



NORGES HØYESTERETT

Den 12. februar 2015 avsa Høyesterett dom i

HR-2015-00342-A, (sak nr. 2014/1188), sivil sak, anke over dom,

Stiftelsen Oslo By Steinerskole

(advokat Bjørn Brodwall – til prøve)

mot

Staten v/Kunnskapsdepartementet

(Regjeringsadvokaten v/advokat Anders
Blakstvedt)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Bergsjø**: Saken gjelder spørsmålet om Stiftelsen Oslo By Steinerskole har blitt utsatt for ulovlig forskjellsbehandling ved tildeling av statstilskudd til skolens musikklinje, og om dette i tilfelle gir grunnlag for ugyldighet og/eller erstatning.
- (2) Oslo By Steinerskole har siden 1999 drevet en privat videregående skole. Fra og med skoleåret 2004-2005 fikk skolen godkjent en ren musikklinje. Skolen har siden tilbudt musikklinje til elever fra hele landet. Den er opplyst å ha om lag 450 elever, hvorav rundt 90 går på musikklinjen. For øvrig tilbyr skolen fire andre linjer. Elevene kommer i det vesentligste fra Oslo-området.
- (3) Ved godkjenningen ble Oslo By Steinerskole den andre private videregående skolen i landet med ren musikklinje. Kongshaug Musikkgympnas AS har siden 1998 drevet en privat videregående internatskole i Os kommune i Hordaland med kun musikklinje. Også denne skolen har rundt 90 elever under musikkutdanning, hvorav om lag halvparten kommer fra Hordaland og resten fra landet for øvrig.

- (4) Både Oslo By Steinerskole og Kongshaug Musikkgymnas er berettiget til, og mottar, statlig støtte etter privatskolelova. Støtten til skolenes musikklinjer tildeles av Utdanningsdirektoratet i henhold til en fast sats per elev for studieretningen "Musikk, dans og drama". Kostnadsnivået for musikk ligger gjennomgående betydelig høyere enn for dans og drama, blant annet på grunn av behovet for undervisning en-til-en. Til tross for dette benyttes en felles sats per elev for studieretningen. Fordi både Oslo By Steinerskole og Kongshaug Musikkgymnas kun har rene musikklinjer uten dans og drama i tillegg, slår dette uheldig ut for skolene.
- (5) Kongshaug Musikkgymnas har fra 2001 mottatt en særskilt bevilgning over statsbudsjettet i tillegg til tilskuddet etter privatskolelova. Bevilgningen ble første gang foreslått av et flertall i Stortingets kirke-, utdannings- og forskingskomité i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2000–2001) og har siden blitt gjentatt årlig ved budsjettbehandlingen. Fra 2005 til 2012 økte Stortinget gradvis bevilgningen fra 2,5 millioner kroner til 3,2 millioner kroner. Bevilgningen var 3,3 millioner kroner i 2013 og 3,4 millioner kroner i 2014. For 2015 har Stortinget bevilget et ekstra tilskudd til Kongshaug Musikkgymnas på 3,5 millioner kroner.
- (6) Ved brev til Kunnskapsdepartementet 8. desember 2009 søkte Oslo By Steinerskole om "ekstra tilskudd for ren musikklinje" under henvisning til den årlige særskilte bevilgningen til Kongshaug Musikkgymnas. Departementet avsto søknaden i brev 18. desember 2009. Begrunnelsen var at Oslo By Steinerskole allerede hadde fått berettiget tilskudd etter privatskolelova, og at ekstrabevilgningen til Kongshaug Musikkgymnas ikke ga tilsvarende rett til andre skoler. Departementet viste videre til at det ikke var midler i budsjettet til det ekstra tilskuddet Oslo By Steinerskole søkte om.
- (7) Oslo By Steinerskole og Kunnskapsdepartementet drøftet spørsmålet om et ekstra tilskudd for musikklinjen i et møte i mars 2011. I brev 29. mars 2011 ba skolen om å bli tatt inn i statsbudsjettet på lik linje med Kongshaug Musikkgymnas fra og med skoleåret 2011–2012, men dette skjedde ikke. Ytterligere henvendelser fra skolen førte ikke frem, og stevning ble tatt ut 7. februar 2012.
- (8) Oslo tingrett avsa 18. september 2012 dom med slik domsslutning:
- "1. Staten ved Kunnskapsdepartementet frifinnes.**
 - 2. Stiftelsen Oslo By Steinerskole betaler til staten ved Kunnskapsdepartementet 52 050 – femtitotusenogfemti – kroner i erstatning for sakskostnader innen to uker fra dommens forkynnelse."**
- (9) Oslo By Steinerskole anket dommen til Borgarting lagmannsrett, som 25. april 2014 avsa dom med slik domsslutning:
- "1. Anken forkastes.**
 - 2. Stiftelsen Oslo By Steinerskole betaler i sakskostnader til staten ved Kunnskapsdepartementet 54 950 – femtifiretusennihundreogfemti – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse."**
- (10) Oslo By Steinerskole har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken er angitt å gjelde "feil ved avgjørelsesgrunnlaget og rettsanvendelsen". Partene er imidlertid ikke uenige om faktum, og anken anses således som en rettsanvendelsesanke.

- (11) Den ankende part – *Stiftelsen Oslo By Steinerskole* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (12) Det er ingen faktiske forskjeller mellom Kongshaug Musikkgymnas og Oslo By Steinerskole som skulle tilsi ulike tilskudd til skolene. Begge er godkjent med rene musikklinjer, elevtall og faginnhold er likt, timefordelingen er den samme, og de har hele landet som inntaksområde. Steinerskolen hadde derfor krav på å bli behandlet på samme måte som Kongshaug Musikkgymnas i bevilgningsvedtakene for årene 2009–2013.
- (13) Vedtakene om tilskudd til Oslo By Steinerskole i disse årene er ugyldige som følge av at departementet har bygd på en uriktig forståelse av hva Stortinget har ment. Privatskolelova § 6-1 åpner for tilleggsbevilgninger ut over den faste satsen per elev for studieretningen "Musikk, dans og drama". Stortingets forutsetning var at "skoler med rene linjeløp" skulle få et tillegg, og bevilgningene har skjedd i form av såkalte "overslagsbevilgninger". Det medfører ugyldighet og erstatningsplikt når departementet i sine vedtak ikke har tilgodesett Oslo By Steinerskole på samme måte som Kongshaug Musikkgymnas.
- (14) Bevilgningsvedtakene er også ugyldige og erstatningsbetingende som følge av at Stortinget har forskjellsbehandlet Oslo By Steinerskole uten saklig grunn og i strid med menneskerettighetene. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 sammenholdt med artikkel 2 er brutt. Fordi vedtakene indirekte rammer elever og foreldre, kan konvensjonen påberopes også av en institusjon som skolen.
- (15) Saksbehandlingen er uforsvarlig ved at Stortinget ikke ble informert om godkjenningen av musikklinjen ved Oslo By Steinerskole, og ved at departementet ikke klargjorde Stortingets syn. Forvaltningen har opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt. Det er videre årsakssammenheng mellom forvaltningens unnlatelser og skolens økonomiske tap, slik at dette kan kreves erstattet.
- (16) Oslo By Steinerskole har lagt ned slik påstand:
- "1. **Statens tilskuddsvedtak for Oslo By Steinerskole for årene 2009 til 2013 med unnlatelse av å innvilge tilskudd for merkostnader til skolens musikklinje er ugyldig.**
 2. **Staten v/Kunnskapsdepartementet dømmes til å betale erstatning med kr 5 mill. for årene 2009 til 2013, til Oslo By Steinerskole.**
 3. **Staten dømmes til å betale sakens omkostninger for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett."**
- (17) Ankemotparten – *staten v/Kunnskapsdepartementet* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (18) Vedtakene om tildeling av tilskudd til Oslo By Steinerskole er ikke ugyldige. Tilskuddene er lovbundne, og skolen har fått det den har krav på etter privatskolelova. Forvaltningen har ikke feiltolket Stortingets vedtak. Det er gitt et navngitt ekstra tilskudd til Kongshaug Musikkgymnas, og departementet hadde ikke adgang til å gi tilsvarende beløp til steinerskolen.

- (19) Stortingets forskjellsbehandling av de to skolene strider hverken mot lov, Grunnloven eller menneskerettighetene. ØSK kan ikke påberopes av en juridisk person som Oslo By Steinerskole.
- (20) Forvaltningen har ikke brutt sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Det er heller ikke holdepunkter for at departementet burde tatt skritt for å avklare Stortingets syn nærmere. Under enhver omstendighet foreligger hverken ansvarsgrunnlag eller årsakssammenheng, og Oslo By Steinerskole kan derfor ikke få medhold i sitt erstatningskrav.
- (21) Staten v/Kunnskapsdepartementet har lagt ned slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
- 2. Staten v/Kunnskapsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett."**
- (22) *Jeg er kommet til at anken må forkastes.*
- (23) Oslo By Steinerskole har for det første anført at vedtakene om tilskudd til skolen i årene 2009–2013 er *ugyldige som følge av at departementet har bygd på feil forståelse av Stortingets bevilgninger*. Skolen har fremhevet at departementet med hjemmel i privatskolelova 4. juli 2003 nr. 84 § 6-1 kunne gitt Oslo By Steinerskole de samme ekstrabevilgningene som Kongshaug Musikkgymnas har fått. Videre er det gjort gjeldende at Stortinget også har ment at en slik likebehandling skulle skje, på bakgrunn av at begge skoler har rene musikklinjer.
- (24) Jeg ser først på forståelsen av privatskolelova § 6-1 første ledd, som lyder:
- "Godkjende skolar får statstilskot til godkjend opplæring med 85 prosent av eit tilskotsgrunnlag per elev. Til grunn for tilskotsgrunnlaget ligg gjennomsnittlege driftsutgifter per elev i den offentlege skolen. Tilskotsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlege skolen har, men som ikkje skal inngå i tilskotsgrunnlaget. Tilskotsgrunnlaget blir rekna ut særskilt for barnesteget, ungdomssteget og dei ulike utdanningsprogramma i vidaregåande opplæring."**
- (25) Etter bestemmelsen skal altså tilskuddsgrunnlaget beregnes særskilt for de forskjellige "utdanningsprogramma" i den vidaregåande skolen. Spørsmålet er om en ren musikklinje kan anses som et "utdanningsprogram", slik at departementet kunne gitt tilskudd til Oslo By Steinerskole etter en særskilt – og høyere – sats.
- (26) Privatskolelova § 6-1 fikk sin nåværende ordlyd ved lovendring 29. juni 2007 nr. 92. Tilsvarende bestemmelser fantes tidligere i privatskoleloven 6. mars 1970 nr. 4 § 18 og privatskulelova 14. juni 1985 nr. 73 § 26. Før lovendringen i 2007 het det i privatskolelova 2003 at tilskuddet skulle regnes ut fra en "normalsats".
- (27) Ved tolkningen av uttrykket "utdanningsprogram" er det naturlig å ta utgangspunkt i NOU 1997: 16 Tilskuddssystemet for private skoler – Høybråten-utvalgets utredning. "Musikk, dans og drama" er flere steder i utredningen betegnet som en "studieretning", se for eksempel side 46–48, 50 og 52. Også i St.meld. nr. 45 (1997–1998) side 2–4 nevnes "Musikk, dans og drama" som en av flere studieretninger.

- (28) I St.meld. nr. 30 (2003–2004) side 66 redegjør departementet først for det såkalte Kvalitetsutvalgets forslag om å erstatte begrepet "studieretning" med "utdanningsprogram". Departementet uttaler videre:

"Selv om departementet ikke finner særlige problemer knyttet til betegnelsen studieretning, kan det hevdes at begrepet utdanningsprogram språklig sett er mer dekkende for både de studieforberedende og de yrkesfaglige opplæringsløpene. Betegnelsen program tilsvarer også internasjonale betegnelser på dette utdanningsnivået."

- (29) På side 76 i stortingsmeldingen omtaler departementet "Musikk, dans og drama" som et utdanningsprogram. Når privatskolelova § 6-1 sier at tilskuddsgrunnlaget skal regnes ut særskilt for "dei ulike utdanningsprogramma", må det etter dette bety at det skal gis ett tilskudd til skoler som har utdanningsprogrammet "Musikk, dans og drama". Etter ordlyden kan det ikke gis særskilt tilskudd til ett av programområdene innenfor utdanningsprogrammet, som musikk. Konklusjonen må bli at departementet ikke med hjemmel i *loven* kunne gi ekstra tilskudd til Oslo By Steinerskole.

- (30) Spørsmålet er så om departementet kunne – og skulle – gitt et slikt ekstra tilskudd med hjemmel i *Stortingets vedtak*. Oslo By Steinerskole har her anført at departementet har bygd på en uriktig forståelse av komitéuttalelsen i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2000–2001) side 28, hvor det heter:

"Flertallet registrerer at departementet ikke har beregnet en egen stats for skoler med rene linjeløp på lik linje med offentlige skoler, herunder Kongshaug musikkgymnas. Flertallet mener det bør være egne satser for slike gymnas."

Flertallet foreslår å bevilge 1,5 mill. kroner ekstra til Kongshaug musikkgymnas."

- (31) Jeg nevner først at dette ikke kan sees som uttrykk for at det skal opprettes en ny studieretning/et nytt utdanningsprogram. Uttalelsen er ikke entydig, idet det er uklart hva som ligger i uttrykket "slike gymnas". Stortinget fulgte dessuten ikke opp uttalelsen om egne satser for slike skoler i de påfølgende årene.
- (32) Oslo By Steinerskole har gjort gjeldende at Stortinget har ment at alle skoler med rene musikklinjer skulle ha et forhøyet tilskudd, at det her er gitt en såkalt overslagsbevilgning som kunne overskrides, og at departementet skulle benyttet denne adgangen til fordel for Oslo By Steinerskole. Etter mitt syn kan Oslo By Steinerskole heller ikke på dette punkt gis medhold. Det er nok så at stortingskomiteen har antydnet behov for en egen sats for skoler med "rene linjeløp", og at det burde være "egne satser for slike gymnas". Men bevilgningen for 2001 er uomtvistelig gitt til Kongshaug Musikkgymnas konkret. Det samme er tilfellet i alle de påfølgende årene. Når den særskilt tilgodesette er navngitt av komiteen, tilsier det at beløpet ikke delvis kan tildeles andre. Det betyr heller ikke at man har fått adgang til å gi tilsvarende beløp til andre, uansett hvor like skolene måtte være. I en slik situasjon kan det ikke være avgjørende at de øremerkede beløpene inngår i større overslagsbevilgninger.
- (33) Departementets tilskuddsvedtak kan etter dette ikke kjennes ugyldige på det grunnlag at de er basert på en uriktig forståelse av loven eller Stortingets forutsetninger. Følgelig kan Oslo By Steinerskole heller ikke få medhold i det erstatningskrav som er avledet av denne ugyldighetsanførselen.

- (34) Jeg går så over til anførselen om at bevilgningsvedtakene er ugyldige som følge av at Stortinget har *forskjellsbehandlet Oslo By Steinerskole uten saklig grunn og i strid med menneskerettighetene*. Oslo By Steinerskole har for tidligere instanser lagt argumentasjonen på dette punkt bredt opp, idet både Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 14, jf. tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 er trukket inn. For Høyesterett har skolen bare påberopt brudd på FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 sammenholdt med artikkel 2. Jeg går derfor ikke inn på de andre konvensjonene.
- (35) Etter menneskerettsloven § 3 jf. § 2 nr. 2 skal bestemmelser i ØSK ved motstrid gå foran bestemmelser i "annen lovgivning". Artikkel 13 nr. 3 og 4 lyder slik:
- "3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.**
- 4. No part of this Article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this Article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State."**
- (36) I artikkel 2 nr. 2 heter det:
- "2. The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."**
- (37) Slik jeg ser på saken, er det ikke nødvendig å ta stilling til om Stortingets plenarvedtak kan likestilles med "lovgivning" med den konsekvens at forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 får anvendelse. Tilsvarende finner jeg ikke grunn til å vurdere om forskjellsbehandlingen mellom de to skolene kan anses som en diskriminering som rammes av artikkel 2 nr. 2. Jeg bemerker likevel at uttrykket "other status" ikke kan forstås slik at forskjellsbehandling på ethvert grunnlag omfattes av bestemmelsen. I General Comments No. 20 fra FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights heter det i avsnitt 27 at grunnlaget for forskjellsbehandlingen må være "of a comparable nature to the expressly recognized grounds in article 2, paragraph 2".
- (38) For meg blir det avgjørende at konvensjonens diskrimineringsvern bare kan påberopes av enkeltindivider, ikke juridiske personer som Oslo By Steinerskole. Ordlyden i artikkel 13 gir ikke noe klart svar på om bestemmelsen også beskytter juridiske personer. Artikkel 13 nr. 3 verner "parents", mens nr. 4 nevner både "individuals" og "bodies". Det synes imidlertid å ha vært en helt entydig oppfatning at FN-konvensjonene – i motsetning til EMK – bare verner enkeltindivider. Her viser jeg først til NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern. I kapitlet med overskriften "Vern for juridiske personer" heter det på side 114:

"Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) står i en særstilling blant menneskerettighetskonvensjonene. Konvensjonen innlemmer juridiske personer i grupper som er beskyttelsesverdige, også når det gjelder diskrimineringsforbudet."

(39) I Joseph mfl., The International Covenant on Civil and Political Rights, Second edition, 2004 vises det til flere kilder som belyser dette spørsmålet for SPs vedkommende. Her fremheves Draft General Comment nr. 31, der det heter at konvensjonen "does not protect the legal rights of juridical entities as such". Og forfatterne viser til avgjørelser, som A Newspaper Publishing Company v. Trinidad and Tobago (360/89), hvor saken ble ansett "inadmissible as corporations have no standing before the Committee".

(40) Jeg kan ikke se at dette skulle stille seg annerledes for ØSK enn for SP. Her viser jeg til Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter, 2. utgave, 2012 side 126. Om ØSK uttaler han at det er "individer eller enkeltpersoner som ... gis beskyttelse". Tilsvarende heter det i Emberland, Diskrimineringsforbudet som konvensjonsbeskyttet rettighet, Jussens Venner, 2006 side 222 at det er "sikker tolkning" at SP og ØSK "forbeholdes individer, altså enkeltmennesker".

(41) Den ankende part har til støtte for sitt syn særlig fremhevet General Comment nr. 13 fra FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights, avsnitt 54. Her uttaler komiteen:

"States parties are obliged to establish 'minimum educational standards' to which all educational institutions established in accordance with article 13 (3) and (4) are required to conform. A State party has no obligation to fund institutions established in accordance with article 13 (3) and (4); however, if a State elects to make a financial contribution to private educational institutions, it must do so without discrimination of any of the prohibited grounds."

(42) Uttalelser fra FN-komiteer må generelt tillegges vekt ved tolkningen, se Rt. 2008 side 513 avsnitt 58 og Rt. 2008 side 1764 avsnitt 81. Men vekten avhenger blant annet av hvor klart vedkommende organ gir uttrykk for forståelsen av konvensjonen. I Rt. 2009 side 1261 avsnitt 44 uttaler førstvoterende følgende om uttalelser fra FNs barnerettskomité:

"Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Der nest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komiteén og den berørte staten."

(43) Slik jeg ser det, følger det ikke klart av avsnitt 54 i FN-komiteens uttalelse at institusjoner skal kunne påberope seg ØSK direkte. Et slikt syn ville videre bryte markant med det som lenge har vært – og fortsatt er – en etablert rettsoppfatning om at bare enkeltindivider kan påberope seg konvensjonen. Jeg har etter dette kommet til at Oslo By Steinerskole ikke kan påberope seg diskrimineringsbestemmelsene i ØSK. Dermed kan heller ikke dette ugyldighetsgrunnlaget føre frem.

(44) Oslo By Steinerskole har endelig krevd *erstatning med grunnlag i uforsvarlig saksbehandling* fra departementets side. Departementet hevdes å ha opptrådt

erstatningsbetingende ved ikke å ha informert Stortinget om godkjenningen av musikklinjen ved Oslo By Steinerskole, og ved at Stortingets syn ikke ble klargjort.

- (45) Det er i denne sammenheng av interesse å se nærmere på prosessen rundt bevilgningene til privatskoler i de enkelte budsjettårene. Jeg minner her om at musikklinjen ved Oslo By Steinerskole først ble godkjent fra og med skoleåret 2004–2005. Frem til da hadde Kongshaug Musikkgymnas vært den eneste videregående skolen som tilbød et rent linjeløp innen musikk.
- (46) Som jeg allerede har vært inne på, uttalte Stortinget i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2000–2001) at det burde være "en egen sats for skoler med rene linjeløp på lik linje med offentlige skoler" og "egne satser for slike gymnas". Stortinget bevilget da 1,5 millioner kroner ekstra til Kongshaug Musikkgymnas. I Budsjettinnst. S. nr. 12 (2001–2002) viste medlemmer i komiteen til den nevnte uttalelsen fra året før, og det ble bevilget 2 millioner kroner, se side 27–28. I budsjettet for 2003 var bevilgningen til Kongshaug Musikkgymnas 2,5 millioner kroner. Komiteen uttalte følgende i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2002–2003) side 36:

"Flertallet anslår merkostnadene for en egen musikksats til å være 2,5 mill. kroner i forhold til Regjeringens forslag. Flertallet viser til budsjettavtalen der avtalepartene bevilger 2,5 mill. kroner ekstra til Kongshaug Musikkgymnas. Flertallet ber om at dette videreføres i senere budsjetter på samme nivå."

- (47) Som følge av dette foreslo departementet en ekstra bevilgning på 2,5 millioner kroner til Kongshaug Musikkgymnas for 2004, se St.prp. nr. 1 (2003–2004) side 82. Stortinget sluttet seg til dette. Også i perioden 2005–2011 foreslo departementet særtilskudd til Kongshaug Musikkgymnas, uten at dette foranlediget kommentarer fra stortingskomiteen.
- (48) Departementet foreslo igjen en ekstrabevilgning til Kongshaug Musikkgymnas for 2012, se Prop. 1 S (2011–2012) side 74. Et mindretall i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité uttalte i Innst. 12 S (2011–2012) at det var "kjent med at enkelte videregående skoler, godkjent etter privatskoleloven, og som driver likeartet virksomhet med lik fagplan, mottar ulik statsstøtte pr. elev". Mindretallet viste konkret til Kongshaug Musikkgymnas og Oslo By Steinerskole. Departementet ble bedt om å sørge for "reell likebehandling" ved tildeling av midler til skoler godkjent etter privatskoleloven.
- (49) I Prop. 1 S (2012–2013) side 77 foreslo departementet å fjerne ekstrabevilgningen til Kongshaug Musikkgymnas "på bakgrunn av omsynet til lik handsaming av skolar". En samlet stortingskomité gikk mot forslaget og bevilget 1,65 millioner kroner for vårsemesteret, se Innst. 12 S (2012–2013) side 61. Begrunnelsen var at man ikke ville at skolen skulle miste tilskuddet midt i et skoleår. Et mindretall tok til orde for at også Oslo By Steinerskole burde få tilsvarende driftsvilkår som Kongshaug Musikkgymnas. Samtidig fremmet mindretallet kritikk mot departementet for ikke å ha fulgt opp signalene i Innst. S. nr. 12 (2000–2001) om en egen sats for skoler med rene linjeløp. I revidert statsbudsjett for 2013 fikk Kongshaug Musikkgymnas særtilskudd også for høstsemesteret, se Innst. 470 S (2012–2013) side 73, uten at spørsmålet om likebehandling med andre skoler er berørt.
- (50) På bakgrunn av erfaringene fra budsjettåret 2013 foreslo departementet en ekstrabevilgning til Kongshaug Musikkgymnas også for 2014. I stortingskomiteen ble dette bare kommentert av medlemmet fra Venstre, som under henvisning til Oslo By

Steinerskole påpekte at departementet burde følge opp prinsippet om "lik behandling av like utdanningstilbud i tilskuddssammenheng", se Innst. 12 S (2013–2014) side 53. Også i Prop. 1 S (2014–2015) side 83 fremmet departementet forslag om et særlig tilskudd til Kongshaug Musikkgymnas. Ved behandlingen av dette forslaget uttalte stortingskomiteen i Innst. 12 S (2014–2015) side 51 at Kongshaug Musikkgymnas "er landets eneste private skole med musikklinje".

- (51) Spørsmålet er så om departementet på erstatningsbetingende måte har påført Oslo By Steinerskole et tap i perioden 2009 til 2013 ved den budsjettbehandlingen som jeg nå har gjennomgått. Etter Grunnloven § 75 bokstav d tilkommer det Stortinget "å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter". Men det er regjeringen ved det enkelte fagdepartementet som forbereder grunnlaget for Stortingets bevilgningsvedtak, se til illustrasjon Reglement for økonomistyring i staten 12. desember 2003 nr. 1938 § 5. Et eventuelt ansvar må knytte seg til handlinger eller unnlatelser i denne prosessen.
- (52) Vurderingstemaet blir om "de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt", jf. skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1 første punktum. Som fremhevet i Rt. 2012 side 146 avsnitt 28, vil aktsomhetskravet variere fra område til område. Spørsmålet blir hvilke forventninger den private kan ha til forvaltningen, og det erstatningsrettslige vernet avhenger av "forventningens grunnlag og styrke", jf. Rt. 2009 side 1356 avsnitt 44 med videre henvisninger. Graden av tilknytning mellom partene har her betydning, se Nygaard, Skadebot for bortfall av forventa gode, Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue, 2007 side 793–794.
- (53) Jeg konstaterer at departementet var kjent med Stortingets forutsetning i 2000 om at det burde være en høyere sats for "skoler med rene linjeløp..., herunder Kongshaug musikkgymnas". Departementet godkjente så musikklinjen ved Oslo By Steinerskole i desember 2003 og hadde deretter en løpende dialog med skolen. Dermed var departementet klar over at steinerskolen hadde tilsvarende behov som Kongshaug Musikkgymnas. Det hadde ikke vært unaturlig om departementet hadde gjort Stortinget oppmerksom på dette og sørget for en avklaring. Da Oslo By Steinerskole i 2009 søkte om ekstra tilskudd, fikk departementet en ny oppfordring til å klargjøre om også denne skolen burde få tilleggsbevilgninger fremover. Det kom også senere oppfordringer fra medlemmer i stortingskomiteen om at de to skolene burde behandles likt.
- (54) Men at departementet kunne handlet annerledes, er ikke ensbetydende med at det her kan konstateres erstatningsbetingende uaktsomhet. Utgangspunktet må være at det skal svært mye til for at et departements tilretteleggelse for Stortingets budsjettbehandling skal kunne utløse erstatningskrav fra noen som mener at de burde fått en bevilgning. Det er ikke påvist noe eksempel på at det offentlige er holdt ansvarlig for unnlatelser i denne sammenhengen. Jeg kan videre ikke se at departementet har skapt en forventning om at også Oslo By Steinerskole skulle få ekstra tilskudd – tvert imot. Signalene fra Stortinget har heller ikke vært så entydige at de har gitt forvaltningen en klar oppfordring til å handle annerledes, og til dels har de kommet fra et mindretall i stortingskomiteen.
- (55) For meg har det likevel ikke vært nødvendig å ta stilling til spørsmålet om ansvarsgrunnlag, fordi Oslo By Steinerskole uansett ikke har sannsynliggjort årsakssammenheng mellom en eventuell uaktsomhet fra departementets side, og et tap på

skolens hånd. Spørsmålet er her om skolen ville fått ekstra tilskudd dersom departementet hadde opptrådt slik skolen mener det burde gjort.

- (56) Oslo By Steinerskole har på dette punktet særlig fremhevet Stortingets forskjellige uttalelser om egne satser for skoler med rene linjeløp. Disse kan nok hevdes å være et argument for at Stortinget ville tilgodesett Oslo By Steinerskole dersom departementet hadde klargjort skolens situasjon overfor Stortinget. Jeg finner det likevel klart at dette ikke er nok til å anse årsakssammenheng sannsynliggjort.
- (57) Jeg minner her først om Stortingets suverene bevilgningsmyndighet, jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Stortinget står fritt til å vurdere hvem som bør få særlige tilskudd – helt uavhengig av de føringer som måtte ligge i underlagsdokumentasjonen fra departementene. Bevilgninger er politikk, og politiske beslutninger kan bygge på en rekke ulike avveininger. Tilsynelatende like tilfeller kan dermed bli behandlet ulikt. Sammensetningen i Stortinget – og i stortingskomiteene – varierer dessuten fra periode til periode. Det en komité uttaler i én periode, er ikke nødvendigvis representativt for synet i den neste. Dette gjør det generelt vanskelig å si hvordan Stortinget ville handlet dersom beslutningsgrunnlaget hadde vært et annet. Allerede dette gjør det etter mitt syn vanskelig å konstatere årsakssammenheng her.
- (58) Det avgjørende blir for meg likevel Stortingets behandling av budsjettene fra og med budsjettåret 2012. Stortinget hadde da kunnskap om at også Oslo By Steinerskole hadde en ren musikklinje, se Innst. 12 S (2011–2012) side 54. Til tross for det, var det bare Kongshaug Musikkgymnas som fikk ekstra tilskudd. Jeg kan da vanskelig se at det er sannsynlighetsovervekt for at Oslo By Steinerskole ville fått tilskudd dersom den samme informasjonen hadde gått til Stortinget tidligere. Den ankende part kan dermed ikke få medhold i erstatningskravet.
- (59) Ingen av grunnlagene for ugyldighet/erstatning har ført frem. Anken blir å forkaste.
- (60) Staten v/Kunnskapsdepartementet har vunnet saken, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Tungtveiende grunner tilsier imidlertid at Oslo By Steinerskole fritas fra sakskostnadsansvaret, jf. tredje ledd. Jeg peker her på styrkeforholdet mellom partene, og at staten må antas å ha nytte av de avklaringer som saken har gitt. Sakskostnader tilkjennes etter dette ikke for noen instans.
- (61) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

- (62) Dommer **Kallerud:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (63) Dommer **Øie:** Likeså.

- (64) Dommer **Matheson:** Likeså.
- (65) Dommer **Matningsdal:** Likeså.
- (66) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Riktig utskrift bekreftes: