

Ved skrivelse af 15. februar 1994 (j.nr. 5.kt. 93-544-9) har Forsvarsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt Københavns Våbnings Fond kan nedlægges administrativt, eller om en nedlæggelse skal ske ved lov. Endvidere har Forsvarsministeriet anmodet om Justitsministeriets bemærkninger til den fremtidige anvendelse af fondens formue.

I den anledning vedlægges et notat om spørgsmålet.

Som det fremgår af notatet, skal en nedlæggelse af Københavns Våbnings Fond og den deraf følgende inddragelse af fondens formue efter Justitsministeriets opfattelse ske ved lov. Nedlæggelsen kan efter de foreliggende oplysninger ikke antages at indebære ekspropriation i forhold til fonden eller andre, jf. grundlovens § 73.

Justitsministeriet har ikke bemærkninger til spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af fondens formue.

P.M.V.

E.B.



Poul Dahl Jensen

N O T A T

om

visse offentligretlige spørgsmål i forbindelse med en påtænkt nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond.

1. Indledning.

1.1. Ved skrivelse af 15. februar 1994 har Forsvarsministeriet over for Justitsministeriet rejst en række spørgsmål i forbindelse med en påtænkt nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond.

I Forsvarsministeriets skrivelse hedder det bl.a. følgende:

"I forbindelse med en nedlæggelse af fonden kunne det overvejes at oprette et nyt legat, eller at lade fondens formue overføre til et eller flere legater med et tilnærmelsesvis tilsvarende formål. Endelig kunne det overvejes at lade fondens formue overgå til statskassen.

Justitsministeriet anmodes om at fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt Københavns Væbnings Fond kan nedlægges administrativt af Forsvarsministeriet og eventuelt Justitsministeriet, eller om fonden skal nedlægges ved lov. Endvidere anmodes om bemærkninger til en overførelse af fondens formue til enten et nyoprettet legat, til et eller flere legater med et tilnærmelsesvis tilsvarende formål, eller til statskassen."

1.2. Nedenfor (pkt. 2) redegøres der indledningsvis for baggrunden for etableringen af Københavns Væbnings Fond og for fondens indretning og bestyrelse. Derefter behandles spørgsmålet om fondens retlige status (pkt. 3),

spørgsmålet om, hvem der har kompetence til at nedlægge fonden (pkt. 4), og spørgsmålet om, hvorvidt en nedlæggelse af fonden indebærer ekspropriation (pkt. 5). Under pkt. 6 sammenfattes Justitsministeriets overvejelser.

2. Københavns Væbnings Fond.

2.1. Lov af 28. maj 1870 om Ordningen af Københavns Væbning indeholdt i §§ 1-3 følgende bestemmelser:

"§ 1. Københavns Borgervæbning og Kongens Livjægerkorps ophæves.

§ 2. Københavns Væbning, bestående af 2 Batailloner Fodfolk og 2 Kompagnier Artilleri, dannes af det ved Hæren uddannede Forstærkningsmandskab, som er tjenestedygtigt til den egentlige Krigstjeneste, og som til enhver Tid har fast Bopæl i 1ste Brigadekreder's 1ste Lægd.

§ 3. Københavns Væbning underlægges Krigsbestyrelsen paa samme Maade som Hærens øvrige Forstærkningsafdelinger.

Væbningen er i tilfælde af betydeligere Ildebrande, større Uroligheder og deslige forpligtet til efter Politidirecteurens Begjæring at afgive den fornødne Styrke til Politiets Raadighed til Hjælp ved Overholdelsen af indre Orden og Sikkerhed i København. Det Nærmere i denne Henseende ordnes ved et af Kongen fastsat Regulativ efter Forhandling med Kommunalbestyrelsen."

Efter lovens § 13 sammenlagdes Københavns Borgervæbnings rentebærende fond og Livjægerkorpsets kontingentkasse til en fond, der tilfaldt den ved loven oprettede Københavns Væbning. Fondens midler skulle anvendes til de i bestemmelsen angivne formål.

2.2. Ved lov nr. 209 af 30. september 1909 om hærens ordning nedlagdes Københavns Væbning. På den baggrund gennemførtes lov nr. 38 af 10. marts 1913 om Anvendel-

sen af de i den ophævede Lov om Ordningen af Kjøbenhavns Væbning af 28de Maj 1870, § 13, omhandlede Fonds m.v.

Loven har i sin helhed følgende ordlyd:

"§ 1. De Værdier, der tilhørte den ved Lov Nr. 209 om Hærens Ordning af 30. September 1909 nedlagte Københavns Væbning, fordeles som følger mellem Staten og Københavns Kommune:

- 1) Den Del af Københavns Væbnings Fonds Formue, der hidrører fra Borgervæbningens rentebærende Fond, deles lige mellem Staten og Kommunen.
- 2) Den Del af samme Fonds Formue, der stammer fra Livjægerkorpsets Kontingentkasse, tilfalder Staten.
- 3) Inventariegenstande, der er indkøbt for Væbningens Midler, tilfalder Staten.

Andre Fonds, som ikke tilhører Staten eller Kommunen, men som hidrører fra frivillige Sammenskud af Medlemmer i Borgervæbningen og Livjægerkorpset, eller som er skænket i særegne Øjemed, behandles efter de for dem gældende særlige Regler eller anvendes på anden Måde efter Forhandling med alle vedkommende i det Øjemed, hvori Midlerne er skænket.

§ 2. De Beløb, der i henhold til § 1 tilfalder Staten, danner en Fond, hvis Kapital ikke kan bruges uden Lovgivningsmagts samtykke.

§ 3. Understøttelser, som påhvilede Væbningen ved dens Nedlæggelse, eller som måtte blive at tilstå i Anledning af Nedlæggelsen, udredes af Renten af den i § 2 omhandlede Fond.

Efter at ovennævnte Understøttelser er udredet, anvendes Fondens Renter efter Forsvarsministerens bestemmelse:

- a) til Samarbejde mellem Hæren og frivillige Korps, som i henhold til Lov Nr. 209 om Hærens Ordning af 30. september 1909, § 230, er knyttede til Hæren og
- b) med 1000 kr. aarlig til Understøttelse af

syge Befalingsmænd og ligestillede af Københavns Garnison."

Af de indledende bemærkninger til lovforslaget fremgår det bl.a., at man ved overvejelserne om, hvordan Københavns Væbnings midler skulle fordeles, lagde vægt på, at væbningen som en del af hæren først og fremmest var en statsinstitution.

I bemærkningerne til lovens § 3 hedder det følgende:

"Det vil være det naturligste at lade de Understøttelser, der kan blive at udrede ved Ophævelsen af Væbningen, og som efterhånden helt vil falde bort, afholde af det Fond, Staten kommer til at raade over.

a) Ved Lov om Hærens Ordning af 30. september 1909, § 230, er det bestemt, at frivillige Korps, der er organiserede og øvede saaledes, at de kan være Hæren til støtte, kan knyttes til Hæren ved Overenskomst mellem Ministeren og de pågældende Korps.

Da de Korps, der således kan blive anvendte ved Landets Forsvar, herved vil faa en Virksomhed, svarende til den, der i sin Tid maatte være tilfalden de Korps, gennem hvilke de i nærværende Lovforslag omhandlede Midler er bleven samlede, synes det rimeligt, at disse særlige Midler fornemmelig anvendes til Støtte for saadanne Korps til Gengæld for de Forpligtelser, de paatager sig med en Kamp for Fædrelandet for Øje.

b) Da Officerer og en Tid lang Underofficerer har ydet aarlige Bidrag til Fondet (se foran), vil der være Anledning til, at der anvendes et Beløb til Bedste for Befalingsmænd. Det er derfor foreslaaet, at der stilles et Beløb af 1000 Kr. aarlig til Raadighed af Fondets Renter til Understøttelse af syge Befalingsmænd og ligestillede af Københavns Garnison, hvorved særlig er tænkt på saadanne Befalingsmænd o.l., som maatte paadrage sig Sygdom eller anden Skade under Udøvelsen af Deres Tjeneste, der ogsaa kan komme til at omfatte Polititjeneste i Tilfælde af større Ildebrande, Højtideligheder o.l., jfr. Bestemmelsen i lignende Retning i den ophævede Lov om Ordningen af Københavns Væbning af 28. Maj 1870, § 13, 3dje Stykke."

2.3. Ved lov nr. 112 af 7. maj 1937 om hærens ordning ophævedes bestemmelsen om, at frivillige korps ved overenskomst med forsvarsministeren kunne knyttes til hæren. Om konsekvenserne heraf hedder det i Forsvarsministeriets skrivelse til Justitsministeriet følgende:

"Det har således i henhold til § 3, litra a, i 1913-loven ikke været muligt at anvende renterne hertil siden 1937.

Fondens aktiver indestår i Forsvarsministeriets bogholderi under to poster i henhold til de to formål. Således benævnes de to poster henholdsvis "Den Tidligere Københavns Væbnings Fond" (litra a) og "Københavns Væbnings Fond" (litra b).

Den Tidligere Københavns Væbnings Fond havde den 1. februar 1994 en formue på 4.640.815,- kr. (nominel værdi), og Københavns Væbnings Fond havde en formue på 455.652,53 kr. (nominel værdi).

Der har ikke været foretaget udbetalinger fra fondene i en årrække, jf. formålets uaktualitet."

Forsvarsministeriet har efterfølgende over for Justitsministeriet oplyst, at Københavns Garnison, der er omtalt i 1913-lovens § 3, stk. 2, litra b, er nedlagt omkring 1978-80. I en notits om spørgsmålet hedder det bl.a. følgende:

"Det ligger derimod klart, at Militarregion VI må siges at være en direkte efterkommer - efter alle de mange omlægninger - af "Kjøbenhavns Garnison"....."

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at der formentlig ikke siden 1937 er udbetalt midler fra Københavns Væbnings Fond, heller ikke i henhold til det i 1913-lovens § 3, stk. 2, litra b, nævnte formål. Forsvarsministeriet er ikke i besiddelse af nærmere oplysninger herom. Der har ikke foreligget en fundats for

fonden, ligesom der heller ikke i øvrigt har foreligget skriftlige retningslinier for fondens administration.

2.4. Det bemærkes, at lov nr. 38 af 10. marts 1913, hvorved Københavns Væbnings Fond er oprettet, ikke er optaget i Retsinformation. Forsvarsministeriet har imidlertid på Justitsministeriets forespørgsel oplyst, at loven ikke er ophævet. Justitsministeriet lægger denne oplysning til grund.

3. Københavns Væbnings Fonds retlige status.

3.1. Københavns Væbnings Fond er oprettet ved lov (lov nr. 38 af 10. marts 1913). Fondens kapital er ved lovens § 2 bestemt til at omfatte de værdier, der efter § 1 skulle tilfalde staten. Fondens formue henstår på to særskilte konti i Forsvarsministeriet.

På den baggrund må Københavns Væbnings Fond efter Justitsministeriets opfattelse anses for et selvstændigt retssubjekt.

3.2. Ved vurderingen af, om en institution, der er etableret som et selvstændigt retssubjekt med egen formue, er et særligt statsligt forvaltningssubjekt eller en privat selvejende institution, må der bl.a. lægges vægt på, om institutionen er oprettet ved lov, og på, hvorfra de midler, der indskydes, hidrører.

Københavns Væbnings Fond er som nævnt oprettet ved lov. Fonden, der - i modsætning til private fonde, jf. fondslovens § 6, stk. 1 - ikke har nogen vedtaget eller fundats, har stedse været bestyret af Forsvarsministeriet. Fondens kapital udgøres af den formue, der efter 1913-lovens § 1 skulle tilfalde staten. Efter den nævnte lovs § 2 kan der kun med lovgivningsmagtens samtykke disponeres over fondens kapital, og det er i de ovenfor

citerede bemærkninger til lovens § 3 anført, at staten råder over fonden. Det er over for Justitsministeriet oplyst, at fonden ikke har været registreret i det nu nedlagte fondsregister.

På denne baggrund må Københavns Væbnings Fond efter Justitsministeriets opfattelse anses for et særligt rets-subjekt inden for den statslige forvaltning.

4. Kompetencespørgsmål ved fondens nedlæggelse.

Det første spørgsmål, som Forsvarsministeriet har rejst, er, om Københavns Væbnings Fond kan nedlægges administrativt, eller om nedlæggelsen i givet fald skal ske ved lov.

Til støtte for, at Københavns Væbnings Fond kun kan nedlægges - og fondens formue dermed inddrages - ved lov, taler navnlig, at fonden er oprettet ved lov, og at det af 1913-lovens § 2 udtrykkeligt fremgår, at der kun med lovgivningsmagts samtykke kan disponeres over fondens kapital.

Forsvarsministeriet har anført, at det, efter at adgangen til at knytte private korps til forsvaret i 1937 blev ophævet, ikke siden da har været muligt at foretage udbetalinger fra fonden i overensstemmelse med det i 1913-lovens § 3, stk. 2, litra b, anførte formål. Med hensyn til det i lovens § 3, stk. 2, litra a, nævnte formål har Forsvarsministeriet efter det oplyste ikke siden 1937 udbetalt midler fra fonden. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om baggrunden herfor.

Uanset at der således i en meget lang årrække ikke har været udbetalt midler efter loven, vil Københavns Væbnings Fond vedblive at eksistere, sålænge den lov, der har etableret fonden, er i kraft. Hertil kommer, at

1913-lovens § 2, hvorefter der kun med lovgivningsmagtens samtykke kan disponeres over fondens kapital, netop må antages at tage sigte på det tilfælde, at der ikke længere kan udbetales midler (renter af kapitalen) i overensstemmelse med de i lovens § 3, stk. 2, angivne formål. Det bemærkes herved, at lovforslaget ikke indeholder bemærkninger til bestemmelsen i § 2.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet, at en nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond og den deraf følgende inddragelse af fondens formue (og eventuel anvendelse heraf til beslægtede formål) i givet fald skal ske ved lov.

5. Forholdet til grundlovens § 73.

5.1. Spørgsmålet er herefter, om en nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond ved lov og den deraf følgende inddragelse af fondens formue rejser ekspropriationsretlige spørgsmål.

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Spørgsmålet om ekspropriation må bedømmes i relation til såvel Københavns Væbnings Fond som sådan (pkt. 5.2) som til de institutioner og personer, fondens midler efter 1913-lovens § 3, stk. 2, skal tilgodese (pkt. 5.3).

5.2. Det er i den forfatningsretlige litteratur almindeligt antaget, at en rettighed, der er omfattet af grundlovens § 73, er beskyttet mod ekspropriation, uanset hvem der er rettighedens subjekt. Beskyttelsen gælder således ikke blot for private fysiske og juridiske

personer - herunder private fonde - men også for offentlige myndigheder, herunder særlige forvaltningssubjekter, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 728, Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 404, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 653 f., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (1989), side 125, og Peter Germer, Statsforfatningsret II (1989), side 105 f.

E
Den overvejende opfattelse i den forfatningsretlige litteratur er imidlertid, at særlige (statslige) forvaltningssubjekter ikke nyder beskyttelse mod indgreb i deres retlige status, som gennemføres ved lov. Det kan derfor ved lov bestemmes, at særlige statslige forvaltningssubjekter skal nedlægges, omdannes eller privatiseres, og at deres formue - med respekt af eventuelle private rettigheder - skal overføres til statskassen eller til andre retssubjekter, uden at der foreligger ekspropriation i forhold til det pågældende forvaltningssubjekt. Dette synspunkt er lagt til grund af Højesteret i sagen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring (U 1994.29 H).

C
Det anførte må antages at gælde, selv om der er tale om en offentlig fond, hvis midler efter loven skal anvendes til nærmere bestemte formål, jf. Justitsministeriets notat af 23. april 1990 (j.nr. L.A. 1989-76079-3) om Udviklingsfondets opløsning, pkt. 5. Notatet vedlægges i kopi.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at en lovbestemt nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond, der som anført under pkt. 3 må karakteriseres som et særligt statsligt forvaltningssubjekt, og den deraf følgende inddragelse af fondens formue ikke i forhold til fonden vil indebære et indgreb af ekspropriativ ka-

rakter.

5.3. Det må herefter undersøges, om en nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond, der gennemføres ved lov, kan antages at indebære ekspropriation i forhold til andre.

Eventuelle private rettigheder over for Københavns Væbnings Fond vil være beskyttet af grundlovens § 73. Nedlæggelse af fonden vil således kun kunne ske med respekt af sådanne rettigheder.

Det har som nævnt ikke siden 1937 været muligt at foretage udbetalinger fra fonden i overensstemmelse med det i 1913-lovens § 3, stk. 2, litra a, anførte formål. På dette punkt har loven således udspillet sin rolle. En nedlæggelse af fonden rejser derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke i denne henseende ekspropriationsretlige spørgsmål.

Justitsministeriet har endvidere forstået, at Forsvarsministeriet ikke siden 1937 - hvor der sidst blev udbetalt midler fra fonden - har modtaget henvendelse fra personer, der mener at være berettigede til understøttelse i medfør af bestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, litra b, og at det ikke i dag er muligt at identificere sådanne personer. Lægges denne oplysning til grund, kan en inddragelse af fondens formue heller ikke på dette punkt antages at indebære ekspropriation.

Det tilføjes, at Justitsministeriet har lagt til grund, at der ikke i øvrigt består private rettigheder over for fonden.

6. Sammenfatning.

Sammenfattende finder Justitsministeriet således, at en nedlæggelse af Københavns Væbnings Fond og den deraf

følgende inddragelse af fondens formue skal ske ved lov. En sådan nedlæggelse kan efter de foreliggende oplysninger ikke antages at indebære ekspropriation i forhold til fonden eller andre.

Justitsministeriet har ikke bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt fondens formue efter nedlæggelsen bør inddrages i statskassen, eller om formuen i stedet bør anvendes til oprettelse af en ny fond eller et nyt legat.