliggenhet, historie eller bruk har en spesifikk kirkelig verdi. For eiendommer som tilhører en landbrukseiendom må det tas forbehold om det kan gis tillatelse til fradeling, og også for enkelte andre eiendommer må overdragelse til kirken vurderes konkret. Utgangspunktet er videre at Den norske kirke vil få tilført de midlene som trengs for å drifte og sette i stand de eiendommene kirken blir eier av. I denne innretningen av fordelingen av verdiene mellom staten og kirken ligger det en forutsetning om at tilførselen av eiendommer og andre midler ikke skal representere noen styrking av kirkens økonomiske stilling. Med dette menes at Den norske kirke ikke er tiltenkt noen økonomisk gevinst til fordel for sin alminnelige virksomhet som kirke. Kirkens tilførsel av eiendommer og midler for å drifte og vedlikeholde eiendommene, skal slik sett være økonomisk nøytral for kirken. Mot denne bakgrunnen legger departementet til grunn at løsningen av eierspørsmålet slik som skissert, ikke skal ha konsekvenser for statens eller kommunenes økonomiske ansvar for Den norske kirke, slik dette ansvaret i dag er nedfelt i kirke-loven og videreført i forslaget til ny trossamfunnslov i Prop. 130 L (2018–2019).

8.6 Økt statlig innsats for de kulturhistorisk viktige kirkebyggene

De verdiene i Opplysningsvesenets fond som ved denne løsningen av eierspørsmålet vil være eiet av staten, utgjør som nevnt størstedelen av fondets

verdier. Med bakgrunn i fondets opprinnelse, formål og kirkelige betydning i alle år, er det departementets syn at den reelle verdien av de eiendelene som staten blir eier av, skal komme Den norske kirke til gode. Departementet mener dette bør settes som en betingelse for den skisserte løsningen av eierspørsmålet. En slik betingelse innebærer at Den norske kirke fra det tidspunktet fondet er blitt et statlig fond, så å si vil ha til gode en kapital som svarer til verdien av de eiendelene i fondet som staten på det aktuelle tidspunktet er blitt eier av. Departementet ser det ikke som aktuelt at denne fordelingen for kirken innløses for eksempel som en kapitaltilførsel til kirken eller som en økning av statens årlige driftstilskudd til Den norske kirke i et visst antall år. Etter departementets syn bør kirkens fordel innrettes mot de kulturhistorisk viktige kirkebyggene ved at staten øker sin direkte innsats for bevaring av disse kirkene. Så å si alle er i daglig bruk som menighetskirker for Den norske kirke, med soknene i Den norske kirke som eier, og behovet for å sikre kirkebyggene mot brann og bringe dem opp på et ordinært vedlikeholds nivå er betydelig.

Departementet legger til grunn at statens økte innsats overfor de kulturhistorisk viktige kirkebyggene på det grunnlaget som er skissert over, ikke skal avløse kommunenes økonomiske ansvar på området eller komme til erstatning for eksisterende tiltak eller ordninger overfor kirkebyggene. På hvilken måte statens bidrag bør finansieres, vil departementet i tilfelle komme tilbake til, da det her kan tenkes flere mulige løsninger, for eksempel ved at det gis tilskudd fra det statlige fondet og/eller ved ordinære statlige tilskudd uavhengig av fondets avkastning. Staten vil ha større frihet til å velge hensiktsmessige finansieringsløsninger for sin innsats overfor de kulturhistorisk viktige kirkebyggene enn Den norske kirke vil ha, hvis kirken gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond med et eventuelt påfølgende økonomisk ansvar for å ivareta disse kirkebyggene, jf. drøftingene under punkt 7.6 foran. Hvordan staten i praksis finansierer den økte innsatsen overfor kirkebyggene, kan etter departementets syn ikke være avgjørende for å ta stilling til denne løsningen av eierspørsmålet, så lenge det fastholdes at staten skal øke sin innsats for bevaring av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene i et omfang som over tid svarer til de fondsverdiene som staten på et gitt tidspunkt er blitt eier av.

Som nevnt er det usikkerhet ved de anslagene som foreligger om verdien av fondets eiendeler. Ellers kan verken nåverdien eller salgsverdien av

det gjenværende Opplysningsvesenets fond ses som uttrykk for den reelle verdien av de eiendelene som staten blir eier av, jf. omtalen av nåverdi- og salgsverdiberegningene under punkt 3.5 foran. Departementet mener det ved denne løsningen av eierspørsmålet bør gjennomføres en uavhengig verdivurdering av fondet, slik at det innenfor visse usikkerhetsmarginer ikke oppstår uenighet om hva som skal regnes som den reelle verdien av de fondsmidlene som staten blir eier av. Det er denne verdien som vil bestemme dimensjoneringen av statens innsats overfor de kulturhistorisk viktige kirkebyggene.

8.7 Andre konsekvenser for Den norske kirke

I de siste 30 årene har Den norske kirke mottatt et årlig tilskudd fra fondets avkastning til kirkens IKT-løsninger og andre felleskirkelige tiltak. Tilskuddet har vært medregnet i grunnlaget for statens tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Med den løsningen av eierspørsmålet som det er redegjort for ovenfor, vil denne typen tilskudd fra fondet til kirkelig virksomhet falle bort. Om det statlige rammetilskuddet til Den norske kirke bør ta hensyn til dette, vil departementet vurdere som en budsjett sak i sammenheng med de årlige statsbudsjettene.

Fondet har i dag utestående rundt 90 mill. kroner som lån til kirkelige formål med subsidiert rente. Disse lånene bør løpe som før, mens eventuelle nye lån fra fondet – det gjenværende Opplysningsvesenets fond – bør gis på vanlige markedsvilkår.

8.8 Lovmessige konsekvenser

8.8.1 Loven om fondet

Som nevnt i punkt 7.7.1 mener departementet at loven om Opplysningsvesenets fond bør kunne

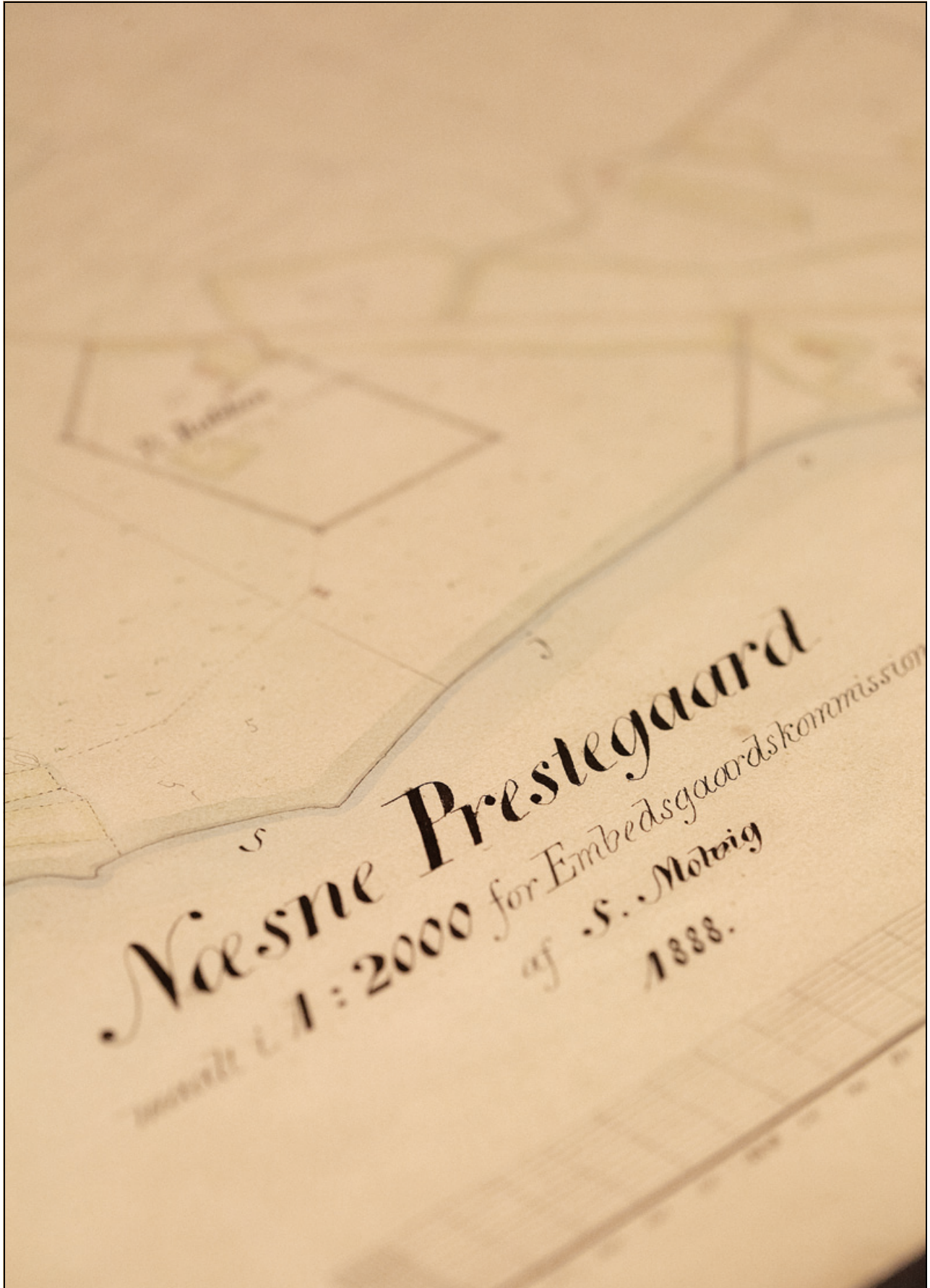
oppheves i sin helhet hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet. Hvis fondets verdier deles mellom staten og kirken slik som skissert, vil det, blant annet som følge av bestemmelsene i Grl. § 116, antakelig fortsatt være grunn til å regulere fondet i egen lov. De lovendringene som kreves, synes mest naturlig å innpasse i dagens lov om fondet. I forbindelse med lovarbeidet vil det som nevnt også være aktuelt å vurdere fondets forvaltningsordning, forvaltningsmandatet m.m.

De lovmessige konsekvensene, herunder spørsmålet om kirkens eiendomsrett til de enkelte eiendelene bør bestemmes i lov eller ved ordinært stortingsvedtak, vil departementet i tilfelle komme tilbake til.

8.8.2 Grunnloven § 116

Så lenge Grl. § 116 første punktum består, er staten i sin forvaltning av Opplysningsvesenets fond bundet av de vilkårene som følger av paragrafen, jf. Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017. Departementet har som nevnt lagt til grunn at dette også vil gjelde dersom Den norske kirke får tilført en del av fondets verdier og staten bestemmes som eier av gjenværende verdier, dvs. gjenværende Opplysningsvesenets fond, jf. foran under punkt 8.4.

Dersom Stortinget bestemmer at eiendelene i fondet med endelig virkning deles mellom staten og Den norske kirke som skissert, kan ikke departementet se at Grl. § 116 første punktum lenger tjener noen hensikt. Så lenge Grl. § 116 består, vil grunnkapitalen i det gjenværende fondet være beskyttet av Grl. § 116, som begrenser statens disponering av verdiene. En slik grunnlovsbestemt begrensning i statens råderett kan ikke departementet se har noen hensikt etter at eierspørsmålet er avklart og verdiene er fordelt mellom staten og Den norske kirke på det grunnlaget som er skissert over.



Figur 9.1

Foto: Yvonne Holth

9 Grunnloven § 16

9.1 Innledning

Grl. § 16 forplikter staten til å understøtte alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond slik som skissert i kapittel 7, oppstår spørsmålet om andre tros- og livssynssamfunn etter Grl. § 16 vil ha krav på tilskudd fra staten som forholdsmessig svarer til de verdiene Den norske kirke får tilført. Lovavdelingen vurderte dette spørsmålet særskilt i sin uttalelse 23. mars 2017. Departementet har sett det som hensiktsmessig i dette kapitlet å gjengi disse vurderingene i sin helhet.

Dersom eiendelene til fondet deles mellom staten og Den norske kirke slik som skissert i kapittel 8, oppstår det tilsvarende et spørsmål om andre tros- og livssynssamfunn vil ha krav på tilskudd fra staten som forholdsmessig svarer til de verdiene Den norske kirke får tilført, selv om verdiene i dette tilfellet vil være langt mindre enn om kirken får eiendomsretten til alle fondets midler. Lovavdelingen har i sin uttalelse 23. mars 2017 ikke vurdert konsekvensen for andre tros- og livssynssamfunn ved denne løsningen av eierspørsmålet, men uttalelsen er relevant også i dette tilfellet.

9.2 Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om Grl. § 16

I Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017, punkt 5, heter det:

5. Grunnloven § 16 fjerde punktum

5.1 Grunnloven § 16 fjerde punktum – generelle utgangspunkter

Grunnloven § 16 fikk i hovedsak sin någjeldende ordlyd etter grunnlovsendringen 21. mai 2012 (justeringer som følge av grunnlovspråkreformene i 2014 er uten betydning i denne sammenheng):

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestem-

melser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.»

Vi viser til redegjørelsen for bestemmelsens forhistorie og forarbeider i Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015 punkt 4.

Det fremgår av den nevnte uttalelsen og vår uttalelse 10. juni 2016 at Grunnloven § 16 fjerde punktum etter vårt syn oppstiller et utgangspunkt om at staten ikke skal diskriminere mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ved «understøttelse», herunder ved tildeling av økonomiske midler over statsbudsjettet. Vi viser særlig til 2016-uttalelsen punkt 2.5.1, som på viktige punkter viser videre til 2015-uttalelsen.

For å konstatere diskriminering må følgende vilkår være oppfylt:

- Det må foreligge analoge (sammenlignbare) situasjoner, slik at en kan tale om forskjellsbehandling.
- Forskjellsbehandlingen må være usaklig. Selv om forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet, kan den være diskriminerende hvis den er uforholdsmessig.

5.2 Grunnloven § 16 fjerde punktum – den konkrete vurderingen

5.2.1 Innledning. Presisering av problemstillingen

I Kulturdepartementets brev 3. mars 2016 heter det:

«Dersom Stortinget treffer vedtak om at statens eierskap til fondet skal overføres til en rettslig selvstendig kirke, reises spørsmålet om det følger av Grunnloven § 16 at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn en økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres Den norske kirke ved overføringen av eiendomsretten.»

«Overføring av eiendomsrett» sier i seg selv nokså lite om hvilke fordeler som vil (eller vil kunne) tilflyte Den norske kirke som følge av overføringen. Vi antar at en ved vurderingen etter Grunnloven § 16 fjerde punktum må se på de samlede virkningene som utløses av statens

disposisjoner over og reguleringer knyttet til Opplysningsvesenets fond.

Vi tar i det følgende, som i punkt 4.7.2 utgangspunkt i et tenkt eksempel der staten overfører eiendomsretten over formuesmassen til Den norske kirke, og hvor kirken dessuten får avgjørende innflytelse over forvaltningen av fondet. Som nevnt der kan en slik modell sies å utgjøre et ytterpunkt i den rådigheten som kan tildeles Den norske kirke.

Dagens tildelinger til Den norske kirke fra Opplysningsvesenets fond kan gi et inntrykk av verdiene det er tale om: Fondets bidrag (tildelinger) til Den norske kirke var på 129 millioner kroner i 2015, jf. Prop. 1 S (2016–2017) KUD s. 142.

Spørsmålet er om en overføring av eiendomsretten under slike forutsetninger utløser krav om tilsvarende støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Det er i brevet hit vist til Grunnloven § 16. Etter vårt syn er det på dette punktet en nær sammenheng mellom Grunnloven § 16 fjerde punktum og Grunnloven § 116 første punktum. Det kan også være av interesse å undersøke hvordan tildelinger fra Ovf har vært håndtert i praksis frem til i dag. Før vi besvarer spørsmålet om Grunnloven § 16 fjerde punktum, finner vi det derfor nødvendig å si noe om dagens praksis for likebehandling av tros- og livssynssamfunn knyttet til tildelinger fra Opplysningsvesenets fond, og dessuten noe om forholdet til Grunnloven § 116 første punktum.

5.2.2 Praksis ved tildeling av midler fra Ovf

I dag regnes de årlige tildelingene fra Ovf til Den norske kirke inn i tilskuddsgrunnlaget til de øvrige tros- og livssynssamfunnene, jf. lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudemssamfunn og ymist anna § 19 første ledd og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2 første ledd. Den førstnevnte loven § 19 første ledd første og annet punktum lyder:

«Registerført trudemssamfunn kan krevja årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.»

Kravet om at tilskuddet skal være «så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja», kom inn i loven da den ble vedtatt i 1969, og det har stått uendret siden da.

Spørsmålene om hva som skulle inngå i beregningsgrunnlaget og dermed være omfattet av 1969-lovens likebehandlingsprinsipp, er omtalt slik i lovens forarbeider (jf. Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 44):

«I likhet med komitéen mener departementet at det ved beregningen av tilskuddet ikke bør tas i betraktning om utgiftene til statskirken dekkes av skattemidler, av fond eller av andre kilder.»

Komitéuttalelsen som departementet viser til, fremgår av Innstilling om Lov om trossamfunn, avgitt av Dissenterlovkomiteen av 1957 s. 89.

Hvilke kirkelige fond det her siktes til, er ikke presisert verken i proposisjonen eller i innstillingen fra Dissenterlovkomiteen. I Innstilling om statens forvaltning av offentlige fond og legater (1956), inntatt som særskilt vedlegg til St.prp. nr. 8 (1959–60) Om offentlige fond, finnes det på s. 19–20 en oversikt over hvilke «geistlige fond» som den gang lå under Kirkedepartementet. Dette dreier seg i hovedsak om fond som i dag ligger under Opplysningsvesenets fond og som har tilknytning til det benefiserte gods. Dermed er det nærliggende å forstå uttalelsen slik at departementet her mente at tilskudd fra Ovf (og de tidligere fondene som nå ligger under Ovf) til Den norske kirke skulle tas inn i beregningsgrunnlaget.

Dersom den årlige tildelingen fra Ovf antas å falle utenfor Grunnloven § 16 fjerde punktum, kan det anføres at det innebærer en svekkelse sammenlignet med det prinsippet om likebehandling som har vært praktisert med grunnlag i *lovgivningen* i alle år siden 1969-loven kom på plass. En praksis basert på lovgivningen binder likevel ikke forståelsen av Grunnloven. Det gjelder selv om det i begge tilfeller gjelder forståelsen av et begrep – eller begreper – om «likebehandling». Uttalelsene i forarbeidene til 1969-loven, som stemmer med senere praksis, er generelle, og de problematiserer ikke særskilt stillingen til midler som stammer fra det benefiserte godset.

Dessuten er situasjonen en annen når det nå er tale om et mer definitivt økonomisk oppgjør mellom staten og Den norske kirke, hvor en samtidig tar stilling til hvordan eierforholdene til formuesmassen bør være fremover.

Vi viser ellers til hva Kulturdepartementet skriver i brevet hit:

«Vi nevner at når fondets bidrag til Den norske kirke i dag regnes inn i tilskuddsgrunn-

laget til andre tros- og livssynssamfunn, beror dette antakelig på uklarheten i eierskapsspørsmålet og neppe i seg selv kan ses på som uttrykk for at staten eier fondet.»

5.2.3 Sammenhengen mellom Grunnloven § 116 første punktum og § 16 fjerde punktum

Den norske kirke er gjennom Grunnloven § 116 første punktum gitt en privilegert særstilling gjennom formålet «geistlighetens beste». I tillegg er Den norske kirke blitt ytterligere tilgodesett i praksis ved at staten ikke har brukt sin handlefrihet til å tilgodese formålet «opplysningsfremme» de siste tiårene, jf. punkt 4.3 med henvisninger. Bakgrunnen for grunnlovsbestemmelsen er den historiske opprinnelsen til det alt vesentlige av midlene som i dag finnes i Opplysningsvesenets fond: grovt fremstilt tiende og donasjoner mv. til den katolske kirken, etter reformasjonen donasjoner mv. til den evangelisk-lutherske kirken.

Det kan spørres om dette i seg selv er avgjørende for at ikke-diskrimineringsbestemmelsen i Grunnloven § 16 fjerde punktum ikke utløser krav for andre tros- og livssynssamfunn ved en overføring av eiendomsrett til Den norske kirke.

Etter vårt syn kan det klart nok anføres argumenter i den retningen. I dagens situasjon mottar Den norske kirke støtte over statsbudsjettet som langt overstiger avkastningen fra Opplysningsvesenets fond. Slik var situasjonen i 2012, og slik vil situasjonen være i tiden fremover. Privilegiet i Grunnloven § 116 første punktum vil dermed ikke ha betydning som grunnlovsfestet privilegium dersom tildeling av avkastning fra Opplysningsvesenets fond skulle utløse krav om tilsvarende støtte fra andre tros- og livssynssamfunn. Særlig sett i lys av formuesmassens opprinnelse kan det virke mindre rimelig.

Sammenhengen mellom Grunnloven § 116 første punktum og § 16 fjerde punktum tilsier etter vårt syn at overføring av eiendomsrett fra staten til Den norske kirke, sammen med en rådighet som gir anledning til å benytte fondet til kirkens formål, ikke utløser noen plikt til å tildele andre tros- og livssynssamfunn en økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke.

Det kan spørres om *forarbeidene til Grunnloven § 16 fjerde punktum* bygger på bestemte forutsetninger om forholdet mellom tilskuddet fra Ovf og ikke-diskrimineringsprinsippet i

Grunnloven. Særlig er det situasjonen ved et eventuelt økonomisk oppgjør knyttet til gjennomføring av skillet mellom staten og Den norske kirke som interesserer.

Grunnloven § 16, slik bestemmelsen lyder etter grunnlovsendringene i 2012, ble foreslått av Gjønnnes-utvalget i NOU 2006: 2. Utvalget drøftet i utredningens punkt 9 ulike spørsmål angående «eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, Opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen» (s. 150). Om det fremtidige eierskapet til fondet heter det (s. 157, kursivert av oss):

«Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20 ... at OVF overføres til Den norske kirke. *Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon fordi den eiendom og kapital som i dag ligger under OVF fra gammelt av er kirkelig eiendom som har vært gitt eller er ervervet av kirken, og ikke staten eller samfunnet som helhet.* Ved en endret kirkeordning er det derfor naturlig at fondet tilbakeføres til kirken. I den grad OVF's eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, er dette etter flertallets oppfatning kompensert ved at midler og avkastning fra fondet opp gjennom historien i betydelig grad har vært overført til verdslige formål. I forhold til fondets opprinnelige størrelse er de verdier som fortsatt gjenstår relativt beskjedne og bør anses som kirkelig eiendom.»

Utvalget bygget altså tydelig på at overføring av eiendomsretten til Ovf ikke skulle utløse noe krav på kompensasjon til andre tros- og livssynssamfunn.

På senere stadier av grunnlovsforberedelsen er holdepunktene imidlertid mindre sikre. Verken i St.meld. nr. 17 (2007–2008) eller i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) omtales spørsmålet så direkte som hos Gjønnnes-utvalget.

Det finnes i de nevnte forarbeidene noen generelle utsagn knyttet til likebehandling av tros- og livssynssamfunn ved økonomiske overføringer. Vi viser til omtalen av St.meld. nr. 17 (2007–2008) og Innst. S. nr. 287 (2007–2008) i vår 2016-uttalelse punkt 2.5.2.

Av større interesse er etter vårt syn at Grunnloven § 16 ble vedtatt i en situasjon der flere partier på Stortinget var opptatt av det fremtidige eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Vi viser særlig til uttalelser fra Stortingets

kirke-, utdannings- og forskningskomité i Innst. O. nr. 79 (2007–2008), særlig på s. 6:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at disse partier tidligere har avklart sin holdning til eierskapsspørsmålet, og mener det er gode juridiske og politiske holdepunkter for at det underliggende eierskapet til fondet skal ligge hos kirken.»

Drøftelsene i den nevnte komitéinnstillingen var riktignok mest direkte knyttet til foreslåtte endringer i tomtefesteloven (de endringene som ledet frem til avgjørelsen i Rt. 2010 s. 535 P). De var imidlertid både i sak og tid nær knyttet til Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008), se Høyres merknad i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) s. 8.

Det nevnte standpunktet må videre ses i sammenheng med at ulike utsagn i offentlige utredninger og komitéinnstillinger i Stortinget understreker at spørsmålet om eiendomsrett til Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom stat og kirke må ses på som et «politisk» spørsmål. Dette gjelder for det første utsagn i St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 103 og Innst. S. nr. 287 (2007–2008). Vi viser videre til ulike utsagn av denne typen tilbake til St.meld. nr. 64 (1984–85) som er gjengitt i Innst. O. nr. 79 (2007–2008) på s. 4–6. Inntrykket som etterlates, er at eiendomsrettsspørsmålet ikke skal avgjøres ut fra juridiske betraktninger.

Nå kan det riktignok anføres at et syn som går ut på at eiendomsrettsspørsmålet må avgjøres «politisk», kan forenes med at en beslutning om å legge eiendomsretten til Ovf til Den norske kirke, utløser krav om tilsvarende støtte til øvrige tros- og livssynssamfunn etter Grunnloven § 16 fjerde punktum. Generelle utsagn om «likebehandling» ved økonomiske overføringer, som vi har vist til foran, kunne trekke i den retningen. Etter vårt syn stemmer det likevel bedre med de samlede føringene i de ulike stortingsdokumentene om en legger til grunn at en eventuell overføring av eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke ikke med nødvendighet, basert på en anvendelse av Grunnloven § 16 fjerde punktum, skulle utløse krav på kompensasjon til øvrige tros- og livssynssamfunn.

Vi finner etter dette å måtte legge til grunn Gjønnes-utvalgets tydelige standpunkt som uttrykk for hva som samlet kan utledes av forarbeidene til Grunnloven § 16 fjerde punktum:

«at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon».

Det følger ikke med logisk nødvendighet at § 116 første punktum må leses som en spesialbestemmelse som blir avgjørende for at det ikke blir spørsmål om diskriminering etter Grunnloven § 16 fjerde punktum ved tildeling av midler fra Ovf til Den norske kirke. Vi finner det likevel nærliggende å lese bestemmelsen nettopp slik, dvs. slik at den privilegerte stillingen som Den norske kirke er gitt gjennom formålet «geistlighetens beste» i Grunnloven § 116 første punktum, blir avgjørende for spørsmålet om plikt til kompensasjon til øvrige tros- og livssynssamfunn.

Vi finner likevel ikke grunn til å konkludere definitivt på dette punktet. Argumentene som taler for at Grunnloven § 116 første punktum gir en særlig beskyttelse til Den norske kirke gjennom angivelsen av formålet «geistlighetens beste», taler også for at Den norske kirke ikke er i en sammenlignbar situasjon med øvrige tros- og livssynssamfunn, jf. Grunnloven § 16 fjerde punktum. Vi viser til drøftelsen i det følgende.

5.2.4 Sammenlignbare situasjoner?

Vi viser til de generelle utgangspunktene for anvendelsen av Grunnloven § 16 fjerde punktum i punkt 5.1. Et første vilkår for at Grunnloven § 16 fjerde ledd skal utløse noe krav for andre, er at de er i sammenlignbare situasjoner som Den norske kirke. Hvis ikke dette er tilfellet, foreligger det heller ingen forskjellsbehandling.

Vi vurderer spørsmålet under den forutsetning at Den norske kirke fritt kan bestemme hva midlene skal brukes til (innenfor det som kan aksepteres etter Grunnloven § 116 første punktum). Vi vurderer spørsmålet med utgangspunkt i den samlede formuesmassen.

Ser en utelukkende på *virkningene* for Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn, ligger det nær å si at de er i sammenlignbare situasjoner: For alle vil et økonomisk tilskudd ha betydning for adgangen til å utøve religiøs virksomhet. Det finnes like fullt vesentlige forskjeller:

Formuesmassen har sin spesielle, historiske opprinnelse. Det foreligger sterke historiske argumenter for Den norske kirkes særlige tilknytning til formuesmassen. Det gjelder selv om de samme historiske argumentene

ikke har vært avgjørende for det juridiske spørsmålet om eiendomsrett.

Den historiske tilknytningen mellom formuesmassen og Den norske kirke var i 1814 utslagsgivende for den særlige beskyttelsen kirkelige formål ble gitt gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 106 (nå § 116). Grunnlovsbestemmelsen og den praksisen som har vært ført innenfor bestemmelsens rammer, har ført til at tilknytningen mellom formuesmassen og Den norske kirke er blitt bevart frem til i dag.

Nettopp denne særskilte tilknytningen mellom Den norske kirke og formuesmassen har vært grunnlaget for at en i meget lang tid har valgt å se på eiendomsspørsmålet som «uavklart», med Den norske kirke som en av to mulige eiere.

Rettsforholdet mellom staten og Den norske kirke gjennomgikk fundamentale endringer ved grunnlovsendringene i 2012. Som pekt på i 2015-uttalelsen punkt 2 består det imidlertid fortsatt, både etter Grunnloven og lovgivningen, et særlig forhold mellom staten og Den norske kirke. Dette er blant annet kommet til uttrykk i Grunnloven § 16 annet og tredje punktum:

«Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov.»

Etter vårt syn gir disse formuleringene i grunnlovs form uttrykk både for en anerkjennelse av Den norske kirkes historiske særstilling og at den fortsatt – i egenskap av folkekirke – nyter et visst, særlig vern. Den norske kirkes formuesstilling har vært preget av at den juridisk fra 1814 og frem til i dag har vært sett på som en del av staten. Som del av staten har Den norske kirke i begrenset grad hatt mulighet til eller behov for å bygge opp noen selvstendig formuesmasse.

Situasjonen nå er dessuten unik ved at det er spørsmål om å finne en samlet løsning for hvordan Den norske kirke endelig skal etableres som et trossamfunn rettslig og økonomisk løsrevet fra staten i en helt annen grad enn tidligere. Overføring av eiendomsrett til Den norske kirke vil tilføre kirken formue. Vi nevner at det enkelte tros- og livssynssamfunns formue etter dagens ordning er uten betydning for vurderingen av hvor mye støtte det enkelte samfunnet mottar.

Vi har etter dette vanskelig for å se at noen andre tros- eller livssynssamfunn er i en sam-

menligbar situasjon med Den norske kirke ved spørsmålet om å overføre eiendomsrett til formuesmassen som i dag utgjør Opplysningsvesenets fond.

Vår konklusjon er at det ikke følger av Grunnloven § 16 fjerde punktum at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke ved en eventuell overføring av eiendomsretten.

Vi vil likevel kort omtale saklighets- og forholdsmissighetsvilkårene.

5.2.5 Saklige grunner og forholdsmessighet

Dersom det skulle foreligge forskjellsbehandling ved den typen overføring som er beskrevet i punkt 5.2.1, er det neste spørsmålet om det foreligger saklige grunner for en slik forskjellsbehandling.

De samme argumentene som taler for at det ikke foreligger noen sammenlignbar situasjon, blir etter vårt syn avgjørende for at det foreligger saklig grunn til forskjellsbehandling. Vi viser til punkt 5.2.4.

Vi finner etter dette ikke grunn til å gå inn på vilkåret om forholdsmessighet, ut over å nevne at midler som ikke har opprinnelse i det benefiserte godset, etter det vi har skjønnet utgjør en helt bagatellmessig andel av det som i dag er Opplysningsvesenets fond.

Som nevnt i kapittel 6 foran har Lovavdelingens drøftinger av de konstitusjonelle spørsmålene i uttalelsen punkt 4 tatt utgangspunkt i at staten må regnes som eier av Opplysningsvesenets fond. Lovavdelingen har i uttalelsen punkt 6 også drøftet konsekvensene av et annet syn på eierspørsmålet, dvs. at fondet enten ikke har noe underliggende eierskap, men er en selveiende særlovsstiftelse, eller at fondet eies av Den norske kirke. Om det skulle legges til grunn at Den norske kirke er eier, kan ikke Lovavdelingen se at det i forhold til Grl. § 16 oppstår noen særskilte spørsmål.

9.3 Departementets vurderinger

Det er Lovavdelingens vurdering og konklusjon at det ikke følger av Grunnloven § 16 fjerde punktum at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn økonomisk støtte tilsvarende de verdiene som overføres til Den norske kirke, dersom eiendomsretten til Opplysnings-

vesenets fond gis Den norske kirke. Det framgår av uttalelsen at dette gjelder også dersom kirkens eiendomsrett gis med vidtgående råderett. Departementet slutter seg til Lovavdelingens syn.

Den innretningen av kirkens eiendomsrett til fondet som departementet har lagt til grunn i meldingens kapittel 7, samsvarer etter det departementet kan se med Lovavdelingens forståelse av at kirken gis «vidtrekkende rådighet» over fondsmidlene. Hvis Den norske kirke gis eiendomsretten til fondet på det grunnlaget som er skissert i kapittel 7 foran, legger derfor departementet til grunn at andre tros- og livssynssamfunn ikke vil ha krav på en forholdsmessig økonomisk kompensasjon.

Lovavdelingen har som nevnt ikke særskilt vurdert den tilsvarende problemstillingen dersom fondets verdier deles mellom staten og Den norske kirke slik som skissert i meldingens kapittel 8. Siden dette er en løsning som er mindre omfattende enn om kirken tilføres alle verdiene i fondet, legger departementet til grunn at Lovavdelingens vurderinger og konklusjoner vil gjelde også i dette tilfellet. Departementet viser for øvrig til punkt 8.5, der det framgår at de verdiene som Den norske kirke i tilfelle vil få tilført, ikke skal representere noen økonomisk gevinst til fordel for kirkens alminnelige virksomhet.



Figur 10.1 Gjerstad prestegård

Foto: Jiri Havran

10 Departementets konklusjon

10.1 Konklusjon og begrunnelse

De verdiene som det benefiserte godset og Opplysningsvesenets fond i sin tid representerte, var betydelige. At eiendomsretten til verdiene ble et viktig og omdiskutert spørsmål på 1800-tallet, er naturlig når verken lovgivningen eller andre rettskilder ga et klart svar på spørsmålet. Muligheten for at det benefiserte godset en gang i framtiden kunne utgjøre grunnkapitalen i en fri folkekirke, underbygget spørsmålets betydning. Når eierspørsmålet er omstridt, har dette også sammenheng med at de problemstillingene som eierspørsmålet reiser, er komplekse og berører både statsrettslige, rettshistoriske og kirkerettslige problemstillinger, deriblant hvordan det norske statskirkesystemet skal forstås og om den norske statskirken rettslig og faktisk var et statlig religionsvesen, en fullt integrert del av statsapparatet.

Departementet anerkjenner den tilhørigheten som det benefiserte godset, i dag Opplysningsvesenets fond, gjennom alle år har hatt til kirken, og har merket seg de innvendingene som er reist fra kirkelig hold til Lovavdelingens konklusjon om eiendomsretten til fondet. Slik spørsmålet om eiendomsretten står, er det departementets syn at Stortinget bør avgjøre spørsmålet. Det er på denne bakgrunnen departementet i denne meldingen har skissert to alternativer for en avklaring av eierrettighetene. I det ene alternativet gis Den norske kirke eiendomsretten til fondet med vidtgående rådighet, i det andre alternativet deles verdiene mellom staten og kirken.

Som nevnt utgjorde det benefiserte godset og de kirkelige fondene som kom til ved salg av dette godset, store verdier på 1800-tallet. Gjennom verdiforringelsen av de kirkelige fondene som følge av inflasjon, overtok staten en stor del av de utgiftene som avkastningen fra prestegårdene og de kirkelige fondene var ment å finansiere. Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond blir i dag i overveiende grad benyttet til å bevare og utvikle fondets eiendeler. Den norske kirkes fordel av fondet er begrenset, og kirken er så å si fullfinansiert gjennom bevilgninger fra staten og kommunene, uten innslag av kirkeskatt eller pliktig med-

lemskontingent slik tilfellet er for folkekirkene i andre nordiske land. Når det i Sverige ble bestemt at den kirkelige eiendomsmassen fra eldre tid (skog- og jordbrukseiendommer m.m.) skulle ligge til Svenska kyrkan som del av kirkens finansieringsgrunnlag også etter skillet mellom staten og kirken i år 2000, må dette blant annet ses i sammenheng med at Svenska kyrkan har medlemsfinansiering og ikke mottar offentlige tilskudd til sin virksomhet.

En avgjørelse om eierrettighetene til Opplysningsvesenets fond kan vanskelig ses uavhengig av de endringene i finansieringen av Den norske kirke som har funnet sted siden 1800-tallet. Den historiske sammenhengen mellom statens økte finansiering av kirken på den ene siden og prestegårdenes og de kirkelige fondenes reduserte betydning som kirkelig finansieringskilde på den andre siden, kan neppe holdes utenom som vurderingsmoment ved en avklaring av eierspørsmålet. Slik departementet ser det, vil blant annet denne sammenhengen kunne lede til at dagens offentlige finansiering av Den norske kirke kommer i en annen stilling om eiendomsretten til fondet gis Den norske kirke (med vidtrekkende rådighet). På kort eller lengre sikt vil innretningen og omfanget av de offentlige overføringene til kirken kunne bli endret og redusert, slik at kirken i praksis ikke får styrket sin økonomiske stilling i noe omfang av betydning. De øvrige økonomiske og administrative konsekvensene av at Den norske kirke får eierrettighetene, må etter departementets syn ses i sammenheng med den usikkerheten ved kirkens finansiering som kan oppstå. Oppgaven med å forvalte fondets mange eiendommer og øvrige eiendeler vil være betydelig og forbundet med store utfordringer. En eventuell reduksjon i de offentlige tilskuddene til Den norske kirke som følge av at kirken gis eiendomsretten til fondet, vil ellers kunne bety en tilsvarende (forholdsmessig) reduksjon i de offentlige tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet er etter dette kommet til at verdiene i fondet bør deles mellom staten og Den norske kirke slik som skissert i kapittel 8. Denne løsningen av eierspørsmålet innebærer for det før-

ste at grunnlaget for den offentlige finansieringen av Den norske kirke kan føres videre, slik som foreslått i Prop. 130 L (2018–2019) om ny trossamfunnslov. Løsningen bygger dessuten på at eiendommer som har en særskilt kirkelig betydning skal tilføres Den norske kirke, og – ikke minst – løsningen danner grunnlaget for en betydelig forsterket statlig innsats for istandsetting og sikring av kulturhistorisk viktige kirkebygg. Departementet ser en slik forsterket innsats overfor kirkebyggene som en betingelse for å dele verdiene i fondet mellom staten og kirken slik som nevnt. Den statlige innsatsen skal svare til de verdiene i Opplysningsvesenets fond som staten blir eier av.

10.2 Veien videre

I Prop. 130 L (2018–2019) om en ny trossamfunnslov har departementet foreslått en revisjon blant annet av de lovbestemmelsene som i dag regulerer Den norske kirkes finansieringsordning over offentlige budsjetter. Dette er endringer som i første rekke er begrunnet i forenklingshensyn og kirkens selvstendigjøring fra staten 1. januar 2017. Forslaget til nye lovbestemmelser endrer ikke det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke, heller ikke hvordan dette ansvaret er fordelt mellom staten og kommunene. Lovforslaget bygger på at verdiene i Opplysningsvesenets fond deles mellom staten og kirken slik som nevnt.

Om Stortinget slutter seg til departementets konklusjon i meldingen, vil departementet gå i gang med det lovarbeidet som trengs. Departementet vil med det første innlede et samarbeid med Den norske kirke for identifisering av de eiendommene som har en særskilt verdi for kirken.

Den faktiske fordelingen av fondets eiendeler mellom staten og Den norske kirke må påregnes å gå over noen år. Den norske kirke vil trenge noe tid for å ta stilling til hvilke eiendommer den ønsker å eie, og det vil ta tid å avklare om deler av en landbrukseiendom kan overskjøtes til kirken. Departementet antar det bør anlegges et tidsperspektiv på rundt fem år for gjennomføringen. I denne tiden må det påses at den løpende forvaltningen av fondet ikke blir skadelidende og at pågående innsatsområder, blant annet innen eiendomsutvikling og småkraft, ikke stanser opp. Departementet antar ellers at arbeidet med å identifisere og skille ut eiendommer til Den norske kirke bør organiseres i et særskilt prosjekt under ledelse av forvaltningsorganet for fondet, med kirken som deltaker.

Tilførselen av de midlene til Den norske kirke som trengs for at de overførte eiendommene kan driftes og settes i stand, vil bli vurdert blant annet i lys av hvilke eiendommer som overføres til kirken og de skatte- og avgiftsmessige konsekvensene som oppstår for kirken.

I tilknytning til de lovendringene som denne saken krever, deriblant en mulig omdanning av forvaltningsorganet for fondet til et særlovsselskap, vil departementet vurdere hvilket mandat som skal gjelde for forvaltningen av det gjenværende Opplysningsvesenets fond, som vil være et rent statlig fond. Ved utarbeidelsen av forvaltningsmandatet vil det blant annet bli vurdert om fondet skal ha i oppgave å bidra i finansieringen av den økte statlige innsatsen for bevaring av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene, jf. drøftingene under punkt 8.6.

Utover landets 28 stavkirker er rundt 935 kirkebygg enten fredet eller utpekt av Riksantikvaren som kulturhistorisk verdifulle. Det foreligger ingen sikre beregninger for hva det vil koste å bringe disse kirkebyggene opp på et ordinært vedlikeholdsnivå og å sikre byggene mot brann, men det er fra kirkelig hold anslått at etterslepet kan være på godt over 10 mrd. kroner. Økt statlig innsats på området bør etter departementets syn ha som utgangspunkt at de kulturhistorisk viktigste kirkebyggene med det mest presserende istandsettingsbehovet settes i stand først. Det vil være behov for å innhente sikrere kunnskap om det enkelte kirkebyggets bygningsmessige tilstand, med kostnadsberegninger av nødvendige sikringstiltak m.m., og det må etter faglige kriterier foretas en utvelgelse av hvilke kirkebygg som bør prioriteres først. Innsatsen må påregnes å gå over mange år.

Det er ellers departementets forutsetning at den økte innsatsen overfor kirkebyggene skal finansieres av staten og kommunene i fellesskap og ikke avløse kommunenes økonomiske ansvar eller komme til erstatning for andre tiltak eller ordninger som finnes på området, for eksempel rentekompensasjonsordningen for kirkebygg eller Riksantikvarens program for brannsikring av stavkirkene. Den nærmere utformingen av denne strategien for bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene vil departementet drøfte med antikvariske myndigheter, kirkelige instanser m.fl. Det vil også være viktig å avklare den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene.

Statens økonomiske bidrag til bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene skal som nevnt svare til den reelle verdien av de eiendelene i Opplysningsvesenets fond som staten på et nær-

mere bestemt tidspunkt er blitt eier av. Departementet vil innhente en uavhengig verdivurdering av fondet. Først når det er avklart hvilke verdier Den norske kirke får tilført og den uavhengige verdivurderingen foreligger, vil det foreligge et grunnlag for å fastslå den reelle verdien av de eiendelene staten blir eier av.

Økt innsats for sikring av kulturhistoriske verdifulle kirkebygg på det grunnlaget som er skissert, vil etter departementets syn komme i møte Stortingets vedtak nr. 407 og nr. 408 av 18. desember 2015, der regjeringen er anmodet om å utarbeide en forsterket strategi for å sikre vedlikeholdet av eldre, særlig verdifulle kirkebygg og å vurdere egne bevaringsprogrammer for kirkebygg. Det vises dessuten til Stortingets vedtak nr. 1 av 4. oktober 2018 der regjeringen er bedt om å innlede en dialog med blant andre Den norske kirke om hvordan en forsterket strategi for vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirker kan utformes.

Den økte innsatsen overfor de kulturhistorisk viktige kirkebyggene er begrunnet i nasjonale kulturminnehensyn og skal gjelde for alle kulturhistorisk viktige kirkebygg, uavhengig av eierskapet. Selv om de fleste byggene som er fredet

eller utpekt som kulturhistorisk viktige tilhører Den norske kirke, legger derfor departementet til grunn at tilskudd til istandsetting av kulturhistorisk viktige kirkebygg som eies av Den norske kirke, ikke skal regnes som tilskudd til Den norske kirke som inngår i reguleringen av tilskuddsatsen til andre tros- og livssynssamfunn. Fordi eierskapet ikke er avgjørende, vil også andre trosamfunns kirkebygg (gudshus) som er utpekt som kulturhistorisk viktige, kunne få støtte.

Kirkebyggene er gudshus, bygget og utsmykket for å tjene som ramme for gudstjenester og seremonier i anledning dåp, konfirmasjon, ekteskap og gravferd. Det økende antallet tros- og livssynssamfunn i Norge – og også økningen i antallet innbyggere som ikke tilhører et bestemt tros- eller livssynssamfunn – har aktualisert behovet for lokaler eller seremonirom som kan danne en verdig ramme ved for eksempel gravferder og ekteskapsinngåelser, men som ved sin utforming og utsmykning er livssynsmessig nøytrale. I lys av den økte innsatsen overfor kirkebyggene som departementet går inn for, er departementet innstilt på å vurdere tiltak som kan stimulere til byggingen av flere livssynsnøytrale seremonirom.

Boks 10.1

Stortingets vedtak nr. 407 og 408 av 18. desember 2015

«Stortinget ber regjeringen, i henhold til sektorprinsippet, utarbeide en forsterket strategi for hvordan steinkirker fra middelalderen, fredede etterreformatoriske kirker og særlig viktige kirker fra etter 1650 kan sikres et forsvarlig vedlikeholdsnivå.»

«Stortinget ber regjeringen i strategiarbeidet vurdere om det bør opprettes bevaringsprogrammer etter inspirasjon fra Riksantikvarens «stavkirkeprogram», innenfor rammen av dagens sektoransvar.»

Stortingets vedtak nr. 1 av 4. oktober 2018

«Stortinget ber regjeringen innlede dialog med Den norske kirke, Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, KS, relevante frivillige kulturminneorganisasjoner og andre interessenter hvordan en forsterket strategi for vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirker kan utformes.»



Figur 11.1 Nesset prestegård

Foto: Anne Lise Norheim

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anbefaler i denne meldingen at verdiene i Opplysningsvesenets fond deles mellom staten og Den norske kirke slik som skissert i meldingens kapittel 8. De økonomiske og administrative konsekvensene av løsningen er belyst i punktene 8.3–8.7, som det vises til. Departementet viser også til punkt 8.8 om de lovmessige konsekvensene.

Den skisserte løsningen medfører at grunnlaget for den offentlige finansieringen av Den norske kirke kan føres videre, slik som foreslått i Prop. 130 L (2018–2019) om ny trossamfunnslov.

Departementet har lagt til grunn at en deling av verdiene i Opplysningsvesenets fond mellom staten og Den norske kirke slik som skissert, er betinget av økt statlig innsats for bevaring og sikring av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Innsatsen skal over tid svare til den reelle verdien av de eiendelene i Opplysningsvesenets fond som staten blir eier av. Hvordan statens inn-

sats mest hensiktsmessig bør finansieres, vil departementet komme tilbake til.

Som det er gjort rede for i kapittel 9, legger departementet til grunn at en deling av verdiene i Opplysningsvesenets fond mellom staten og Den norske kirke slik som skissert, ikke medfører at tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke vil ha krav på økonomisk kompensasjon fra staten tilsvarende de verdiene kirken får tilført. Departementet viser til Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 om forståelsen av Grl. § 16 og departementets vurderinger under punkt 9.3.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 21. juni 2019 om Opplysningsvesenets fond blir sendt Stortinget.



Figur 1.1 Fra Ringsaker prestegård

Foto: Anne Lise Norheim

Vedlegg 1**Brev 23. mars 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kulturdepartementet: Opplysningsvesenets fond – eierspørsmålet og Grunnloven §§ 16 og 116****1 Innledning**

Vi viser til Kulturdepartementet brev 3. mars 2016. Departementet ber oss bistå med å utrede rekkevidden av Grunnloven § 116 og § 16 i forbindelse med spørsmålet om hvem som i fremtiden bør eie og råde over den formuesmassen som i dag betegnes som «Opplysningsvesenets fond», og som i all hovedsak stammer fra det som har vært betegnet som «det benefiserte godset». Bakgrunnen for at spørsmålene reises nå, er flere pågående og gjennomførte reformer:

- Ved lov 27. mai 2016 nr. 17 om endringer i kirkeloven er Den norske kirke fra 1. januar 2017 omdannet til et eget rettssubjekt.
- Kulturdepartementet vurderer endringer i organiseringen og styringen av Opplysningsvesenets fond (Ovf).
- Departementet arbeider med en helhetlig lov for alle tros- og livssynsamfunn og finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Som bakgrunn for drøftelsene og klargjøring av de konstitusjonelle problemstillingene vil vi først si noe om Opplysningsvesenets fonds stilling etter lovgivningen i dag (punkt 2). Løsningen av de konstitusjonelle spørsmålene kan avhenge av hvem som i dag eier denne formuesmassen. Vi er derfor også bedt om å vurdere hvem som i dag eier Opplysningsvesenets fond (punkt 3). Deretter drøftes Grunnloven § 116 (punkt 4) og Grunnloven § 16 (punkt 5), begge deler med utgangspunkt i at staten antas å eie formuesmassen. I punkt 6 omtales de konstitusjonelle

spørsmålene under den forutsetning at fondet enten regnes som «selveiende», eller at Den norske kirke i dag regnes som eier.

Det er i uttalelsen her vist til flere tidligere uttalelser fra Lovavdelingen. Det gjelder følgende:

- Uttalelse 23. november 2000, snr. 1999/15218 (Lovdata-referanse JDLOV-1999-15218), heretter vist til som 2000-uttalelsen
- Uttalelse 12. januar 2006, snr. 2005/8117 (JDLOV-2005-8117), heretter vist til som 2006-uttalelsen
- Uttalelse 11. mars 2013, snr. 2012/8244 (JDLOV-2012-8244), heretter vist til som 2013-uttalelsen
- Uttalelse 4. november 2015, snr. 2015/6678 (JDLOV-2015-6678), heretter vist til som 2015-uttalelsen
- Uttalelse 10. juni 2016, snr. 2016/2673 (JDLOV-2016-2673), heretter vist til som 2016-uttalelsen

Verk mv. som vi senere i uttalelsen har henvist til bare ved forfatterens etternavn og årstall for utgivelse eller ferdigstilling, er:

- Absalon Taranger, Om eiendomsretten til de norske Præstegaarde, trykt i Rt. 1896 s. 337–438
- Ebbe Hertzberg, Om Eiendomsretten til det norske Kirkegods. En retshistorisk Betænkning (1898)
- Torstein Høverstad, Norsk skulesoga. Frå einvelde til folkestyre 1814–1842 (1930)
- Gudmund Sandvik, Prestegard og prestelønn (1965)
- Frode Innjord, Utredning til Opplysningsvesenets fond vedrørende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, datert 10. juni 2008.

2 Opplysningsvesenets fonds stilling etter lovgivningen

2.1 Innledning

Etter 1814 var lov, angaaende det beneficerede Gods 20. august 1821 den første loven om hvordan det benefiserte godset skulle forvaltes. Loven slo fast at de bortbygslende eiendommene skulle selges etter hvert som festeavtalene utløp. Inntektene fra salget skulle plasseres i et kapitalfond og gjøres rentebærende. Kapitalfondet skulle brukes til utlån til private og kommuner for utbygging mv. De årlige renteinntektene til fondet skulle fordeles med 1/3 til «det Norske Universitet» (i dag Universitetet i Oslo) og 2/3 til «Opplysningsvesenets Understøttelses-fond» (Understøttelsesfondet), jf. loven § 52. Understøttelsesfondet skulle ifølge § 53 brukes til lærde skoler, til lønnsforbedring for prester og lærere, til pensjoner for prester, universitets- og skolelærere og andre og for enkene deres, og til enkelte allmennyttige og til opplysningsvesenets fremme siktende offentlige tiltak og innretninger. I 1842 ble § 53 opphevet, slik at Stortinget kunne bestemme gjennom statsbudsjettet hva midlene skulle gå til.

Fra midten av 1800-tallet ble det, på grunnlag av salg av andre deler av det benefiserte gods og andre inntekter fra dette, opprettet en rekke særfond ved siden av Opplysningsvesenets fond. I løpet av 1900-tallet ble administrasjonen av disse fondene forenklet ved at fondene ble slått sammen og lagt inn under Opplysningsvesenets fond, jf. blant annet lov 31. mai 1963 nr. 1 om endringer i lovgivningen om kirkelige fond.

1821-loven ble erstattet av lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond (ovfl.). Loven § 1 slår fast at fondet består av «den delen som er att av «det Geistligheden beneficerede Gods» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital». Fondet består i dag av en formuesmasse fordelt på fast eiendom og verdipapirer, med en samlet verdi på om lag 4,4 milliarder kroner, jf. Prop. 1 S (2016–2017) KUD s. 140.

Etter § 2 er formålet med ovfl. å «sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106 [nå § 116]».

2.2 Fondet som eget rettssubjekt etter lovgivningen

Ifølge § 3 har «[f]ondet ... sjølv rettar og plikter, er part i avtalar med private og offentlege styres-

makter og har partsstilling overfor domstol og andre styresmakter». Fondet er i forarbeidene omtalt som et eget rettssubjekt, jf. Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 28.

Etter § 4 «blir [fondet] forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar».

Fra 1821 og frem til 2001 ble forvaltningen av fondet ivaretatt av det departementet som til enhver tid hadde ansvaret for kirkesaker, med unntak av lokale prestegårdstilsyn. Dette har skjedd i kraft av myndighet som har vært delegert fra Kongen i statsråd. Fra og med 2001 har forvaltningen vært utøvd av Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond, også dette etter delegering av den myndigheten som ligger til Kongen etter loven § 4. Forvaltningsorganet er underlagt Kulturdepartementet, og det ledes av et styre i henhold til vedtekter for forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond, gitt ved kgl. res. 15. desember 2000 nr. 1266, sist endret ved Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets vedtak 15. november 2012 nr. 1081.

Vi bygger i det følgende på at det selvstendige rettssubjektet Opplysningsvesenets fond eier alt som er igjen av det benefiserte gods og senere inntekter og avkastning av det benefiserte gods. Dette fremgår strengt tatt ikke direkte av loven § 1, som nytter den formuleringen at fondet «består av den delen som er att av «det Geistligheden beneficerede Gods» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital». Den gjeldende lovens forarbeider bygger imidlertid på at fondet i dag har slik eiendomsrett, jf. Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 28. Dette er i dag ikke omstridt.

2.3 Fondet som «sjølveigande, stiftelsesliknande innretning» etter lovgivningen – forarbeidene til ovfl. 1996

At fondet er et eget rettssubjekt, avgjør ikke om fondet er eid av staten (eller noen andre), eller om det er «selveiende». Forarbeidene til dagens lov kaster imidlertid lys over rettssubjektets status som «selveiende». Under overskriften «Eigedomsretten til fondet» uttalte departementet i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 18:

«Departementet seier i høringsbrevet at ei ny lov ikkje gjer det nødvendig å få avklara den underliggjande eigedomsretten til fondet. Denne underliggjande eigedomsretten har vore uavklara sidan 1814.»

De fleste høringsinstansene støttet denne tilnærmingen. Bjørgvin biskop og bispedømmeråd foreslo imidlertid at det ble satt inn et tillegg i loven § 1 «om at Den norske kyrkja eig fondet», jf. Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 18. Til høringsinstansenes syn uttalte departementet (s. 18):

«Departementet legg med lovutkastet opp til ei vidareføring av den noverande ordninga med fondet som ei sjølveigande stiftelsesliknande innretning.

...

Med dette vil dei kyrkjelege interessene i fondet vere tilfredsstillande sikra utan at spørsmålet om eigedomsrett blir avklara. Departementet har i lovutkastet ikkje lagt opp til å avgjere eigedomsretten, og ei slik avklaring kan derfor ikkje tolkast inn.»

Det første av de to siterte avsnittene (om fondet som «ei sjølveigande stiftelsesliknande innretning») finnes også på s. 12 i proposisjonen.

I spesialmotivene til § 3 heter det (Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 28):

«Fondet eig dei eigedommane og den finanskapitalen det består av.»

Det fremgår klart av de ulike uttalelsene i proposisjonen lest i sammenheng at departementet ikke mente å ta stilling til spørsmålet om den «underliggende» eiendomsretten til formuesmassen, eller om en vil, *hvem som eier Opplysningsvesenets fond*. Dette er spørsmålet vi kommer tilbake til i punkt 3.

Når departementet omtaler fondet som «sjølveigande», ligger det ikke mer i dette enn at det var slik en i *lovgivningen for tiden* valgte å organisere fondets verdier. Tilsvarende gjelder for uttrykket «stiftelsesliknande». Departementet omtalte for øvrig denne ordningen som «*vidareføring* av den noverande ordninga» (vår kursivering).

Når departementet uttalte at spørsmålet om den underliggende eiendomsretten ikke ble avklart i noen retning, må en bygge på at formuleringen «sjølveigande stiftelsesliknande innretning» skulle kunne forenes både med det synet at den underliggende eiendomsretten ligger til kirken, slik Bjørgvin biskop og Bjørgvin bispedømmeråd ønsket lovfestet, og at eiendomsretten ligger til staten. Det kan ikke på forhånd utelukkes at formuleringene også var ment å ta høyde for andre alternativer (jf. drøftelsen i punkt 3.2 nedenfor).

Det kan nok diskuteres om det, ut fra den systematikken lovgivningen ellers bygger på, er tref-

fende å omtale Ovf, slik fondets formue er organisert etter ovfl., som en «sjølveigande, stiftelsesliknande innretning». Vi ser argumenter både for og mot en slik karakteristik. Vi nevner i den forbindelse at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet under høringen av forslaget til ny stiftelseslov (lov 15. juni 2001 nr. 56) pekte på at Opplysningsvesenets fond ikke kunne betraktes som en stiftelse, «både fordi det er regulert ved en egen lov 7. juni 1996 nr. 33, og fordi loven fastsetter i § 4 at fondet blir forvaltet av Kongen og derfor ikke oppfyller stiftelseslovens selvstendighetskrav», jf. Ot.prp. nr. 15 (2000–2001) s. 87, hvor Justisdepartementet sa seg enig. Organiseringen av fondets virksomhet er i dag uansett regulert i ovfl. med tilhørende forskrifter og vedtekter. Alminnelige lovregler om stiftelser kommer som utgangspunkt ikke til anvendelse på fondets virksomhet.

Ut fra dette ser vi ikke noe i veien for at en, med sikte på den lovgivningen som for tiden gjelder, bygger på at Ovf anses som en «sjølveigande, stiftelsesliknande innretning».

2.4 Spørsmålet nå: Konstitusjonelle skranker mot endring?

Utgangspunktet er at Stortinget i kraft av sin lovgivningsmyndighet, jf. Grunnloven § 75 bokstav a, kan endre lovgivningen (eller ulovfestet rett). Som lovgiver er Stortinget bare bundet av de skrankene som finnes i Grunnloven, eventuelt konstitusjonell sedvanerett.

Spørsmålet er *om det kan påvises konstitusjonelle skranker* mot at Stortinget i lovs form vedtar ulike endringer. Særlig gjelder dette spørsmålet om eiendomsretten til Ovf kan legges til Den norske kirke etter at kirken er omdannet til et selvstendig rettssubjekt. I forlengelsen av dette oppstår spørsmål om slike endringer må forstås med visse konstitusjonelt bestemte *begrensninger* eller utløser visse konstitusjonelt påkrevde *virknninger*.

3 Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond

3.1 Innledning

Kulturdepartementet har særskilt bedt oss om å vurdere hvem som eier Opplysningsvesenets fond og dermed indirekte den formuesmassen som det i dag er vist til i ovfl. § 1.

Problemformuleringen varierer. I Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 136 omtaler Høyesterett dette som «spørsmålet om eiendomsretten til det som i dag

er tilbake av det benefiserte gods eller – om man vil – spørsmålet om eiendomsretten til OVF». I Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 12 og 18 og St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 5 er spørsmålet hvem som har den «underliggende» eiendomsretten til det benefiserte gods.

Spørsmålet om slikt «underliggende» eierskap kan tenkes å ha betydning for statens handlefrihet (som lovgiver) i forbindelse med de reformene vi har nevnt. I brevet hit oppstilles tre alternativer:

- 1) «Ovf er selveiende»
- 2) «staten eier fondet»
- 3) «Den norske kirke er eier av fondet (når kirken er i posisjon til å eie)»

Kulturdepartementet nevner dessuten særskilt det alternativet at eierskapet ikke er rettslig avklart. Vi drøfter ikke dette som et eget alternativ.

Ytterligere et alternativ ble avvist ved Høyesteretts dom i Rt. 1911 s. 106: at de enkelte presteembetene eier prestegårdene med tilhørende eiendommer som selveiende enheter av stiftelseslignende karakter. Vi går derfor ikke inn på dette som et aktuelt alternativ.

Formuesmassen som i dag inngår i Ovf, består av en rekke formuesgjenstander med ulikt opphav. Spørsmålet som drøftes nå, er hvilken løsning som generelt gjelder for spørsmålet om eiendomsrett. Ovfl. tar i § 7 høyde for at situasjonen kan være annerledes i enkelte tilfeller.

Også andre alternativer har opp gjennom tidene vært trukket frem. Noe forenklet kan det sies at debatten om eiendomsretten med sikte på tiden etter reformasjonen og frem til i dag har fulgt to hovedlinjer. Den ene er at staten må regnes som eier. Det andre er at kirken som sådan er eier eller at ulike lokale kirkelige enheter er eier. Vi viser ellers til NOU 1975: 30 s. 108–109 og St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 5. Spørsmålet om eierskap for en sentral kirkelig enhet er blitt mer aktuelt etter hvert som lovgivningen har opprettet særskilte sentrale, kirkelige organer.

Etter de avklaringene som skjedde ved Høyesteretts dom i Rt. 1911 s. 106, har det, oss bekjent, ikke vært argumentert med styrke for at eiendomsretten ligger til lokale kirkelige enheter (likevel med den nevnte reservasjonen i ovfl. § 7). Denne begrensningen ligger også til grunn for henvendelsen hit med de tre alternativene som oppstilles.

Det alternativet at fondet som helhet må regnes som «selveiende», er særlig belyst i en utredning datert 10. juni 2008 fra advokat Innjord (Innjord 2008). Så langt vi kjenner til, har ingen andre

tidligere bygd på dette som et aktuelt alternativ, i alle fall hvis en bygger på at dette alternativet nyter konstitusjonell beskyttelse (jf. punkt 3.2.1 om hva som ligger i dette).

Lovavdelingen vurderte i 2000-uttalelsen eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Vurderingen konsentrerte seg om alternativ 2 (staten er eier) og 3 (Den norske kirke eier), ut fra den betraktningen at det var disse alternativene som var aktuelle. Vi konkluderte den gangen med at staten måtte anses som eier av fondet, se uttalelsen punkt 1.6 (side 26). På bakgrunn av henvendelsen hit vil vi også vurdere alternativ 1 (selveiendealternativet).

3.2 Er Opplysningsvesenets fond en selveiende formuesmasse med konstitusjonelt vern?

3.2.1 Bakgrunn

I det følgende vil vi knytte noen kommentarer til det alternativet at Opplysningsvesenets fond må anses som «selveiende». Det som interesserer, er om Ovf kan ses på som selveiende og at denne konstruksjonen nyter en eller annen form for *konstitusjonelt vern* mot inngrep fra lovgiver. Dette må avgjøres ved å undersøke om det finnes konstitusjonelle skranker mot slike inngrep. Som nevnt i punkt 2.3 har vi ikke avgjørende innvendinger mot den karakteristikken av formuesmassen som er knyttet til gjeldende *lovgivning* – at fondet er en «sjøveigande, stiftelsesliknande innretning».

Våre kommentarer må ses i sammenheng med de vurderingene som er gjort i 2000-uttalelsen om hvem som eier Ovf. Det blir dermed ikke tale om noen fullstendig gjennomgåelse nå.

Som nevnt i punkt 3.1 er fondets status som selveiende særlig belyst i en utredning fra advokat Innjord (Innjord 2008). Siden utredningen fra Innjord er det dokumentet som mest inngående undersøker muligheten for at fondet i dag må anses som «selveiende», finner vi det naturlig å knytte våre kommentarer til denne utredningen.

Innjords resonnement bygger på følgende hovedtrekk: De enkelte prestegårdene med tilhørende eiendommer (prestebordene) lå opprinnelig til det enkelte presteembete som selveiende enheter av stiftelseslignende karakter, hvor inntektene skulle brukes til bestemte formål. Etter reformasjonen satte Kongen ifølge Innjord i gang en utvikling i retning av å omdanne disse lokale stiftelsene til en felles selveiende formuesmasse som kunne brukes til geistligheten og opplysningen mer generelt. Denne utviklingen ble

sluttført med vedtagelsen av Grunnloven § 106 i 1814. – Heller ikke Innjord mener at dette før 1814 var én samlet, selveiende formuesmasse. Vi forstår videre Innjord slik at han ikke regner denne formuesmassen som opprettet ved statlig eide midler.

Innjord tar i sin utredning ikke uttrykkelig stilling til *trinnhøyden* av det rettslige vernet som i dag foreligger mot å endre formuesmassens status som «en selveiende formuesmasse uten underliggende eierskap». Det ligger likevel nær å forstå ham slik at vernet har grunnlovs trinnhøyde, og ikke bare finnes på lovs nivå. Vi viser særlig til Innjords syn på eierforholdene ved tilblivelsen av Grunnloven i 1814 («formuesverdier som *private personer* ved rettslige disposisjoner har stilt selvstendig til rådighet for bestemte formål», hans kursivering) og den betydningen han tillegger Grunnloven § 106 (i dag § 116), jf. Innjord 2008 s. 37–38. På s. 38 avsluttes punkt 4.3 («Det benefiserte gods som en «selveiende formuesmasse?») slik (kursivert av Innjord):

«*Vår konklusjon* på denne gjennomgangen er at Grunnloven § 106 ikke direkte avgjør eiendomsretten til det benefiserte gods, men at bestemmelsen bygger på den forutsetning at det benefiserte gods skal behandles som en *selveiende formuesmasse* under statens bestyrelse.»

Et sentralt spørsmål blir om Grunnloven § 106 bygger på noen forutsetning om at det benefiserte gods må behandles som en selveiende formuesmasse (for tiden under statens bestyrelse). Ut fra en slik problemstilling blir det av interesse å gå inn på eierforholdene før og rundt 1814.

Før 1814 fantes det ikke noen grunnlov som kunne gi rettslig beskyttelse mot staten for bestemte eierforhold. For tiden før 1814 er spørsmålet først og fremst hvordan eierforholdene best kan beskrives, og ikke hvilket rettslig vern eierforholdene eventuelt hadde på det tidspunktet. Beskrivelsen av eierforholdene før 1814 danner en bakgrunn for vedtakelsen av Grunnloven § 106. For situasjonen i 1814 er det særlig av interesse om Grunnloven § 106 og kildene knyttet til vedtakelsen av denne gir holdepunkter for et grunnlovsværn som nevnt.

3.2.2 *Situasjonen før 1814*

Når det gjelder situasjonen frem til 1814, skriver advokat Innjord (Innjord 2008 s. 30, kursivert av ham):

«Sammenlikner vi med situasjonen før reformasjonen, ser vi at prestebordsgodset og avkastningen av dette ikke lenger er eksklusivt knyttet til det enkelte prestebord, men at anvendelsesformålet er utvidet til også å omfatte *geistligheten og opplysningen* mer generelt. Selv om prestegårdene opprettholdes som embetsgårder for sogneprestene, og selv om presten forbeholdes avkastningen av en 1/3 av salgssummen ved avhendelse av bysgårdene, har man uvegerlig begynt på en utvikling i retning av å *omdanne* det som før reformasjonen var en rekke lokale stiftelser (de enkelte prestebord), til en *felles formuesmasse* under bestyrelse av Kongen og Kanselliet.»

Utredningen kan på dette punktet gi inntrykk av at det enkelte prestebord rettslig sett hadde større selvstendighet fra staten enn det som etter vår vurdering er forenlig med Høyesteretts dom i Rt. 1911 s. 106. Høyesterett bygde her på at de enkelte prestebord *ikke* kan regnes som lokale selveiende stiftelser. Etter vårt syn må dommens premisser forstås slik at Høyesterett legger til grunn at det enkelte prestebord rettslig sett *aldri* hadde vært lokale selveiende stiftelser, verken før, i eller etter 1814 (med forbehold for det som måtte følge av særlige hjemmelsforhold). Vi viser til Rt. 1911 s. 106 på s. 107–108. Av særlig interesse er at Høyesterett i sin begrunnelse avviste at det benefiserte gods i perioden frem mot 1814 skulle «tilhøre en embedet eller muligens rettere dets kaldsdistrikt tilliggende stiftelse med juridisk beskyttet selvstændighed og uafhængighed ligeoverfor statsmyndighederne, ialfald i visse retninger», jf. Rt. 1911 s. 106 på s. 108.

En stor grad av rådighet for staten over det benefiserte godset kan hevdes å være lite forenlig med det benefiserte gods' *historiske* opprinnelse. Høyesterett har imidlertid tillagt utviklingen *etter* de opprinnelige ervervene større rettslig betydning, slik at forbindelsen til den historiske opprinnelsen er blitt svekket. Høyesterettsdommen i Rt. 1911 s. 106 bygger klart nok på et slikt syn. Vi viser også til Hertzberg 1898 s. 247–248 (uten at vi dermed finner det nødvendig å gå god for enkelhetene i det han skriver).

Dermed svikter også en sentral del av grunnlaget for Innjords resonnement – et synspunkt om *omdanning* av en rekke lokale stiftelser til «en egen type stiftelse; dvs. en selveiende formuesmasse bestående av de eiendommer som fra gammelt hadde ligger til de enkelte prestebord» (Innjord 2008 s. 37) – når det som skulle omdannes,

rettslig sett ikke kan ses på som stiftelser (eller noe lignende).

Vi kjenner for øvrig ikke til noen kilder som gir konkrete holdepunkter for at Kongen i perioden fra reformasjonen til 1814 faktisk søkte å gjennomføre en slik omdanning. Riktignok begynte Kongen i denne perioden å bruke inntekter fra det benefiserte gods til andre embeter enn det embetet inntektene stammet fra og til felleskirkelige formål (i tillegg til noen ikke-kirkelige formål, blant annet undervisningsformål), se beskrivelsen av dette i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 55 og Rt. 1911 s. 106. Selv om denne typen rådighet teoretisk kan forenes med at staten kun var *bestyrer* av selveiende formuesmasser, eller etter hvert én selveiende formuesmasse, har vi ikke noe grunnlag for å fravike Høyesteretts avvisning av et slikt syn i Rt. 1911 s. 106.

Vi kan for øvrig vanskelig se hvordan en utvikling, styrt av Kongen, i retning av sentralisering av forvaltningen og bruken av midlene, skulle føre til en *større* selvstendighet for de kirkelige eiendommene overfor staten enn det som, ifølge Høyesterett i Rt. 1911 s. 106, tidligere fulgte for de enkelte embeter. Noen egen, kirkelig sentralinstans fantes ikke på den tiden.

Etter vårt syn er det etter dette vanskelig å bygge på at det benefiserte gods i tiden før 1814 skulle eksistere i form av en rekke lokale stiftelser (eller noe lignende), og at det frem mot 1814 var i ferd med å skje en utvikling i retning av én selveiende formuesmasse bestående av de eiendommene som fra gammelt av hadde ligget til de enkelte prestebordene.

3.2.3 Situasjonen rundt 1814

Når det gjelder situasjonen rundt 1814, uttaler Innjord følgende (Innjord 2008 s. 37, kursivert av ham, fotnoter utelatt av oss):

«At staten ved Grunnloven § 106 fullførte den utvikling som allerede var påbegynt under eneveldet, nemlig å slå sammen de lokale prestebordsgodsene til en felles formuesmasse med et generelt formulert formål, må i prinsippet betraktes som en *omdanning* av de tidligere lokale stiftelsene, og medfører ikke at staten må likestilles med den som har stilt midlene til rådighet. Heller ikke dette er derfor noe som gjør at statens rolle som bestyrer av den felles formuesmassen kommer i konflikt med kravet til selvstendighet.

På denne bakgrunn er det etter vårt syn mest naturlig å se det slik at «*det Geistligheden*

beneficerede Gods» ved bestemmelsen i Grunnloven § 106 fikk status som en egen type stiftelse; dvs. en selveiende formuesmasse bestående av de eiendommer som fra gammelt hadde ligget til de enkelte prestebord. Denne sammenslåtte formuesmassen skulle bestyres av staten til beste for de formål som ble fastsatt i Grunnloven § 106, men var ikke å anse som *statens* eiendom.»

Vi forstår Innjord slik at vedtakelsen av Grunnloven § 106 første punktum i seg selv innebar en omdanning av de lokale stiftelsene til én selveiende formuesmasse, og at Grunnloven § 106 krever at formuesmassen må bestå som selveiende. Premissen om at Grunnloven § 106 første punktum innebar en slik omdanning, er et avgjørende punkt i Innjords juridiske resonnering. Dersom denne premissen svikter, svikter også det juridiske grunnlaget for grunnlovsvernet. Som nevnt i punkt 3.2.2 mener vi at det ikke er grunnlag for omdanningssynspunktet.

Vi kjenner heller ingen konkrete holdepunkter i dokumentene fra Riksforsamlingen i 1814 for at den ved vedtagelsen av Grl. § 106 søkte å fastsette, ferdigstille eller bekrefte en slik omdanning eller på annen måte etablere et sentralt, selveiende rettssubjekt. Tvert imot synes det i ettertid å ha vært stor grad av enighet om at Riksforsamlingen ikke tok stilling til dette spørsmålet.

Det var da heller ikke nødvendig å ta stilling til eierspørsmålet for å sikre ivaretagelsen av de formålene som er nevnt i § 116. Anvendelsesformålene som er nevnt i Grunnloven § 106 første punktum kunne like godt ivaretas ved at Grunnloven la bånd på Stortingets og Kongens bruk og forvaltning av formuesmassen. Under Riksforsamlingen i 1814 spriket oppfatningene om anvendelsen av det benefiserte godset fremover i tid. Det ble også gjort gjeldende synspunkter på godsets opprinnelse og hvilken betydning det burde ha. Vi viser til 2000-uttalelsen punkt 1.5 med videre henvisninger. Til belysning av spørsmålet om grunnlovsbestemmelsens tilblivelse viser vi til omtalen i Høverstad 1930 s. 46–52 og Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 60–70. Under voteringen i Riksforsamlingen over det som siden ble Grunnloven § 106 første punktum, var det 69 stemmer for og 40 stemmer mot (det som ble til Grunnloven § 19 og § 106 annet punktum, ble ved samme anledning vedtatt enstemmig). Vi viser også til Sandvik 1965 s. 243, som argumenterer for at grunnen til at en kunne oppnå tilstrekkelig enighet om en bestemmelse på Riksforsamlingen, var at en gikk *utenom* både

spørsmålet om salg og bygsling og om eiendomsretten.

Vi har dermed vanskelig for å se at det ut fra formålet med bestemmelsen skulle følge en konstitusjonelt bindende forutsetning om omdanning nettopp til en slik status som selveiende formuesmasse.

De lokale kirkelige enhetene (eller representanter for dem) kan ikke ha hatt noe ønske om en slik «omdanning». Dette gjelder ikke minst siden den nye grunnlovsbestemmelsen ikke var begrenset til å omfatte «Geistlighedens Bedste», men også «Oplysningens Fremme», som klart nok også skulle omfatte verdslige opplysningsformål (se punkt 4.3 om innholdet i dette kriteriet).

I en slik situasjon er det etter vårt syn ikke grunnlag for å tolke inn i grunnlovsbestemmelsen bindende forutsetninger om at eierspørsmålet var løst på en bestemt måte.

At det i 1814 skal ha blitt formalisert eller opprettet en sentral selveiende enhet, er etter vårt syn vanskelig å forene med sentrale utsagn om Grunnloven § 106 første punktum i Rt. 1911 s. 106 (på s. 108, vår kursivering):

«Denne bestemmelses ligefremme indhold gaar alene ud paa et forbud mod at anvende kjøbesummer og indtægter af det geistligheden beneficerede gods til andet end geistlighedens bedste og oplysningens fremme. At paragrafen skulde have paalagt administration og lovgivning andre baand eller indskrænkninger med hensyn til det i paragrafen omhandlede beneficerede gods, finder jeg ikke at kunne antage. 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 paragrafen skulde sætte en tilstrækkelig stopper for.*»

Før Riksforsamlingen ble oppløst i 1814, traff den vedtak om at spørsmålet om «Anordning om den gavnligste fremtidige Anvendelse af ... beneficerede Gods» skulle behandles på Stortinget i 1815 (se f.eks. Høverstad 1930 s. 52 og Sandvik 1965 s. 165, begge med henvisninger).

Opplysningsvesenets fond ble, som Høyesterett uttrykker det i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 78, «etablert som en stiftelseslignende innretning» ved 1821-loven. Ovf omfattet kun deler av det benefiserte gods, i tillegg til noe annet gods. Fra midten av 1800-tallet ble det, på grunnlag av salg

av andre deler av det benefiserte gods og andre inntekter fra dette, opprettet en rekke særfond ved siden av Opplysningsvesenets fond. Da gir det liten mening å bygge på at opprettelsen av Ovfi i 1821 er en gjennomføring eller lignende av en grunnlovsforankret omdanning av formuesmassen til én samlet selveiende enhet. Hvis 1821-loven var ment som en formalisering av en organisasjonsform som allerede fulgte av, eller i det minste var forutsatt i Grunnloven, kunne en ha forventet at lovforberedelsen tydelig reflekterte nettopp dette. Noe slikt har vi ikke funnet spor av i de utførlige forarbeidene til 1821-loven, som ble forberedt av tre ulike storting (1816, 1818 og 1821). Vi nevner at disse forarbeidene er lettest tilgjengelig gjennom den utførlige omtalen som er gitt av dem i Høverstad 1930 s. 52–110.

Allerede i 1815 var det debatt om eiendomsretten til det benefiserte godset, se henvisningene i Sandvik 1965 s. 242–243 (note 73 og 75). De to skriftene som det er vist til, nevner ikke den muligheten at godset skulle være selveiende. I det ene, hvor forfatteren var anonym, ble det hevdet at presteskabet var eier. I det andre, som var forfattet av Chr. Magnus Falsen, ble det hevdet at staten i hovedsak eide godset. Falsens skrift ble trykket og gjort til del av grunnlaget for Stortingets behandling av det som til slutt ble vedtatt som 1821-loven.

Når det gjelder situasjonen særskilt ved vedtakelsen av 1821-loven, viser vi til Sandvik 1965 s. 302:

«Når lovgjevarane hadde fastlagt bruken av det benefiserte godset, var det unødvendig å ta strevet med å laga eit teoretisk overbygg for eigedomsretten til dette godset.»

Sandviks syn stemmer godt med en enstemmig uttalelse fra «Committeen for Forslage, som angaae Kirken, Underviisningsvæsenet og Geistligheden» (jf. Stortingsforhandlingene for 1816 s. 265):

«I det Committeen herved har den Ære at tilbagesende det den tilstillede Forslag af Hr. Amtmand Falsen om det beneficerede Gods Bestyrelse og Anvendelse for Fremtiden, giver den sig den Frihed at yttre følgende Formening:

Itenseende til det af Forfatteren i Indledninggen etablerede Princip, at ikke Geistligheden, men Staten e i e r det beneficerede Gods, og de Grunde for samme, han der har anført, da har Committeen troet det aldeles uforførdent, at

opholde sig derved, eftersom Grundloven, ved at bestemme Godsets fremtidige Anvendelse, synes at have gjort alle videre Discussioner i den Henseende overflødige.»

Vi viser ellers til den detaljerte omtalen som er gitt av de involvertes standpunkter til spørsmålet om eiendomsrett i perioden 1814–1821 i Høverstad 1930 s. 72–78 og s. 100–103, samt Hertzberg 1898 s. 173–179.

Merkelig nok synes Høverstad å ta stortingskomiteens syn som uttrykk for at den mente *staten* var eier. Dette synes Høverstad å bygge på at Schulz var komiteens formann, og at Høverstad (på tvilsomt vis) tolket et annet innlegg skrevet og fremført i Odelstinget av Schulz alene som standpunkttagen i retning av at staten var eier, se Høverstad 1930 s. 70–72. Eventuelle holdepunkter for avgjørelsen av spørsmålet om eierskap i forarbeidene til 1821-loven trekker etter vårt syn helst i retning av staten som eier, men det en kan trekke ut av kildene, bygger mer på forutsetninger og flertydige utsagn enn tydelige standpunkter.

Det har formodningen mot seg at vedtakelsen av Grunnloven § 106 «i prinsippet [må] betraktes som en *omdanning* av de tidligere lokale stiftelsene», slik Innjord bygger på (Innjord 2008 s. 37, kursivert av ham), av den grunn at dette dukker opp som et aktuelt alternativ først etter nærmere 200 år. De tidsnære kildene, knyttet til situasjonen i de første årene etter 1814, gir ikke konkrete holdepunkter i den retningen.

Vi har etter dette vanskelig for å se at en eventuell status for det benefiserte gods som «selveiende» kan sies å ha *konstitusjonell* forankring, dvs. forankring på grunnlovs nivå, basert på vedtakelsen av Grunnloven § 106, eller forutsetninger knyttet til vedtakelsen, i 1814. Det har betydning for vurderingen av statens handlefrihet i tiden fremover, jf. særlig punkt 4 nedenfor.

3.2.4 *Utviklingen etter 1814 – grunnlag for konstitusjonelt vern?*

Vi kan heller ikke se at staten *etter* 1814 på konstitusjonelt grunnlag har søkt å fastsette eller ferdigstille en slik omdanning av godset til et samlet selveiende rettssubjekt, eller at noe slikt konstitusjonelt grunnlag kan forankres i den utviklingen som siden har skjedd.

3.2.5 *Standpunkter i litteraturen*

Ulike juridiske forfattere har de siste 200 årene uttalt seg om den rettslige statusen til Opplys-

ningsvesenets fond. Vi har på den ene siden ikke funnet noen utsagn som bygger på at formuesmassen skulle ha konstitusjonelt vern som et samlet, selveiende rettssubjekt. På den annen side finnes det en del utsagn som bygger på eller forutsetter at det *ikke* foreligger noe slikt vern. Det foreligger dermed, slik vi ser det, god støtte i litteraturen for at formuesmassen kan organiseres på annen måte enn som «selveiende», uavhengig av om den, slik den for tiden er organisert, kan kalles «stiftelse», «fond», «selvstendig fond» eller noe annet. Vi må av hensyn til fremstillingens omfang her nøye oss med å henvise til Brandt, Tingsretten (3. utg. 1892) s. 241, jf. s. 201, Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning bind II (2. utg. 1893) s. 378–380, Hertzberg 1898 s. 244–245 (jf. også omtalen av Hertzbergs syn i Prestelønningskomiteens innstilling III (1939) s. 20), Tarangers syn, slik det kom til uttrykk i 1926 og ble gjengitt i Prestelønningskomiteens innstilling III (1939) på s. 20, samt Sandvik 1965 s. 316–318.

3.2.6 *Betydningen av Rt. 2010 s. 535 P*

Kulturdepartementet har særskilt spurt om en uttalelse i Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 147) «kan ses som uttrykk for at Høyesterett er tilbøyelig til å se fondet som et selveiende fond». Avsnittet lyder:

«Grunnloven § 106 er en bestemmelse til vern om økonomiske rettigheter. Selv om utviklingen har gått i retning av at fondsmidlene utgjør en stadig mer begrenset del av de samlede bevilgninger til kirkelige formål, er det ikke grunnlag for å sidestille bestemmelsen med de regler som regulerer de andre statsmaktens arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse. Fondets verdier er gjennom Grunnloven etablert som en selvstendig, formålsbestemt, formuesmasse. Det er forutsatt over meget lang tid av lovgiver, nettopp under henvisning til grunnlovsvernet, at fondet ikke kan disponeres på annen måte enn hva som ville vært tilfelle dersom det må betraktes som en selveiende stiftelse eller som tilhørende et rettssubjekt som kan angis som «Kirken». Da er man langt fra en bestemmelse som først og fremst gjelder kompetanseforholdet mellom statsmaktene.»

Uttalelsen kan vanskelig tas til inntekt for at rettsflertallet uttrykte noe bestemt syn på eierspørsmålet. Poenget er heller at Høyesterett nytter for-

muleringer som holder spørsmålet om eierskap åpent. Vi nøyer oss her med å peke på at flertallet i dommens avsnitt 136 uttaler at spørsmålet om eiendomsretten til Ovf ikke foreligger til avgjørelse i saken, og at det er «uavklart» hvem som er eier.

Vi nevner for fullstendighetens skyld at den eneste dommeren som gikk noe nærmere inn på eierskapsspørsmålet, tredjevoterende, uttalte følgende om Opplysningsvesenets fond som en selveiende formuesmasse (avsnitt 195):

«Ankemothparten har særlig fremhevet at Opplysningsvesenets fond må sees som en selveiende stiftelse eller formuesmasse. Det kan synes noe anstrengt allerede ved at det er staten som råder over formuesmassen, men det er også vanskelig å finne spor av denne betraktningmåten i statsrettslitteraturen.»

3.2.7 Oppsummering

Gjeldende lov om Opplysningsvesenets fond bygger på at fondet skal være «ei sjøveigande, stiftelsesliknande innretning», jf. Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 12 og s. 18. Om fondet fyller kravene etter annen lovgivning for å regnes som «selveiende» eller «stiftelse», er det ikke nødvendig å ta stilling til. Slike karakteristikk avgjør uansett ikke spørsmålet om den «underliggende» eiendomsretten til fondet i retning av at fondet er selveiende, og i så fall om fondet har konstitusjonelt vern for en slik status. Drøftelsene foran viser at det ikke er mulig å forankre et slikt syn i Grunnloven § 116 første punktum. Vi kan heller ikke se annet konstitusjonelt grunnlag for et slikt vern. På dette punktet viser vi i det vesentlige til 2000-uttalelsen. At det skulle være «mest naturlig» å bygge på at det benefiserte godset uten særlige holdepunkter ble omdannet til en stiftelse gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 106 i 1814 (jf. Innjord 2008 s. 37), og ikke at eiendomsretten lå til et allerede eksisterende rettssubjekt – staten – som fra før 1814 hadde meget vesentlig rådighet over godset, er vi ikke enig i.

Vi er etter dette ikke overbevist av de argumentene som er anført til fordel for at Opplysningsvesenets fond i dag må anses som selveiende, i den forstand at fondet skulle være uten «underliggende» eierskap, og at en slik status for fondet skulle ha konstitusjonelt vern. Vi kan etter dette ikke se at fravær av en drøftelse av dette spørsmålet i 2000-uttalelsen røkkes ved konklusjonen den gangen.

3.3 Er Den norske kirke eier av fondet?

Spørsmålet om Den norske kirke kunne anses som eier av Opplysningsvesenets fond, ble behandlet i Lovavdelingens uttalelse 23. november 2000 (2000-uttalelsen). Uttalelsen ble avgitt på et tidspunkt da Den norske kirke ikke kunne regnes som et eget rettssubjekt. Dette har utvilsomt hatt betydning for hvordan uttalelsen er utformet. Konklusjonen i uttalelsen fra 2000 er like fullt bygd på et dobbelt grunnlag:

For det første bygger konklusjonen nettopp på at Den norske kirke ikke er et eget rettssubjekt, jf. særlig uttalelsen punkt 1.4.

En sentral premiss for uttalelsen var imidlertid også at de benefiserte eiendommene gjennom enevoldstiden og frem til 1814 var Kongens/statens eiendom, jf. 2000-uttalelsen punkt 1.3. Vi nevner at Sandvik 1965 bygger sine konklusjoner på et tilsvarende grunnlag, se f.eks. problembeskrivelsen i Sandvik 1965 s. 114–115 og konklusjonen på s. 318.

Vi har i punkt 3.2.7 avvist at Opplysningsvesenets fond kan anses som en selveiende formuesmasse i den betydningen at formuesmassen er uten underliggende eierskap, og at denne statusen har *konstitusjonelt* vern.

Vi kan ikke se noe som røkkes ved konklusjonen fra 2000 om at kirken, så lenge den ikke er et eget rettssubjekt, ikke kan være eier av Ovf.

Spørsmålet om eiendomsretten i en tenkt situasjon *der Den norske kirke er gjort til et eget rettssubjekt*, ble ikke drøftet i Lovavdelingens uttalelse fra 2000. Det er dette spørsmålet som nå stilles til oss, gjennom alternativet «Den norske kirke er eier av fondet (når kirken er i posisjon til å eie)». Spørsmålet kan sies å ha kommet i en ny stilling, siden det ved lov 27. mai 2016 nr. 17 ble vedtatt at Den norske kirke skal være et eget rettssubjekt (se endringen i kirkeloven § 2 annet ledd). Ifølge kgl.res. 27. mai 2016 nr. 532 trådte denne endringen i kraft 1. januar 2017.

Spørsmålet er om denne endringen fikk som konsekvens at Den norske kirke ved ikrafttredelsen av endringsloven må anses som eier av Opplysningsvesenets fond, selv om kirken hittil ikke har vært det. Prinsipielt er dette mulig.

Prinsipielt kan det videre tenkes at et eierskap kan ha sin forankring og beskyttelse på lovs nivå, eller det kan tenkes at forankringen er på grunnlovs nivå. Trinnhøydespørsmålet kommer vi tilbake til etter at vi først har omtalt spørsmålet om eierskap for Den norske kirke.

Det er tidligere utviklet teorier om en «latent» eiendomsrett som kan realiseres gjennom at Den

norske kirke blir gjort til eget rettssubjekt. Biskop Eivind Berggrav uttrykte det slik i en uttalelse fra 1949 (her sitert etter Ot.prp. nr. 41 (1953) s. 5; se omtale også på s. 10):

«Prestegårdene eies av Den norske kirke (Grunnlovens benevnelse er Statskirken»). Da imidlertid Den norske kirke ikke regnes som en juridisk person, kan kirken som sådan antagelig ikke besitte eiendom. Den blir i samme stilling som en umyndig for hvem formynderen forvalter og disponerer verdiene. Denne formynder er Staten (ved Kirkedepartementet og Stortinget) og det kontor eller det institutt forvaltningen hører inn under, blir kalt Opplysningsvesenets fond. Det er imidlertid ganske feilaktig om man ville si at Opplysningsvesenets fond e i e r prestegårdene.»

Vi nevner for ordens skyld at Berggravs parallell mellom «en umyndig» og «Den norske kirke» strengt juridisk sett ikke er treffende: Den umyndige vil være et eget rettssubjekt selv om «formynderen» for tiden handler på vegne av vedkommende.

Absalon Taranger mente opprinnelig at eiendomsretten til prestegårdene lå til lokale kirkelige enheter, jf. Taranger 1896. Etter at Høyesterett i Rt. 1911 s. 106 hadde avvist dette, ga Taranger i oktober 1921 uttrykk for et syn som ligner Berggravs, se vedlegg 3 til Ot.prp. nr. 31 (1922), på s. 113:

«Det eneste som med sandhed kan sies, er det, at statsmagterne, som ogsaa er statskirkens styrere, f o r v a l t e r dette gods paa statskirkens vegne og til dens bedste.»

Tarangens syn fikk tilslutning fra Den norske kirkes presteforenings økonomiske utvalg (som Taranger var en del av), som vedlegg 4, på s. 114:

«Der røres her ved et vitalt punkt og fra kirkelig hold maa der hævdes at staten ikke er eier av prestegaardene men kun forvalter dem som kirkens styrer.»

Det fremgår av den nevnte proposisjonen at dette på den tiden også var Kirkedepartementets syn.

Dette standpunktet har også vært fremme i nyere tid. For eksempel peker komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre i Innst. O. nr. 79 (2007–2008) s. 5 på at det «i lys av dagens kirkeordning ... med god grunn [kan] hevdes at staten ikke står

i et overordnet eierforhold til kirken, men at den forvalter kirkens gods på kirkens vegne».

Det standpunktet at staten i en eller annen forstand forvalter kirkens gods på kirkens vegne, kan naturlig lede til den konklusjonen at eierskapet til fondet *bør* føres over til Den norske kirke ved et skille mellom stat og kirke og etter at Den norske kirke er blitt et selvstendig rettssubjekt. Vurderingen av om det allerede i dag foreligger et rettslig grunnlag for at dette må skje, er imidlertid et annet spørsmål.

Etter vårt syn kan en ikke bygge på at *endringene som har skjedd ved lov 27. mai 2016 nr. 17*, har ført til at Den norske kirke ble eier 1. januar 2017. Det finnes ikke spor av en slik betraktningssmåte i endringsloven eller dens forarbeider. En måtte utvilsomt krevd langt tydeligere holdepunkter i lovvedtaket dersom det skulle ha en så viktig konsekvens.

Det neste spørsmålet er om *Grunnloven* gir holdepunkter for en slik statusendring for eierskapet, utløst av at Den norske kirke er blitt til eget rettssubjekt. Her kan en teoretisk tenke seg at en statusendring ligger latent i Grunnloven § 116 første punktum slik bestemmelsen ble vedtatt allerede i 1814 (som § 106 første punktum), eller en kan tenke seg at en slik virkning ligger i grunnlovsendringene som ble vedtatt i 2012.

Det er vanskelig å finne holdepunkter i Grunnloven § 116 første punktum for at det skulle kunne bli følgen. Da Grunnloven ble vedtatt i 1814, var det knapt tenkbart at den evangelisk-lutherske kirken kunne være eller bli et rettssubjekt atskilt fra staten, som skulle være konfesjonell. Det var først fra 1840-tallet at forestillingen om et slags naturgitt skille mellom stat og kirke oppsto, jf. Sandvik 1965 s. 309.

Etter vårt syn måtte en slags «latent» underliggende eiendomsrett for kirken i det minste bygge på at det eneste som hindret kirken fra å være eier, var dens manglende rettssubjektivitet. Som påpekt (med videre henvisning til vår uttalelse fra 2000) er imidlertid vårt syn at de benefiserte eiendommene gjennom enevoldstiden og frem til 1814 var Kongens/statens eiendom. Den måten formuesmassen ble forvaltet på frem mot 1814, trekker ikke entydig i retning av at kirken skulle ha noen «latente», eksklusive og juridisk beskyttede rettigheter til formuesmassen.

Også andre forhold trekker i retning av at det ikke foreligger et slikt «latent» eierskap, særlig det faktum at Riksforsamlingen i 1814 besluttet å grunnlovfeste *to* formål som inntektene og kjøpesummene kunne gå til. Som nevnt i punkt 4.3 er det på det rene at en i 1814 så for seg at formålet

«Opplysningens Fremme» også kunne dekke verdslig opplysningsvirksomhet. Dette svekker rettslig sett forbindelsen til det kirkelige.

Den historiske forbindelsen til kirken ga seg det utslaget at Grunnloven § 106 første punktum (nå § 116 første punktum) skulle garantere at inntekter og kjøpesummer av det benefiserte godset – eller deler av dem – skulle anvendes til geistlighetens beste, men vi finner det vanskelig å bygge inn i grunnlovsbestemmelsen noen anerkjennelse av eiendomsrett til godset for kirken ved en eventuell separasjon, 200 år senere, og slik Den norske kirke i dag fremstår. Som nevnt i punkt 3.2.3 kunne de formålene som skulle ivaretas gjennom Grunnloven § 106, ivaretas gjennom å stille krav til hvordan fondet skulle forvaltes, uten at det ble lagt inn bestemte forutsetninger om eierskapet.

Spørsmålet er videre om eierskap for det nye rettssubjektet Den norske kirke kan bygges på *grunnlovsendringene i 2012*.

Grunnlovsbestemmelsene selv inneholder ikke formuleringer som kan være av direkte betydning for spørsmålet om den underliggende eiendomsretten.

Derimot finnes det utsagn i enkelte av de stortingsdokumentene som ledet frem mot grunnlovsendringene. I St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke redegjorde Kultur- og kirkedepartementet for spørsmålet om den underliggende eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond, blant annet under henvisning til St.meld. nr. 41 (2004–2005) og Gjønnnes-utvalgets utredning i NOU 2006: 2. Departementet uttalte følgende (St.meld. nr. 17 (2007–2008) på s. 103):

«Departementet er enig i at spørsmålet om den framtidige eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond må vurderes dersom statskirkeordningen avvikles og at dette spørsmålet da vil bli avklart politisk. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta spørsmålet opp til vurdering nå.»

Vi har i en tidligere uttalelse redegjort for hvordan St.meld. nr. 17 (2007–2008) med tilhørende dokumenter knyttet til stortingsbehandlingen kan ses på som forarbeider til grunnlovsendringene som ble behandlet i 2012, se Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015 punkt 4.

Under behandlingen i Stortinget ga flere partier i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) uttrykk for synspunkter på eierspørsmålet. Det gjaldt Fremskrittspartiet (komitéinnstillingen s. 6), Høyre (s. 8) og Kristelig Folkeparti (s. 9–10). Vi viser for så vidt til punkt 1 i Kulturdepartementets brev til

oss. Det samlede inntrykket av forarbeidene er at spørsmålet om eierskapet til Ovf lå utenfor grunnlovsendringene og den politiske avtalen som lå til grunn for disse.

Verken ordlyden i eller forarbeidene til noen av de grunnlovsbestemmelsene som ble vedtatt som ledd i stat-kirkereformen i 2012, gir etter dette holdepunkter for at de skulle føre til at Den norske kirke skulle bli eier av Ovf som en direkte følge av at kirken senere ved lov ble gjort til et selvstendig rettssubjekt. Det er heller ikke noe ved reformen og dens grunnlovsforankring som gjør dette til en nødvendig eller sentral forutsetning for stat-kirkereformen.

Vi kan etter dette ikke se at Den norske kirke kan anses som eier av Ovf som en konsekvens av at den etter 1. januar 2017 er kommet i posisjon til å kunne eie. Det gjelder verken på grunnlag av vedtatte lovbestemmelser eller med forankring i noen grunnlovsbestemmelse.

3.4 Konklusjon

Vår konklusjon er at staten har eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond.

4 Grunnloven § 116 første punktum

4.1 Innledning

Grunnloven § 116 lyder:

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

Det er bestemmelsens første punktum som interesserer. Grunnloven § 116 ble i 1814 vedtatt som § 106. Under grunnlovsreformen i mai 2014 ble bestemmelsen gitt den nåværende språklige utformingen og flyttet til § 116. Disse endringene har ingen betydning i denne saken.

«[D]et gods som er benefisert geistligheten», før grunnlovsspråkreformene i 2014 «det Geistligheden beneficerede Gods», ble tidligere også kalt prestebordsgodset. Det omfatter landets prestegårder og andre eiendommer som historisk har ligget til de enkelte presteembeter, blant annet skogeiendommer, enkesetre og bortbygslende jordbrukseiendommer.

Vi vil i det følgende gjøre rede for vårt syn på forståelsen av Grunnloven § 116 første punktum.

Redegjørelsen tar sikte på å gi veiledning om hvilke skranker bestemmelsen setter med sikte på ulike endringer. Redegjørelsen tar utgangspunkt i konklusjonen i punkt 3.4 om at staten er eier av Opplysningsvesenets fond, men vi antar at den i vid utstrekning også kan gi veiledning for det tilfellet at en bygger på andre konklusjoner i eierspørsmålet. Den må ses i sammenheng med drøftelsene i punkt 4.7. I punkt 6 vil vi redegjøre for særlige spørsmål som oppstår dersom en skulle bygge på slike andre konklusjoner i eierspørsmålet.

4.2 Formålsbegrensningen. Kravet om forsvarlig forvaltning

Grunnloven § 116 første punktum setter grenser for hvordan midler som stammer fra det benefiserte godset, kan disponeres og forvaltes, gjennom kravet om at «kjøpesummer» og «inntekter ... [bare] skal ... anvendes til geistlighetens beste og opplysningens fremme».

I Rt. 2010 s. 535 P (Opplysningsvesenets fond) avsnitt 122 oppsummerer førstvoterende, som talsperson for flertallet på ni dommere i Høyesterett, sitt syn på bestemmelsen slik:

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

I avsnitt 123 presiserer førstvoterende for sin del at «[k]onklusjonen ville ... ha vært den samme om man ville ta utgangspunkt i at det av Grunnloven § 106 følger et prinsipp om forsvarlig forvaltning. Også ved en slik betraktningssmåte må det være et vilkår at det må sørges for en sikring av kapitalen, med det for øye å bevare midlene til fordel for de særskilt angitte formål.»

Både formålsbegrensningen og kravet om sikring og bevaring av kapitalen (forsvarlig forvaltning) legger meget vesentlige begrensninger på den rådigheten en eier ellers normalt ville ha over en formuesgjenstand.

Vi antar at de skrankene som følger av Grunnloven § 116 første punktum, i utgangspunktet vil gjelde overfor enhver som måtte bli tildelt oppgaven med å forvalte formuesmassen. Det gjelder uavhengig av om forvaltningen skjer i kraft av et offentligrettslig kompetansegrunnlag eller i kraft av å være eier. Vi finner likevel grunn til å peke på

at det kravet om sikring av kapitalen som Høyesterett bygde på i 2010, ikke følger av ordlyden i Grunnloven § 116. Det kan ikke utelukkes at dette kravet må modifiseres i en situasjon der eierskapet til Opplysningsvesenets fond er lagt til Den norske kirke. Vi kommer tilbake til dette i punkt 4.7.5.

Det kan likevel være et spørsmål hvem som i utgangspunktet må regnes som pliktsubjekt etter grunnlovsbestemmelsen. Spørsmålet kan ha betydning for statens adgang til å fri seg fra eventuelt ansvar etter bestemmelsen. Vi viser til punkt 4.6 og 4.7.7.

4.3 Nærmere om «geistlighetens beste», «opplysningens fremme» og prioritering mellom de to formålene

Alternativet «geistlighetens beste» har over tid utviklet seg til å omfatte langt mer enn det den relativt snevert utformede ordlyden omfatter. I St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 39 heter det følgende om formålet «geistlighetens beste»:

«Det må være den norske kirke i sin helhet, og dennes behov av enhver art, som i første rekke skal tilgodesees ved forvaltningen av fondets eiendommer og midler.»

Lov om Opplysningsvesenets fond bygger på en tilsvarende vid forståelse av hva som er omfattet av «geistlighetens beste». Etter § 2 skal «[l]ova ... sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode». § 6 annet punktum nytter formuleringen «kyrkjelege formål». Noen begrensning, for eksempel slik at midlene bare skal komme kirkens tjenestemenn til gode, er ikke gjort (jf. 2005-uttalelsen punkt 3.2).

Det er i Kulturdepartementets brev hit stilt spørsmål om hva som ligger i alternativet «opplysningens fremme» – «og om dette får betydning for eierskap og råderett over fondet».

Etter vårt syn har det liten betydning å trekke en presis grense for hva som i dag omfattes av alternativet «opplysningens fremme». Vi nøyer oss derfor med noen korte merknader.

Det er ikke tvilsomt at alternativet «opplysningens fremme» allerede i 1814 omfattet også verdslig opplysningsvirksomhet. Riktignok kunne mye av den undervisningsvirksomheten som foregikk også i årene etter 1814, ses på som en integrert del av den offentlige religiøse virksomheten, slik at anvendelse av midler fra fondet til slik virksomhet kunne sies å gå inn under «geistlighetens beste». Vi viser for så vidt til antydningene om

dette i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27 (spesialmotivene til ovfl. § 2). En del av virksomheten det ble gitt støtte til, kunne likevel ikke med rimelighet sies å falle inn under alternativet «geistlighetens beste», slik at den måtte være omfattet av «opplysningens fremme». Vi viser til merknader om dette i 2000-uttalelsen punkt 1.5 (s. 15–16). Vi viser også, for fullstendighetens skyld, til tredjevoterendes merknader om forholdet mellom kirkelige interesser og alternativet «opplysningens fremme» i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 203–207.

Historisk har tildelinger til verdslige opplysningsformål hatt stor betydning. Avkastningen fra Ovf har i lengre tid kun vært disponert med utgangspunkt i alternativet «geistlighetens beste». For en nærmere omtale av situasjonen de siste vel 50 årene viser vi til 2000-uttalelsen punkt 1.6 (s. 24). Det kan på denne bakgrunn spørres om alternativet «opplysningens fremme» er falt bort som lovlig formål for disponering av fondets midler. En slik omtolkning av Grunnloven § 116 første punktum er det etter vårt syn ikke grunnlag for. At alternativet «opplysningens fremme» skulle være falt bort, ble avvist av departementet i Ot.prp. nr. 41 (1953) s. 11–12. Også Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27 bygger på at alternativet «opplysningens fremme» fortsatt står ved lag. For fullstendighetens skyld nevner vi at samme standpunkt er lagt til grunn av tredjevoterende i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 207).

I Grunnlovens angivelse av de to formålene ligger en kompetanse (for statens myndigheter, jf. nedenfor) til å treffe *valg om prioriteringer* mellom de to nevnte formålene. Denne kompetansen har Stortinget benyttet seg av på ulike måter siden 1814. Kongen som forvalter – eller andre som forvaltningen blir delegert til – er utvilsomt bundet av Stortingets direktiver om prioriteringen.

For tiden ivaretas bare ett av de to hovedformålene («geistlighetens beste», vidt forstått). Det er konstitusjonelt akseptabelt. Om adgangen til å endre prioriteringen viser vi til punkt 4.5.

4.4 Myndighet etter Grunnloven § 116 første punktum til å forvalte Opplysningsvesenets fond

Grunnloven § 116 første punktum sier ikke tydelig hvem som har myndighet til å forvalte Opplysningsvesenets fond. Med myndighet følger også plikter og ansvar, herunder ansvar for at kravene i bestemmelsen etterlevs. Dette kan også formuleres som et spørsmål om hvem som i utgangspunktet er pliktsubjekt etter grunnlovsbestemmelsen.

I 1814 var det en selvsagt forutsetning at staten skulle ha myndighet til å forvalte det benefiserte godset. Kongen hadde siden reformasjonen hatt det overordnede ansvaret for forvaltningen av godset, jf. Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 19. Forutsetningen om myndighet for Kongen kommer imidlertid ikke til uttrykk i grunnlovsbestemmelsen selv.

Riksforsamlingens konstitusjonskomité hadde plassert utkastet til grunnlovsbestemmelse om det benefiserte godset som del av det som i dag er § 19. Vi viser til omtalen i 2000-uttalelsen punkt 1.5 (s. 15) samt Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 63, hvor utkastet til bestemmelse (§ 31) er gjengitt:

«Kongen vaager over, at Statens Ejendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Stor-Thinget bestemte, og for Almeenvæsenet nyttigste Maade.

Saa vel Kiøbesummer, som Indtægter af det, Geistligheden og Skolerne benificerede Gods skulle blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.

Milde Stiftelsers Ejendomme skulle alene anvendes til disses Gavn.»

Som kjent flyttet Redaksjonskomiteen bestemmelsen til Grunnloven § 106, se Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 69. I tillegg ble alternativet «det ... *Skolerne benificerede Gods*» (vår kursivering) tatt ut, se Sandvik 1965 s. 242 og Høverstad 1930 s. 50–51 om dette. Hadde det endelige forslaget fra Konstitusjonskomiteen blitt lagt til grunn, ville forutsetningen om en særlig oppgave for statlige myndigheter også kommet tydelig til uttrykk i Grunnloven, gjennom forbindelsen mellom paragrafens første og annet ledd.

Vi nevner at det forslaget til endring av Grunnloven § 116 som ble behandlet av Stortinget våren 2016, bygget på at statens myndigheter har særlig myndighet etter grunnlovsbestemmelsen (Kongen forvalter, på den måten Stortinget har bestemt). Vi viser til Innst. 289 S (2015–2016), jf. Dokument 12:12 (2011–2012).

Forarbeidene til dagens lov om Opplysningsvesenets fond gir støtte til det synet at konstitusjonelle myndigheter må ha som en særlig oppgave å forvalte formuesmassen, i alle fall på et overordnet plan. Vi viser til Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 13, 18 og 19. En kan likevel merke seg at disse uttalelsene er knyttet til en situasjon hvor statskirkeordningen besto, og hvor en bygde på at spørsmålet om eierskap til formuesmassen kunne ses på som uavklart. Vi kommer tilbake til betydningen av dette i punkt 4.7.

En antakelse om at statens myndigheter har særlig myndighet som følge av Grunnloven § 116 første punktum, er desto mer nærliggende siden bestemmelsen ikke bare forstås som et forbud mot å anvende kjøpesummer og inntekter til andre enn de særskilt oppstilte formålene), men et positivt krav om forsvarlig forvaltning av fondet.

Vi konkluderer etter dette med at bestemmelsen i Grunnloven § 116 første punktum har vært forstått slik at den legger særlig myndighet til staten knyttet til forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. Med myndighet følger også plikt til å sørge for at bestemmelsen etterlevs. For så vidt kan en si at staten har vært sett på som det umiddelbare pliktsubjektet etter bestemmelsen.

Grunnloven innebar i 1814 overgang fra kongelig enevelde til grunnlovsbestemt maktfordeling. I mangel av særlige holdepunkter for noe annet ligger det nær å anta at den myndigheten statsmaktene utøver over det benefiserte gods, for tiden følger den alminnelige kompetansefordelingen i Grunnloven. Det innebærer at bestemmelser av lovgivningsmessig innhold kan gis av Stortinget (jf. Grunnloven § 75 bokstav a), og at utøvende myndighet ligger til Kongen (jf. Grunnloven § 3). Etter selvstendigjøringen av Den norske kirke som eget rettssubjekt er det ikke lenger noe over- og underordningsforhold mellom Kongen og Den norske kirke.

Forholdet mellom Grunnloven § 116 første punktum og Stortingets *bevilgningsmyndighet*, jf. Grunnloven § 75 bokstav d, har tidligere voldt særlige vansker. Opprinnelig var meningen trolig at Kongen, eventuelt innenfor visse rammer som var gitt av Stortinget, skulle kunne bestemme anvendelsen av overskuddet fra det benefiserte godset, og at Stortinget skulle nøye seg med å revidere regnskapene, jf. Sandvik 1965 s. 279–280. Som ledd i forfatningskampene på 1800-tallet ble avkastningen fra og med 1842 delvis trukket inn under Stortingets budsjett, jf. Sandvik 1965 s. 281 flg. (og, i stor detalj, Høverstad 1930 s. 111–151).

Grunnloven § 116 første punktum har imidlertid aldri vært sett på som et prerogativ (en eksklusiv rett til å styre) for Kongen. Det kan ha betydning for hvilken adgang Stortinget i dagens situasjon har til mer definitivt å legge myndighet til å forvalte fondet til andre enn Kongen (eller organer som er underlagt Kongens myndighet). Vi kommer tilbake til spørsmålet i punkt 4.7.

Det umiddelbare grunnlaget for Kongens myndighet til å treffe bestemmelser om Opplys-

ningsvesenets fond er i dag ovfl. § 4. Bestemmelsen lyder:

«§ 4 Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organisert og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigdejar.»

Paragrafen angir gjennom sine eksempler helt sentrale deler av innholdet i oppgaven med å forvalte fondet: dels organiseringen av fondet, og dels rettslige disposisjoner (salg, bortfeste, utleie, sikkerhetsstillelse osv.) over fondets eiendeler. Også ulike former for faktiske disposisjoner over eiendomsmassen hører med. Alt dette skjer innenfor visse rettslige rammer som loven selv trekker opp, jf. særlig §§ 4, 5 og 6.

Det er her tale om disposisjoner over formuesmassen, faktisk og rettslig, som i andre sammenhenger i utgangspunktet ligger til en eier. Samtidig er det et fundamentalt trekk knyttet til forvaltningen av formuesmassen at det i meget lang tid har vært lagt til grunn av staten, når den har utøvd rådighet over formuesmassen, nettopp *ikke* har opptrådt i egenskap av å være eier. Dette har sammenheng med den uklarheten om eierspørsmålet en i lang tid har hatt. Denne typen rådighet har i stedet sin umiddelbare forankring i ovfl. Loven kan trolig best ses på som en konkretisering av den oppgaven for statens myndigheter som er forutsatt i Grunnloven § 116 første punktum.

4.5 Statens frihet til å organisere forvaltningen av fondet

Selv om forvaltningen av fondet både etter Grunnloven § 116 første punktum og etter ovfl. i utgangspunktet ligger til statens myndigheter (Kongen som leder av den utøvende makt), er det konstitusjonelt ikke noe i veien for at *myndigheten kan delegeres* i samsvar med alminnelige konstitusjonelle regler om dette, innenfor den begrensningen som ligger i at «saker av viktighet» etter Grunnloven § 28 må avgjøres av Kongen i statsråd. Generelt er det et vidt skjøn til å avgjøre hva som er «saker av viktighet», jf. Rt. 1992 s. 1401 på s. 1413. Ovfl. er heller ikke til hinder for delegering.

Spørsmålet om delegeringsadgang og adgang til å *organisere* forvaltningen av formuesmassen henger nært sammen. Grunnloven § 116 første punktum stiller som utgangspunkt statsmyndighetene fritt til å velge organisering av forvaltningen av formuesmassen. Noen spørsmål om fri-

heten til å organisere forvaltningen av formuesmasse ble drøftet i vår 2013-uttalelse.

Formuesmassen må holdes rettslig atskilt fra annen formue. Dette har vært nødvendig for å kunne beskytte de formålene som Grunnloven § 116 første punktum skal ivareta. Bestemmelsen har imidlertid ikke vært i veien for oppdeling av formuesmassen i flere særskilte rettssubjekter eller andre enheter, så lenge kravet om rettslig atskillelse har vært oppfylt. Det er ikke noe krav at *forvaltningen* av Ovf holdes atskilt fra fondet selv (jf. 2013-uttalelsen punkt 2).

Forvaltningen av formuesmassen (eller deler av den) kan etter vårt syn også legges til et særlovsselskap, selv om dette begrenser statsrådets styring med og kontroll over – og dermed ansvar for – fondets *løpende* virksomhet.

I 2013-uttalelsen punkt 2 stilte vi spørsmålet «hvor selvstendig i forhold til Kongen det ved lov kan fastsettes at forvaltningen av fondet skal være». Etter å ha vurdert forarbeidene til ovfl. (Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 13, jf. s. 19, nøyde vi oss med å uttale at det «[e]tter vår mening er ... vanskelig å trekke slutninger fra Grunnloven § 106 i dette spørsmålet». Vi tilføyde at vi heller ikke gikk inn på «[h]vilke begrensninger som eventuelt følger av Grunnloven § 19». Spørsmålene ble ikke drøftet særskilt med sikte på en eventuell situasjon der det er vedtatt at eiendomsretten til formuesmassen for fremtiden skal ligge til Den norske kirke, og hvor Den norske kirke i tillegg gis en utstrakt rådighet over formuesmassen. Det kommer vi tilbake til i punkt 4.7.

Det generelle utgangspunktet er at myndighet som gjennom lov er tildelt andre, kan tas tilbake gjennom ny lov. Tilsvarende kan organisasjonsformer som er bestemt ved lov, endres ved senere lov. Dette innebærer at den organiseringen av en statlig eid formuesmasse som er bestemt i lov og myndighet som er tildelt i den forbindelse, til enhver tid kan endres. Det gjelder selv om organiseringen skjer i privatrettslige former (for eksempel gjennom et særlovsselskap eller aksjeselskap).

Det er etter vårt syn også på det rene at det kan skje en endring til gunst for det ene av de to formålene på bekostning av det andre. Heller ikke her finnes det, i dagens situasjon, noe konstitusjonelt grunnlag for vern mot endring. Om *all* avkastning mv. kan gå til «opplysningens fremme», er det ikke nødvendig å ta stilling til, siden vi regner med at det ikke er en aktuell problemstilling. Vi nevner for fullstendighetens skyld at tredjevotende i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 209) har enkelte merknader om fordelingen og mulige konstitusjo-

nelle skranker. Også på dette punktet kan det oppstå særlige spørsmål dersom staten ønsker å legge eierskapet til Den norske kirke. Vi kommer tilbake til dette i punkt 4.7.

Kongen på sin side står som utgangspunkt fritt til å gjøre om egne vedtak om myndighetstildeling, organisering og retningslinjer for forvaltningen av formuesmassen.

4.6 Forholdet mellom statsrådets myndighet og ansvar

Etter Grunnloven § 3 ligger den utøvende makt til Kongen. Kongen i statsråd er etter Grunnloven det øverste organ for den utøvende makt. Etter Grunnloven § 12 annet ledd første punktum «fordeler [Kongen] forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig». Selv om Kongen i statsråd er et kollegialt organ, vil ansvaret for et saksområde i praksis i første rekke hvile på den statsråden som etter ansvarsfordelingen mellom statsrådets medlemmer er tildelt området.

Det er et grunnleggende trekk ved styrings-systemet at myndighet som er lagt til den utøvende makt, er underlagt parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for regjeringen og den berørte statsråden. Det er videre en nær sammenheng mellom myndighet (med tilhørende mulighet for påvirkning) og ansvar: Med myndighet følger ansvar og dermed mulighet for å bli holdt ansvarlig (ansvarliggjøring).

Så langt en statsråd er *avskåret* fra å utøve myndighet, er også ansvar, i alle fall i rettslig betydning, uaktuelt. Avskjæring vil typisk skje ved at Stortinget i lov bestemmer at oppgaver legges til organer som skal være uavhengige av Kongen og statsråden, eller at oppgavene for øvrig ikke anses som statlige.

I praksis påvirkes også det *parlamentariske* (politiske) ansvaret av det rettslige: Selv om det ikke finnes rettslige grenser for når Stortinget kan velge å holde en statsråd parlamentarisk ansvarlig, er det ikke i samsvar med praksis dersom Stortinget holdt en statsråd parlamentarisk ansvarlig for noe statsråden ikke hadde mulighet for å påvirke.

En statsråd kan ikke selv (eller ved beslutning av Kongen i statsråd) eliminere ansvar for oppgaver som ved lov eller i Grunnloven er lagt til Kongen og videre til det departementet statsråden er ansvarlig for. Stortinget kan heller ikke ved lov eliminere ansvar for oppgaver som gjennom Grunnloven er lagt til Kongen (ved en statsråd, jf. § 12 annet ledd første punktum).

Det som nå er sagt, er en grov skisse over utgangspunktene. I praksis kan bildet være mer nyansert.

For det første: Selv om en statsråd både rettslig og praktisk kan ha mulighet for å gripe inn (typisk i enkelttilfeller), kan oppgavefordelingen mellom statsråden og andre organer bygge på en forutsetning om at statsråden normalt ikke bør gripe inn. Det vil i praksis ha betydning både for ønskeligheten av og muligheten for å holde statsråden ansvarlig for ikke å ha grepet inn. Forvaltning av statlig eierskap er et typisk eksempel. Vi viser her til beskrivelsene i NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap – Organisering og forvaltning av eierskapet, se særlig punkt 5.1 (s. 45–49). En lignende modifikasjon gjelder der en statsråd (eller Kongen) har *delegert* myndighet. Forutsetningen vil da være at de løpende oppgavene som er delegert, skal utøves av den som myndigheten er delegert til. Den delegerende myndigheten har imidlertid et ansvar blant annet for at virksomheten er forsvarlig organisert gjennom forsvarlige rutiner for rapportering og hensiktsmessige kontrollrutiner, og ansvar for å gripe inn og treffe tiltak når dette er påkrevd.

For det andre: Selv om en oppgave etter lovgivningen ligger utenfor det en statsråd direkte kan påvirke, kan det foreligge et slags «restansvar» for feltet. Eivind Smith har uttrykt det slik (se NOU 1997: 19 Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger s. 216):

«For det andre gir bl.a det hierarkiske utgangspunkt som følger av Grunnloven § 3, grunnlag for å si at en statsråd har selvstendig ansvar for å følge med på «sitt» område. Tilsynet kan bl.a gi grunnlag for – hvis nødvendig – å foreslå at Stortinget endrer loven, bevilger mer penger til formålet e.l.»

Denne typen spørsmål om forholdet mellom myndighet og ansvar er utdypet i Eivind Smith, «Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre», Nordisk administrativt tidsskrift 1994 s. 91–110 og i Eivind Smith, «Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til «uavhengige» organer», inntatt som vedlegg 6 i NOU 1997: 19 s. 214–222. Se også oversikten i Eivind Smith, «Statsrådsansvaret og dets grenser», inntatt som vedlegg 2 til NOU 1999: 18 Organisering av oppdragsvirksomhet – En vurdering av rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning (s. 65–66).

4.7 Overføring av eiendomsrett til Den norske kirke – særlige konstitusjonelle spørsmål

4.7.1 Innledning

Statens myndigheter kan som utgangspunkt bestemme *hvem* som skal eie formuesmassen. Allerede gjeldende ordning, der formuesmassen umiddelbart eies av et særskilt rettssubjekt, forankret i ovfl. § 1, er utslag av dette.

På grunn av uklarhet om det underliggende eierskapet og den tilnærmingen en har hatt som følge av dette, må gjeldende organiseringen av eierskapet ses på som utslag av statens særskilte myndighet knyttet til forvaltningen av formuesmassen.

Vi nevner også, i samsvar med utgangspunktene som er skissert i punkt 4.5, at staten må kunne omgjøre beslutninger om formene for organiseringen av sitt eierskap. Grunnloven §§ 97 eller 105 er ikke til hinder for dette.

I prinsippet kan en tenke seg at Grunnloven § 116 første punktum setter en grense for hvordan staten kan organisere eierskapet til formuesmassen. At valg av formene for statlig eierskap i seg selv skulle være i strid med grunnlovsbestemmelsen, ville imidlertid være lite praktisk.

4.7.2 Overføring av eiendomsretten til Den norske kirke?

Spørsmålet om å overføre eiendomsretten til formuesmassen til *Den norske kirke* er av en litt annen karakter, siden formuesmassen i tilfelle føres ut av staten.

Vi presiserer for ordens skyld at drøftelsene videre er knyttet til en forutsetning om at det er Den norske kirke som får overført eiendomsrett til seg. Spørsmål som oppstår dersom deler av formuesmassen tenkes overført til andre enn Den norske kirke, eventuelt til et selveiende rettssubjekt, som skal ivareta «opplysningens fremme», går vi ikke inn på.

Etter vårt syn er det i utgangspunktet rettslig adgang til å overføre eiendomsretten til Den norske kirke. Det gjelder selv om denne etter 1. januar 2017 ikke er en del av staten eller står i noe alminnelig underordningsforhold til staten, verken etter privatrettslige eller offentligrettslige regler (ut over det som følger av at ethvert rettssubjekt er underlagt statens lovgivning). Vi kan ikke se at et slikt eierskap i seg selv på avgjørende måte er til hinder for å etterleve de skrankene og kravene som finnes i Grunnloven § 116 første punktum, og som vi har redegjort for foran. Noen

annen konklusjon er det etter vårt syn vanskelig å forestille seg, siden en i meget lang tid ved drøftelsen av konstitusjonelle spørsmål knyttet til Opplysningsvesenets fond nettopp har tatt høyde for at kirken kunne være eier. En slik konklusjon gjelder selv om det i den senere tid har skjedd fundamentale endringer i Den norske kirkes formelle status og dermed dens forhold til staten, som den juridisk sett tidligere var en del av.

Forutsatt at nåværende forvaltningsregime inntil videre ble beholdt, kunne endringen tenkes å komme til uttrykk i ovfl. § 1 som et nytt annet punktum, som for eksempel kunne lyde: «*Fondet er eigd av Den norske kyrkja.*»

4.7.3 Konstitusjonelle skranker for hva eierskapet kan gå ut på?

Et annet spørsmål er om det gjelder særlige konstitusjonelle skranker for hva Den norske kirkes eierskap kan gå ut på.

Vi peker først på at staten i forbindelse med overføring av eierskap må kunne stille rettslig bindende betingelser overfor Den norske kirke eller på annen måte begrense eierskapet. Disse betingelsene eller begrensningene må imidlertid ikke være av en slik karakter at de strider mot Grunnloven § 116 første punktum. Som eksempel på at det i lovgivningen er tatt forbehold ved overføring av eiendomsrett fra staten til et særskilt rettssubjekt, viser vi til finnmarksloven § 20 (jf. §§ 6 og 49):

«§ 20 *Forholdet til fremtidig lovgivning*

Finnmarkseiendommen har ikke vern mot at dens rettsstilling eller rettigheter endres, innskrenkes eller oppheves ved lov.»

Vi nevner for ordens skyld at Den norske kirke som selvstyrt trossamfunn ikke uten videre kan sammenlignes med Finnmarkseiendommen. Den nevnte lovbestemmelsen tar også forbehold om rettsstillingen for rettssubjektet Finnmarkseiendommen som sådant. Noe slikt er det nå ikke aktuelt å lovfeste for Den norske kirke.

Også uavhengig av denne typen forbehold og begrensninger kan det spørres om det gjelder særlige grenser for hva eierskap kan innebære. Eiendomsrett innebærer etter en anerkjent definisjon rett til å råde over eiendommen innenfor de grensene som følger av lovgivningen – og i dette tilfellet dessuten Grunnloven § 116 første punktum. Det er de grensene som særlig følger av Grunnloven § 116 første punktum, som interesserer i vår sammenheng.

Slik fondet frem til i dag har vært organisert og forvaltet med utgangspunkt i Grunnloven § 116 første punktum og lovgivningen om det benefiserte godset (for tiden ovfl.), har det ikke hatt praktisk betydning å avgjøre eierspørsmålet. Den vesentlige rådigheten over fondet har vært utøvd av staten med forankring i Grunnloven § 116 og uavhengig av eierskap. Motstykket har vært at ingen har utøvd rådighet over formuesmassen med grunnlag i eierskap.

En kan i prinsippet fortsatt tenke seg en modell der staten beholder tilsvarende rådighet som i dag etter at eiendomsretten er overført til Den norske kirke. Det interessante spørsmålet er imidlertid hvor langt staten, uten å komme i strid med Grunnloven § 116 første punktum, også kan overføre til Den norske kirke den rådigheten som har ligget til staten.

Vi tar i det følgende utgangspunkt i et tenkt eksempel der staten overfører eiendomsretten over formuesmassen til Den norske kirke, og hvor kirken dessuten får avgjørende innflytelse over forvaltningen av fondet. Vi forutsetter med andre ord at staten ikke begrenser kirkens rådighet over formuesmassen ut over slike begrensninger som følger av den alminnelige lovgivningen for et hvilket som helst tros- eller livssynsamfunn og de særlige kravene i Grunnloven § 116 første punktum. En slik modell kan sies å utgjøre et ytterpunkt i den rådigheten som kan tildeles Den norske kirke, gjennom en kombinasjon av overføring av eiendomsrett og tildeling av rådighet over formuesmassen innenfor grensene som gjelder etter Grunnloven § 116 første punktum.

Vi kan ikke se at en slik tildeling av rådighet til Den norske kirke i seg selv er i strid med Grunnloven § 116 første punktum.

4.7.4 Definitiv overføring av eiendomsrett og rådighet til Den norske kirke?

Det kan imidlertid spørres om Grunnloven § 116 første punktum er til hinder for at en slik overføring av eiendomsrett til og vidtgående rådighet over den formuesmassen som i dag ligger til Opplysningsvesenets fond, kan skje til Den norske kirke *med endelig virkning*.

Mot å tillate dette kan det innvendes at staten definitivt avskjæres fra å utøve den myndigheten som med grunnlag i Grunnloven § 116 første punktum i lang tid har vært benyttet til å forvalte fondet. Dette omfatter også myndigheten til å prioritere mellom de to formålene «geistlighetens beste» og «opplysningens fremme».

Forarbeidene til loven om Opplysningsvesenets fond gir som nevnt i punkt 4.4 støtte til det synet at konstitusjonelt ansvarlige myndigheter (Kongen og departementet) må ha som en særlig oppgave å forvalte formuesmassen, i alle fall på et overordnet plan. Vi viser til Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 13, 18 og 19. Disse uttalelsene var imidlertid knyttet til en situasjon hvor statskirkeordningen besto, og hvor en bygde på at spørsmålet om eierskap til formuesmassen kunne ses på som uavklart. Situasjonen ved en overføring av eiendomsretten til formuesmassen til det selvstendige rettssubjektet Den norske kirke er imidlertid en vesentlig annen.

Hensynet særskilt til *Kongen* og den myndigheten han har utøvd med forankring i Grunnloven § 116 første punktum, taler etter vårt syn ikke avgjørende imot. Som nevnt i punkt 4.4 kan ikke Grunnloven § 116 første punktum ses på som et prerogativ for Kongen.

Vi kan heller ikke se at noen konstitusjonelt beskyttet interesse på avgjørende måte blir krenket dersom statens adgang til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» blir avskåret gjennom at Den norske kirke med endelig virkning gis full rådighet over formuesmassen. Riktignok må en trolig bygge på at statens frihet etter Grunnloven § 116 første punktum til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» ved forvaltning av formuesmassen, hittil ikke er falt bort, jf. punkt 4.3. Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten kan avklare eierspørsmålet og overlate rådigheten til fordel for Den norske kirke, med den konsekvensen at den myndigheten staten har hatt til å forvalte formuesmassen med utgangspunkt i Grunnloven § 116 første punktum, i praksis blir gjenstandsløs.

Ved vurderingen av hvilke grenser som i dag kan tenkes å ligge i Grunnloven § 116 første punktum, må det også tas hensyn til at Den norske kirke nå er et eget trossamfunn, rettslig selvstendig fra staten. Vernet for Den norske kirkes eiendomsrett (jf. Grunnloven § 105) må som utgangspunkt også gjelde her. For så vidt likestilles Den norske kirke med et hvilket som helst privat rettssubjekt og et hvilket som helst trossamfunn.

Vi antar dermed at Kongen i praksis, gjennom lovvedtak, kan sjaltes helt ut av oppgavene med å forvalte fondet. Spørsmålet om ansvar for statsråden kommer vi tilbake til i punkt 4.7.7.

Stortinget må på den annen side fortsatt i lovs form kunne gi visse direktiver om f.eks. organiseringen av Den norske kirkes eierskap og trekke opp særskilte retningslinjer for formuesmassens forvaltning, selv om formuesmassen skulle bli gitt

til Den norske kirke. Det kan for eksempel bli spørsmål om å gi direktiver om hvor stor risiko det skal være tillatt å ta i forbindelse med ulike former for investeringer. Vi antar at statens myndigheter, i alle fall så lenge Grunnloven § 116 første punktum består, har et vidt skjønn til å bestemme hva som er nødvendig og hensiktsmessig i den sammenheng. Stortinget kan også på vanlig måte delegere lovgivningsmyndighet om slike spørsmål til Kongen eller departementet, men det vil kunne undergrave en eventuell målsetning om å frita Kongen og statsråden for ansvar.

På den annen side er det neppe heller noe i veien for at dagens lovregulering av Opplysningsvesenets fond helt oppheves i forbindelse med en overføring av eiendomsretten til Den norske kirke, og at det overlates til Den norske kirke å gi egnede bestemmelser om forvaltningen av fondet.

4.7.5 *Fortsatt et krav om sikring og bevaring av verdiene?*

Som nevnt i punkt 4.2 har Høyesterett i Rt. 2010 s. 535 P (avsnitt 122) lagt til grunn at midlene som i dag ligger i Opplysningsvesenets fond, må forvaltes slik at verdiene sikres og bevares til fordel for de grunnlovsbestemte formålene.

Etter vårt syn er det ikke opplagt at et slikt krav må opprettholdes etter en eventuell overføring av eiendomsrett og tildeling av vidtgående rådighet til Den norske kirke. Vi viser til det Høyesterett uttalte i Rt. 2010 s. 535 P avsnitt 136:

«Jeg bemerker at spørsmålet om eiendomsretten til det som i dag er tilbake av det benefiserte gods eller – om man vil – spørsmålet om eiendomsretten til OVF – ikke foreligger til avgjørelse i denne saken. Selve det forhold at dette stadig er uavklart, tilsier etter mitt syn at man på dette punkt er tilbakeholden med å tolke Grunnloven § 106 slik at de grenser den tradisjonelt har vært ansett for å oppstille, er bortfalt på grunn av den utvikling som her er omtalt.»

Hvis eierspørsmålet avklares i favør av Den norske kirke, kan gode grunner etter vårt syn tale for at det blir opp til kirken selv å avgjøre hvilke prinsipper som skal ligge til grunn forvaltningen av formuesmassen.

I forlengelsen av dette vil det også gi liten mening å opprettholde et krav om at formuesmassen må holdes rettslig atskilt fra annen formue tilhørende Den norske kirke, sml. punkt 4.5.

4.7.6 *Praktisering av avgrensningen «geistlighetens beste»*

Som nevnt i punkt 4.3 omfatter alternativet «geistlighetens beste» «den norske kirke i sin helhet, og dennes behov av enhver art», jf. St.meld. nr. 64 (1984–85) s. 39), jf. også ovfl. § 2 med tilhørende merknader i Ot.prp. nr. 68 (1994–95) s. 27.

I Sandvik 1965 s. 179 nevnes at grensene for kirkelige formål historisk har vært tøyelige. Som et eksempel fra 1600-tallet nevner han at «[k]yrkjeformuar vart t. d. brukte til å lauskjøpa norske sjøfolk frå fangenskap i dei muhamedanske sjørøverstatane».

Så lenge Grunnloven § 116 første punktum opprettholdes i sin nåværende utforming, antar vi at det prinsipielt gjelder en grense for hva som kan være lovlige anvendelsesformål etter bestemmelsen. Vi har imidlertid vanskelig for å se at spørsmålet, i en situasjon hvor Den norske kirke selv står for forvaltningen, i praksis kan komme på spissen. Ved vurderingen av hva som kan tiltales, må det uansett legges vesentlig vekt på Den norske kirkes autonomi.

4.7.7 *Statsrådsansvaret*

På bakgrunn av den generelle redegjørelsen foran kan det spørres om Stortinget *ved lov* kan organisere forvaltningen av formuesmassen på en slik måte at statsråden kan unngå ansvar ut over det som uansett ville følge av statsrådets alminnelige sektoransvar.

Grunnloven § 116 første punktum kan trolig leses som en bestemmelse som gir staten i oppgave å forvalte Opplysningsvesenets fond. Prinsipielt kan det ut fra dette hevdes at verken Kongen eller Stortinget (gjennom lov) kan fritta for grunnlovsbestemte oppgaver med tilhørende ansvar. Den myndigheten som har ligget til den utøvende makt, har imidlertid eksistert og vært praktisert i en situasjon hvor spørsmålet om eiendomsrett har vært regnet som uavklart, og hvor forvaltningen av fondet hele tiden har ligget til Kongen eller organer som er underlagt Kongen. Som nevnt i punkt 4.4 har forvaltningen av fondet ikke vært sett på som et prerogativ for Kongen. Konsekvensen av det siste må være at oppgaven med å forvalte fondet må kunne legges til noen som er uavhengig av Kongen, i dette tilfellet Den norske kirke.

Forutsatt at Den norske kirke gis eiendomsretten og i tillegg settes i stand til å råde over formuesmassen i kraft av sitt eierskap, er situasjonen

en vesentlig annen enn i det som har vært tilfellet tidligere. Ved at Den norske kirke er blitt et eget rettssubjekt og som følge av overføring av eierskap til Den norske kirke, blir det tydelig avklart at eierskap og ansvaret etter Grunnloven § 116 første punktum i utgangspunktet befinner seg hos to organisasjoner som ikke står i noe over- og underordningsforhold til hverandre. Den naturlige betraktningen i en slik situasjon er etter vårt syn at den myndigheten som har vært utøvd av Kongen med grunnlag i Grunnloven § 116 første punktum, er blitt gjenstandsløs. Med dette må det følge et tilsvarende bortfall av ansvar for statsråden.

Dersom staten på denne måten både overfører eierskapet til Den norske kirke og gjennom lov overlater alt som har med forvaltningen av fondet å gjøre, til Den norske kirke, behøver det etter vårt syn ikke å bli noen forskjell i statsrådets ansvar avhengig av om Grunnloven § 116 første punktum oppheves eller ikke. Som nevnt i punkt 4.6 vil en statsråd i alle tilfelle ha et selvstendig ansvar for å følge med på «sitt» område.

Statsrådsansvaret har her vært problematisert med utgangspunkt i et ytterpunkt som nevnt i punkt 4.7.3. Så langt en velger andre løsninger, f.eks. ved at bare deler av formuesmassen overføres til Den norske kirke, eller ved at en viss rådighet er lagt til staten, kompliseres spørsmålene om statsrådets ansvar. En må uansett bygge på de utgangspunktene som er skissert foran i punkt 4.6.

4.8 **Spørsmålet om å oppheve eller endre Grunnloven § 116 første punktum**

Grunnloven § 116 første punktum begrenser i dag rådigheten over den formuesmassen som i dag ligger til Opplysningsvesenets fond. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at eierskap overføres med endelig virkning til Den norske kirke, eller at Den norske kirke gis vidtgående rådighet over formuesmassen. Hva de eksakte konstitusjonelle grensene går ut på, kan til dels være uklart.

En kan ut fra dette spørre hvilke konsekvenser det ville ha om en opphevet Grunnloven § 116 første punktum, eventuelt om det gir mening å beholde bestemmelsen i sin nåværende utforming. Vi nøyer oss her med å peke på noen punkter, som reflekterer drøftelsene i uttalelsen her:

- En endring vil avklare den tvil som i dag måtte eksistere om hvorvidt kravet om at formuesmassen skal holdes rettslig atskilt, må opprett-

holdes i en situasjon hvor Den norske kirke gjøres til eier.

- En endring kan avklare tvil om Den norske kirke selv fullt ut kan bestemme hvordan formuesmassen skal forvaltes og hva kapital og avkastning skal brukes til (innenfor de rammene som gjelder for ethvert rettssubjekt).
- I forbindelse med oppheving av § 116 første punktum vil ellers ansvarlig statsråd og regjeringen (i statsråd) frigjøres fra et eventuelt særlig ansvar som i dag kan knyttes til eksistensen av Grunnloven § 116 første punktum. Vi minner likevel om vår konklusjon i punkt 4.7.7, som gikk ut på at det neppe er mulig å peke på vesentlige forskjeller i ansvar for statsråden, knyttet til fortsatt eksistens eller oppheving av Grunnloven § 116 første punktum.
- Det gir liten mening å opprettholde Grunnloven § 116 første punktum i sin nåværende form etter overføring av eierskap til Den norske kirke, idet Kongens myndighet etter bestemmelsen er blitt gjenstandsløs (jf. punkt 4.7.4).
- Alternativt «opplysningens fremme» i Grunnloven § 116 første punktum gir ikke lenger mening.
- Arbeidet med et forslag om å oppheve § 116 første punktum gir også foranledning til å avklare tilknyttede spørsmål om rekkevidden av Grunnloven § 16 fjerde punktum, jf. punkt 5 nedenfor.

Selv om en skulle oppheve Grunnloven § 116 første punktum, kan Stortinget *velge* å gi lovbestemmelser om formuesmassen som gir løsninger tilsvarende dagens situasjon (eller ulike mellomløsninger). Forskjellen sammenlignet med situasjonen i dag er at det ville være opp til Stortinget som lovgiver å treffe et valg.

Særlig dersom en ser for seg at formuesmassen bør reguleres ut over det som skal gjelde for en hvilken som helst formuesmasse som eies av et privat rettssubjekt, bør slik lovregulering, for å sikre forutsigbarhet og klarhet, være på plass i forbindelse med en eventuell eiendomsoverdragelse.

5 Grunnloven § 16 fjerde punktum

5.1 Grunnloven § 16 fjerde punktum – generelle utgangspunkter

Grunnloven § 16 fikk i hovedsak sin någjeldende ordlyd etter grunnlovsendringen 21. mai 2012

(justeringer som følge av grunnlovsspråkreforamen i 2014 er uten betydning i denne sammenheng):

«Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.»

Vi viser til redegjørelsen for bestemmelsens forhistorie og forarbeider i Lovavdelingens uttalelse 4. november 2015 punkt 4.

Det fremgår av den nevnte uttalelsen og vår uttalelse 10. juni 2016 at Grunnloven § 16 fjerde punktum etter vårt syn oppstiller et utgangspunkt om at staten ikke skal diskriminere mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ved «understøttelse», herunder ved tildeling av økonomiske midler over statsbudsjettet. Vi viser særlig til 2016-uttalelsen punkt 2.5.1, som på viktige punkter viser videre til 2015-uttalelsen.

For å konstatere diskriminering må følgende vilkår være oppfylt:

- Det må foreligge analoge (sammenlignbare) situasjoner, slik at en kan tale om forskjellsbehandling.
- Forskjellsbehandlingen må være usaklig. Selv om forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet, kan den være diskriminerende hvis den er uforholdsmessig.

5.2 Grunnloven § 16 fjerde punktum – den konkrete vurderingen

5.2.1 Innledning. Presisering av problemstillingen

I Kulturdepartementets brev 3. mars 2016 heter det:

«Dersom Stortinget treffer vedtak om at statens eierskap til fondet skal overføres til en rettslig selvstendig kirke, reises spørsmålet om det følger av Grunnloven § 16 at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn en økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres Den norske kirke ved overføringen av eiendomsretten.»

«Overføring av eiendomsrett» sier i seg selv nokså lite om hvilke fordeler som vil (eller vil kunne) tilflyte Den norske kirke som følge av overføringen. Vi antar at en ved vurderingen etter

Grunnloven § 16 fjerde punktum må se på de samlede virkningene som utløses av statens disposisjoner over og reguleringer knyttet til Opplysningsvesenets fond.

Vi tar i det følgende, som i punkt 4.7.2 utgangspunkt i et tenkt eksempel der staten overfører eiendomsretten over formuesmassen til Den norske kirke, og hvor kirken dessuten får avgjørende innflytelse over forvaltningen av fondet. Som nevnt der kan en slik modell sies å utgjøre et ytterpunkt i den rådigheten som kan tildeles Den norske kirke.

Dagens tildelinger til Den norske kirke fra Opplysningsvesenets fond kan gi et inntrykk av verdiene det er tale om: Fondets bidrag (tildelinger) til Den norske kirke var på 129 millioner kroner i 2015, jf. Prop. 1 S (2016–2017) KUD s. 142.

Spørsmålet er om en overføring av eiendomsretten under slike forutsetninger utløser krav om tilsvarende støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Det er i brevet hit vist til Grunnloven § 16. Etter vårt syn er det på dette punktet en nær sammenheng mellom Grunnloven § 16 fjerde punktum og Grunnloven § 116 første punktum. Det kan også være av interesse å undersøke hvordan tildelinger fra Ovf har vært håndtert i praksis frem til i dag. Før vi besvarer spørsmålet om Grunnloven § 16 fjerde punktum, finner vi det derfor nødvendig å si noe om dagens praksis for likebehandling av tros- og livssynssamfunn knyttet til tildelinger fra Opplysningsvesenets fond, og dessuten noe om forholdet til Grunnloven § 116 første punktum.

5.2.2 *Praksis ved tildeling av midler fra Ovf*

I dag regnes de årlige tildelingene fra Ovf til Den norske kirke inn i tilskuddsgrunnlaget til de øvrige tros- og livssynssamfunnene, jf. lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 19 første ledd og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn § 2 første ledd. Den førstnevnte loven § 19 første ledd første og annet punktum lyder:

«Registerført trdomssamfunn kan krevja årleg tilskot frå rikskassen. Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet.»

Kravet om at tilskuddet skal være «så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja», kom inn i loven

da den ble vedtatt i 1969, og det har stått uendret siden da.

Spørsmålene om hva som skulle inngå i beregningsgrunnlaget og dermed være omfattet av 1969-lovens likebehandlingsprinsipp, er omtalt slik i lovens forarbeider (jf. Ot.prp. nr. 27 (1967–68) s. 44):

«I likhet med komitéen mener departementet at det ved beregningen av tilskuddet ikke bør tas i betraktning om utgiftene til statskirken dekkes av skattemidler, av fond eller av andre kilder.»

Komitéuttalelsen som departementet viser til, fremgår av Innstilling om Lov om trossamfunn, avgitt av Dissenterlovkomiteen av 1957 s. 89.

Hvilke kirkelige fond det her siktes til, er ikke presisert verken i proposisjonen eller i innstillingen fra Dissenterlovkomiteen. I Innstilling om statens forvaltning av offentlige fond og legater (1956), inntatt som særskilt vedlegg til St.prp. nr. 8 (1959–60) Om offentlige fond, finnes det på s. 19–20 en oversikt over hvilke «geistlige fond» som den gang lå under Kirkedepartementet. Dette dreier seg i hovedsak om fond som i dag ligger under Opplysningsvesenets fond og som har tilknytning til det benefiserte gods.

Dermed er det nærliggende å forstå uttalelsen slik at departementet her mente at tilskudd fra Ovf (og de tidligere fondene som nå ligger under Ovf) til Den norske kirke skulle tas inn i beregningsgrunnlaget.

Dersom den årlige tildelingen fra Ovf antas å falle utenfor Grunnloven § 16 fjerde punktum, kan det anføres at det innebærer en svekkelse sammenlignet med det prinsippet om likebehandling som har vært praktisert med grunnlag i *lovgivningen* i alle år siden 1969-loven kom på plass. En praksis basert på lovgivningen binder likevel ikke forståelsen av Grunnloven. Det gjelder selv om det i begge tilfeller gjelder forståelsen av et begrep – eller begreper – om «likebehandling». Uttalelsene i forarbeidene til 1969-loven, som stemmer med senere praksis, er generelle, og de problematiserer ikke særskilt stillingen til midler som stammer fra det benefiserte godset.

Dessuten er situasjonen en annen når det nå er tale om et mer definitivt økonomisk oppgjør mellom staten og Den norske kirke, hvor en samtidig tar stilling til hvordan eierforholdene til formuesmassen bør være fremover.

Vi viser ellers til hva Kulturdepartementet skriver i brevet hit:

«Vi nevner at når fondets bidrag til Den norske kirke i dag regnes inn i tilskuddsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn, beror dette antakelig på ukklarheten i eierskapsspørsmålet og neppe i seg selv kan ses på som uttrykk for at staten eier fondet.»

5.2.3 Sammenhengen mellom Grunnloven § 116 første punktum og § 16 fjerde punktum

Den norske kirke er gjennom Grunnloven § 116 første punktum gitt en privilegert særstilling gjennom formålet «geistlighetens beste». I tillegg er Den norske kirke blitt ytterligere tilgodesett i praksis ved at staten ikke har brukt sin handlingsfrihet til å tilgodese formålet «opplysningens fremme» de siste tiårene, jf. punkt 4.3 med henvisninger. Bakgrunnen for grunnlovsbestemmelsen er den historiske opprinnelsen til det alt vesentlige av midlene som i dag finnes i Opplysningsvesenets fond: grovt fremstilt tiende og donasjoner mv. til den katolske kirken, etter reformasjonen donasjoner mv. til den evangelisk-lutherske kirken.

Det kan spørres om dette i seg selv er avgjørende for at ikke-diskrimineringsbestemmelsen i Grunnloven § 16 fjerde punktum ikke utløser krav for andre tros- og livssynssamfunn ved en overføring av eiendomsrett til Den norske kirke.

Etter vårt syn kan det klart nok anføres argumenter i den retningen. I dagens situasjon mottar Den norske kirke støtte over statsbudsjettet som langt overstiger avkastningen fra Opplysningsvesenets fond. Slik var situasjonen i 2012, og slik vil situasjonen være i tiden fremover. Privilegiet i Grunnloven § 116 første punktum vil dermed ikke ha betydning som grunnlovsfestet privilegium dersom tildeling av avkastning fra Opplysningsvesenets fond skulle utløse krav om tilsvarende støtte fra andre tros- og livssynssamfunn. Særlig sett i lys av formuesmassens opprinnelse kan det virke mindre rimelig.

Sammenhengen mellom Grunnloven § 116 første punktum og § 16 fjerde punktum tilsier etter vårt syn at overføring av eiendomsrett fra staten til Den norske kirke, sammen med en rådighet som gir anledning til å benytte fondet til kirkens formål, ikke utløser noen plikt til å tildele andre tros- og livssynssamfunn en økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke.

Det kan spørres om *forarbeidene til Grunnloven § 16 fjerde punktum* bygger på bestemte forutsetninger om forholdet mellom tilskuddet fra

Ovf og ikke-diskrimineringsprinsippet i Grunnloven. Særlig er det situasjonen ved et eventuelt økonomisk oppgjør knyttet til gjennomføring av skillet mellom staten og Den norske kirke som interesserer.

Grunnloven § 16, slik bestemmelsen lyder etter grunnlovsendringene i 2012, ble foreslått av Gjønnnes-utvalget i NOU 2006: 2. Utvalget drøftet i utredningens punkt 9 ulike spørsmål angående «eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, Opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen» (s. 150). Om det fremtidige eierskapet til fondet heter det (s. 157, kursivert av oss):

«Ved en endret kirkeordning anbefaler flertallet på 18 av 20 ... at OVF overføres til Den norske kirke. *Flertallet legger til grunn at en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon fordi den eiendom og kapital som i dag ligger under OVF fra gammelt av er kirkelig eiendom som har vært gitt eller er ervervet av kirken, og ikke staten eller samfunnet som helhet.* Ved en endret kirkeordning er det derfor naturlig at fondet tilbakeføres til kirken. I den grad OVF's eiendommer historisk kunne sies å være generert av samfunnet som helhet, er dette etter flertallets oppfatning kompensert ved at midler og avkastning fra fondet opp gjennom historien i betydelig grad har vært overført til verdslige formål. I forhold til fondets opprinnelige størrelse er de verdier som fortsatt gjenstår relativt beskjedne og bør anses som kirkelig eiendom.»

Utvalget bygget altså tydelig på at overføring av eiendomsretten til Ovf ikke skulle utløse noe krav på kompensasjon til andre tros- og livssynssamfunn.

På senere stadier av grunnlovsforberedelsen er holdepunktene imidlertid mindre sikre. Verken i St.meld. nr. 17 (2007–2008) eller i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) omtales spørsmålet så direkte som hos Gjønnnes-utvalget.

Det finnes i de nevnte forarbeidene noen generelle utsagn knyttet til likebehandling av tros- og livssynssamfunn ved økonomiske overføringer. Vi viser til omtalen av St.meld. nr. 17 (2007–2008) og Innst. S. nr. 287 (2007–2008) i vår 2016-uttalelse punkt 2.5.2.

Av større interesse er etter vårt syn at Grunnloven § 16 ble vedtatt i en situasjon der flere partier på Stortinget var opptatt av det fremtidige eierskapet til Opplysningsvesenets fond. Vi viser

særlig til uttalelser fra Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité i Innst. O. nr. 79 (2007–2008), særlig på s. 6:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at disse partier tidligere har avklart sin holdning til eierskapsspørsmålet, og mener det er gode juridiske og politiske holdepunkter for at det underliggende eierskapet til fondet skal ligge hos kirken.»

Drøftelsene i den nevnte komitéinnstillingen var riktignok mest direkte knyttet til foreslåtte endringer i tomtfesteloven (de endringene som ledet frem til avgjørelsen i Rt. 2010 s. 535 P). De var imidlertid både i sak og tid nær knyttet til Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008), se Høyres merknad i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) s. 8.

Det nevnte standpunktet må videre ses i sammenheng med at ulike utsagn i offentlige utredninger og komitéinnstillinger i Stortinget understreker at spørsmålet om eiendomsrett til Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom stat og kirke må ses på som et «politisk» spørsmål. Dette gjelder for det første utsagn i St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 103 og Innst. S. nr. 287 (2007–2008). Vi viser videre til ulike utsagn av denne typen tilbake til St.meld. nr. 64 (1984–85) som er gjengitt i Innst. O. nr. 79 (2007–2008) på s. 4–6. Inntrykket som etterlates, er at eiendomsretts-spørsmålet ikke skal avgjøres ut fra juridiske betraktninger.

Nå kan det riktignok anføres at et syn som går ut på at eiendomsrettsspørsmålet må avgjøres «politisk», kan forenes med at en beslutning om å legge eiendomsretten til Ovf til Den norske kirke, utløser krav om tilsvarende støtte til øvrige tros- og livssynssamfunn etter Grunnloven § 16 fjerde punktum. Generelle utsagn om «likebehandling» ved økonomiske overføringer, som vi har vist til foran, kunne trekke i den retningen. Etter vårt syn stemmer det likevel bedre med de samlede føringene i de ulike stortingsdokumentene om en legger til grunn at en eventuell overføring av eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke ikke med nødvendighet, basert på en anvendelse av Grunnloven § 16 fjerde punktum, skulle utløse krav på kompensasjon til øvrige tros- og livssynssamfunn.

Vi finner etter dette å måtte legge til grunn Gjønnnes-utvalgets tydelige standpunkt som uttrykk for hva som samlet kan utledes av forarbeidene til Grunnloven § 16 fjerde punktum: «at

en overføring av OVF til Den norske kirke ikke gir andre tros- og livssynssamfunn noe juridisk krav på tilsvarende økonomisk kompensasjon».

Det følger ikke med logisk nødvendighet at § 116 første punktum må leses som en spesialbestemmelse som blir avgjørende for at det ikke blir spørsmål om diskriminering etter Grunnloven § 16 fjerde punktum ved tildeling av midler fra Ovf til Den norske kirke. Vi finner det likevel nærliggende å lese bestemmelsen nettopp slik, dvs. slik at den privilegerte stillingen som Den norske kirke er gitt gjennom formålet «geistlighetens beste» i Grunnloven § 116 første punktum, blir avgjørende for spørsmålet om plikt til kompensasjon til øvrige tros- og livssynssamfunn.

Vi finner likevel ikke grunn til å konkludere definitivt på dette punktet. Argumentene som taler for at Grunnloven § 116 første punktum gir en særlig beskyttelse til Den norske kirke gjennom angivelsen av formålet «geistlighetens beste», taler også for at Den norske kirke ikke er i en sammenlignbar situasjon med øvrige tros- og livssynssamfunn, jf. Grunnloven § 16 fjerde punktum. Vi viser til drøftelsen i det følgende.

5.2.4 Sammenlignbare situasjoner?

Vi viser til de generelle utgangspunktene for anvendelsen av Grunnloven § 16 fjerde punktum i punkt 5.1. Et første vilkår for at Grunnloven § 16 fjerde ledd skal utløse noe krav for andre, er at de er i sammenlignbare situasjoner som Den norske kirke. Hvis ikke dette er tilfellet, foreligger det heller ingen forskjellsbehandling.

Vi vurderer spørsmålet under den forutsetning at Den norske kirke fritt kan bestemme hva midlene skal brukes til (innenfor det som kan aksepteres etter Grunnloven § 116 første punktum). Vi vurderer spørsmålet med utgangspunkt i den samlede formuesmassen.

Ser en utelukkende på *virkningene* for Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn, ligger det nær å si at de er i sammenlignbare situasjoner: For alle vil et økonomisk tilskudd ha betydning for adgangen til å utøve religiøs virksomhet. Det finnes like fullt vesentlige forskjeller:

Formuesmassen har sin spesielle, historiske opprinnelse. Det foreligger sterke historiske argumenter for Den norske kirkes særlige tilknytning til formuesmassen. Det gjelder selv om de samme historiske argumentene ikke har vært avgjørende for det juridiske spørsmålet om eiendomsrett.

Den historiske tilknytningen mellom formuesmassen og Den norske kirke var i 1814 utslags-

givende for den særlige beskyttelsen kirkelige formål ble gitt gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 106 (nå § 116). Grunnlovsbestemmelsen og den praksisen som har vært ført innenfor bestemmelsens rammer, har ført til at tilknytningen mellom formuesmassen og Den norske kirke er blitt bevart frem til i dag.

Nettopp denne særskilte tilknytningen mellom Den norske kirke og formuesmassen har vært grunnlaget for at en i meget lang tid har valgt å se på eiendomsspørsmålet som «uavklart», med Den norske kirke som en av to mulige eiere.

Rettsforholdet mellom staten og Den norske kirke gjennomgikk fundamentale endringer ved grunnlovsendringene i 2012. Som pekt på i 2015-uttalelsen punkt 2 består det imidlertid fortsatt, både etter Grunnloven og lovgivningen, et særlig forhold mellom staten og Den norske kirke. Dette er blant annet kommet til uttrykk i Grunnloven § 16 annet og tredje punktum:

«Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov.»

Etter vårt syn gir disse formuleringene i grunnlovs form uttrykk både for en anerkjennelse av Den norske kirkes historiske særstilling og at den fortsatt – i egenskap av folkekirke – nyter et visst, særlig vern. Den norske kirkes formuesstilling har vært preget av at den juridisk fra 1814 og frem til i dag har vært sett på som en del av staten. Som del av staten har Den norske kirke i begrenset grad hatt mulighet til eller behov for å bygge opp noen selvstendig formuesmasse.

Situasjonen nå er dessuten unik ved at det er spørsmål om å finne en samlet løsning for hvordan Den norske kirke endelig skal etableres som et trossamfunn rettslig og økonomisk løsrevet fra staten i en helt annen grad enn tidligere. Overføring av eiendomsrett til Den norske kirke vil tilføre kirken formue. Vi nevner at det enkelte tros- og livssynssamfunns formue etter dagens ordning er uten betydning for vurderingen av hvor mye støtte det enkelte samfunnet mottar.

Vi har etter dette vanskelig for å se at noen andre tros- eller livssynssamfunn er i en sammenlignbar situasjon med Den norske kirke ved spørsmålet om å overføre eiendomsrett til formuesmassen som i dag utgjør Opplysningsvesenets fond.

Vår konklusjon er at det ikke følger av Grunnloven § 16 fjerde punktum at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn

økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke ved en eventuell overføring av eiendomsretten.

Vi vil likevel kort omtale saklighets- og forholdsmessighetsvilkårene.

5.2.5 Saklige grunner og forholdsmessighet

Dersom det skulle foreligge forskjellsbehandling ved den typen overføring som er beskrevet i punkt 5.2.1, er det neste spørsmålet om det foreligger saklige grunner for en slik forskjellsbehandling.

De samme argumentene som taler for at det ikke foreligger noen sammenlignbar situasjon, blir etter vårt syn avgjørende for at det foreligger saklig grunn til forskjellsbehandling. Vi viser til punkt 5.2.4.

Vi finner etter dette ikke grunn til å gå inn på vilkåret om forholdsmessighet, ut over å nevne at midler som ikke har opprinnelse i det benefiserte godset, etter det vi har skjønt utgjør en helt bagatellmessig andel av det som i dag er Opplysningsvesenets fond.

6 Konsekvenser av alternative syn på eierspørsmålet

6.1 Innledning

Drøftelsene av de konstitusjonelle spørsmålene i punkt 4 og 5 har tatt utgangspunkt i at staten må regnes som eier av Opplysningsvesenets fond, jf. punkt 3.

Vi er i brevet fra Kulturdepartementet også bedt om å utrede de konstitusjonelle konsekvensene av alternative konklusjoner når det gjelder eierspørsmålet.

6.2 Fondet er «selveiende»

Vi har tidligere i uttalelsen understreket forskjellen mellom formuesmassens status som «sjølv-eigande, stiftelsesliknande innretning» basert på den *lovgivningen* som for tiden gjelder, og et eventuelt *konstitusjonelt* vern for fondet som «selveiende», jf. punkt 2.3 og 2.4.

Dersom status som selveiende (eller en lignende karakteristik) følger bare av lovgivningen, må denne statusen kunne endres gjennom nytt lovvedtak. Grunnloven § 116 første punktum er ikke er til hinder for det. Vi viser til punkt 4.5. Eiendomsrett må i et slikt tilfelle kunne legges til Den norske kirke, jf. punkt 4.7.2.

Dersom fondets status som «selveiende» har konstitusjonelt vern, må det vel ligge i dette et vern mot at Stortinget ved lovvedtak gir Den norske kirke eiendomsrett. Det fremgår av konklusjonen i punkt 3.2.7 at vi mener det ikke er grunnlag for å oppfatte fondet som «selveiende» i denne forstand.

Når det gjelder delegering av den typen myndighet som i dag ligger i ovfl., og som ikke er basert på eierrådighet, men er forankret i Grunnloven § 116 første punktum, må det kunne skje også til Den norske kirke. Vi viser her til punkt 4.5. Her, til forskjell fra en situasjon der Den norske kirke kan gjøres til eier, er det imidlertid vanskeligere å se for seg at rådighet kan overdras til Den norske kirke med definitiv virkning, sml. punkt 4.7.4.

Om forholdet til Grunnloven § 16 fjerde punktum har vi følgende merknader: Forutsatt at formuesmassens status som «selveiende» skulle ha konstitusjonelt vern, vil det som nevnt ikke (uten å endre § 116 første punktum) være mulig å overføre eiendomsrett til Den norske kirke. Vi kan imidlertid ikke se at forskjellen mellom et utgangspunkt om at staten er eier og at formuesmassen var selveiende, ville gjøre noen forskjell ved drøftelser og konklusjon etter Grunnloven § 16 fjerde punktum, jf. særlig punkt 5.2.4 og 5.2.5.

6.3 Fondet eies av Den norske kirke

Hvis en skulle bygge på at Den norske kirke allerede i dag må regnes som eier av formuesmassen, vil staten gjennom lovvedtak kunne slå fast dette.

De begrensningene som ligger i Grunnloven § 116 første punktum, og som vi har redegjort for i punkt 4, vil i prinsippet gjelde. Som nevnt i punkt 4.7, hvor situasjonen med overføring av eiendomsrett fra staten til Den norske kirke drøftes, vil konsekvensene av at § 116 i en slik situasjon kunne være noe forskjellige sammenlignet med en situasjon der staten fortsatt må regnes som eier. Vi viser særlig til punkt 4.7.5 og 4.7.6. Vi kan ikke se at det oppstår noen forskjeller i konklusjoner for det tilfellet at staten regnes som eier og for det tilfellet at kirken regnes som eier.

Når det gjelder forholdet til Grunnloven § 16 fjerde punktum, kan vi ikke se at det oppstår noen særskilte spørsmål.

Med vennlig hilsen
Knut Helge Reinskou
ekspedisjonssjef

Arnulf Tverberg
avdelingsdirektør

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Lesja prestegård. Foto: Jorunn Raddum

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2019

