



KM-sak 12/07

Forslag om endring i loven om Opplysningsvesenets fond. Uttalelse.

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

Innledning

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

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

Instruksene

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

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

Vedrørende slik prisfastsettelse vedtok Kirkemøtet allerede i 2005 følgende:

Kirkemøtet mener at omsetning av festetomter fortsatt bør skje i henhold til tomtefesteloven. (KM 3/05)

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

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

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

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

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

Forholdet til Grunnloven § 106

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

Grl § 106 første punktum sier følgende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fondets oppgaver

Fondets midler skal i hovedsak benyttes til de formål som fremgår av Grl § 106 og ovfl § 2. Opp gjennom årene har fondet blitt brukt til stadig flere kirkelige formål. Fondet dekker i dag

utgifter som tidligere ble ansett som et rent offentlig ansvar. Eksempler på dette er internasjonale kontingenter for Den norske kirke og oppussing og restaurering av middelalderkirker.

Noe av begrunnelsen for dette finnes i st.mld. nr. 14 (2000-01) der det sies at

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

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

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

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

Konsekvenser for fondets oppgaver

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

Betydningen for tildelinger til Den norske kirke

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

situasjonen vil være uavhengig av forholdet mellom kirke og stat. Det å svekke fondets kapitalgrunnlag vil på sikt kunne svekke de mulighetene Den norske kirke har til å drive utviklingsarbeid, nasjonalt som internasjonalt.

Eierskapet til Opplysningsvesenets fond

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

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

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

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

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

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

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

Saksbehandling

Kirkemøtet stiller seg kritisk til hvordan saken er blitt behandlet. Det ene er at det ikke gis noen begrunnelse for hvorfor instruksjonen gis, og hva hensikten bak den er. Det andre er behandlingen av saken i forhold til Kirkerådet/Kirkemøtet. Kirkelovens § 24 beskriver en av Kirkemøtets oppgaver som å gi "uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område." Høringsutkastet ble bebudet å komme i begynnelsen av oktober, men Kirkerådet mottok høringsnotatet først 5. november, dvs én uke før Kirkemøtets åpning. Kirkemøtet finner dette sterkt beklagelig. For det tredje anser Kirkemøtet det som uheldig at instruksjonen og lovendringen kommer så kort tid før stortingsmeldingen om fremtidig relasjon mellom stat og kirke skal legges frem.

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

Konklusjon

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

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

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

- - - -

Enstemmig vedtatt