



FLR

FØROYSKT LÓGAR RIT
FAROESE LAW REVIEW

Vol. 4 , No. 3, mars 2005

Grunnar og Lógareftirlit

Katrina Maria Johannesen: Offentlige fonde på Færøerne

Kristina Samuelsen: Rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer

Jens Wang: Fjarskifti í Føroyum og ES
– ein rættarpolitisk viðmerking



FLR

FØROYSKT LÓGAR RIT

FAROESE LAW REVIEW

Vol. 4 , No. 3, mars 2005

Grunnar og Lógareftirlit

- | | |
|---------------------------|---|
| Katrina Maria Johannesen: | Offentlige fonde på Færøerne |
| Kristina Samuelsen: | Rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer |
| Jens Wang: | Fjarskifti í Føroyum og ES
– ein rættarpolitisk viðmerking |

Føroyskt Lógar Rit (Faroese Law Review) vol. 4 no. 3 – 2004.
(c) 2005, Felagið Føroyskt Lógar Rit og greinahøvundarnir. Øll rættindi vard.
Tað er ikki loyvt á nakran hátt at endurgeva úr ritinum uttan skrivligt loyvi frá
høvundum og ritstjórn.

Vanligar ávísingar eru loyvdar. Vit mæla til henda hátt: 3 FLR (2004) 95

Ritstjórnin: Bárður Larsen, Birita Samuelsen, Bogi Eliassen, Jóhanna Arge,
Sigmundur Ísfeld, Rúni Rasmussen.

Tilskrift: postboks 2093, 165 Argir
Telduspostur: bardurlarsen@kallnet.fo

Ongin ábyrgdan fyri gerðir hjá persónum ella stovnum grundað á tilfar í hesum
riti verður viðurkend.

ISSN 1601-0809

Umbróting, prent og hefting: Føroyaprent

Føroyskt Lógar Rit (Faroese Law Review) vol. 4 no. 3 – 2004.
(c) 2005, Føroyskt Lógar Rit and the respective authors. All rights reserved.
No parts of this publication may be reproduced in any way without the prior
written permission of the authors and the editors.

Usual citations are allowed. We recommend this mode: 3 FLR (2004) 95

Editors: Bárður Larsen, Birita Samuelsen, Bogi Eliassen, Jóhanna Arge, Sigmundur
Ísfeld, Rúni Rasmussen.

Address: P.O. Box 2093, FO-165 Argir, Faroe Islands.
Email: bardurlarsen@kallnet.fo

No responsibility for loss to any person or body acting or refraining from acting
as a result of any contents of this publication will be accepted.

ISSN 1601-0809

Printing: Føroyaprent

Innihald / Content

Bárður Larsen

Oddagrein / Editorial Síða / Page 4

FLR

At halda FLR / Subscribing to FLR Síða / Page 8

Katrina Maria Johannesen

Offentlige fonde på Færøerne Síða / Page 10

Kristina Samuelsen

Rollefordelingen mellem tingadministration
og tingmedlemmer Síða / Page 38

Jens Wang

Fjarskifti í Føroyum og ES
– ein rættarpolitisk viðmerking Síða / Page 52

Lógarritið sum kjaktorg

Við hesi seinastu útgávuni frá farna ári er Føroyskt Lógarrit komið út í fyra ár. Seinastu útgávnar hava verið seinkaðar nakað, men slíkum er ringt at sleppa undan, tá tað snýr seg um ólønt og sjálvboðið arbeiði, ið legst aftrat dagliga yrkinum; tó so fara vit at royna at taka okkum um reiggj, at tað ikki gerst vani, at útgávnar eru seinkaðar.

Eitt endamál við lógarritinum var upprunaliga at skapa eitt forum, har fakliga áhugaðir føroyingar kundu kjakast um lógar- og stjórnarspurningar, ið serliga viðvíktu Føroyum. Nú fyra árgangir eru farnir aftur um bak, og tað fer at tátta í fimm ár síðan, at stig varð tikið til at seta ritið á stovn, kann vera hóskandi at seta spurningin, um eitt av nevndu endamálum er rokkið, og lógarritið er vorðið eitt torg, hagar føroyingar leita sær, tá teir hava okkurt upp á hjartað í spurningum um stjórn og lóg. Verður hugsað um, at tað enn ikki er hent, at høvundur í seinni útgávu av ritinum hevur fingið svar ella viðmerking, so kann ikki sigast, at ritið er blivið tað kjaktorg sum upprunaliga ætlað.

Ein orsök til at ritið ikki er vorðið stað, har tey lóggønu kjakast, kann vera, at árligu útgávnar einans eru tríggar í tali og tí ov fáar í til at fáa kjak í gongd. Onnur orsök kann vera, at tær longu greinarnar virka styggjandi fyri høvundar, ið heldur eru til styttri greinar uttan so nógvar ávísingar. Ritstjórnin hevur leingi roynt at birta upp undir at fáa haldarar og onnur at lata ritinum styttri greinar, sokallaðar greinastubbar. Greinin hjá Jens Wang í hesi útgávuni um fjarskifti í Føroyum og ES er frálíkt dømi um, hvussu hetta kann verða gjørt, og vilja vit heita á onnur áhugað um at bjóða seg fram.

Tá lógarritið ikki í sjálvum sær tykist at vera nóg væl egnaður miðil til at birta upp undir kjak millum føroysk lógar- og stjórnarkøn, fer ritstjórnin at taka onnur stig til tess at royna at fáa kjak, ið tað skrivaða orðið ikki megnar einsamalt.

Fyrr hevur lógarritið skipað fyri væleydnaðum fakligum kjakkvøldi; men í framtíðini ætlar ritstjórnin at gera alment kjak til fastan tótt hvørja ferð, at lógarritið er komið út. Ætlanin er at boða til fundar, har høvundarnir helst luttaka, har

greinaevni, ið egna seg til kjak, verða á skránni. Íkastini til hetta ritið frá Trinemiu Johannesen og Kristinu Samuelsen, um ávikavist almennar grunnar og leiklutin hjá skrivstovufólki á tingi, eru dømi um vælegnað kjakevni. Vónandi fara fólk síðani heim aftur undir væðingina við íblástri at skriva svar síni til næsta rit.

Seinasta útgáva í fjórða árgangi verður eisini merkt av, at ritið nú fyrstu ferð verður prentað við nýggjari uppseting og egnum búmerki, ið Eyðun Eliassen arkitektur hevur evnað til.

The Law Review as a Public Square

With this issue, the fourth volume of the Faroese Law Review is completed. The last few issues have been delayed to some extent but that is difficult to avoid under current conditions with only voluntary staff that all have other pressing duties. However, the forthcoming fifth volume will, hopefully, be completed on time.

One purpose of the Law Review was originally to create a forum where people with a keen interest could discuss legal and political questions of special relevance to the Faroe Islands. Now that four volumes are on the shelf, it is almost five years since it was undertaken to establish the Law Review. It then seems to be timely to pose the question whether the purpose has been realised and the Law Review indeed has become a public square to where the Faroese draw near when they have something on their mind concerning law and government. If we consider the fact that authors have seldom received replies or comments in later issues, it is hard to say that the public square ideal has been realised as set out from the beginning.

One reason that the Law Review has not become a place of discussion can be that only three issues in each yearly volume are too few to get a back and fourth discussion going. Another contributing reason can be that the rather long articles can stifle writers who are inclined towards short notes with fewer citations. The editors have long tried to encourage contributors to submit shorter articles, often referred to as notes. The article submitted by Jens Wang in this issue on telecommunication in the Faroe Islands and the European Union is an impressive example of how this can be done. Hereby, we encourage others to feel inspired by the example and come forward.

As the infrequent issues of the Law Review seem a less than perfect medium for initiating debate amongst people skilled in law and government, the board of editors will take other steps to create the functions of the public square that cannot be achieved by the written word alone.

The Law Review has already with celebrated success organised scholarly debates forums in the more literal sense; but in the future, the board plans to make public discussion a regular feature whenever the issues are published. The intention is to invite to a reconstructed public square meeting where the writers take part in a discussion on their publications. The articles submitted by Trinemia Johannesen and Kristina Samuelsen, concerning public sector foundations and parliamentary staff respectively, are examples of excellent topics for public debate. With any luck, people will then return home to their dusty desk on the loft and with inspiration compose their reply for the next issue.

The first printing with a new and improved layout and logo, which the architect Eyðun Eliassen has created, also marks the last issue in the fourth volume.

At halda FLR

Kostnaðurin fyri at gerast haldari er kr. 300,00 fyri árgangin. Haldarar kunnu gjalda á konto okkara sum lýst niðanfyri.

Ritini kunnu eisini keypast í leysasølu fyri 130,00 kr. fyri riti.

Subscribing to the FLR

Faroese Law Review is published three times a year. This volume of the Faroese Law Review (no. 1, 2 and 3) will cost DKK 300.

Each volume (3 issues) costs DKK 300 in subscription, payable to:

Account no. 6460-162.300.3

Bank: P/F FØROYA BANKI

SWIFT Code: FIFB FO TX

Bank Address: Húsagøta 3, P.O. Box 3048. FR-110 Tórshavn

Lógin hjá Føroyskum Lógar Riti

- § 1. Føroyskt Lógar Rit (FLR) er óheft lögfrøðiligt tíðarrit.
- § 2. FLR skipar fyri at útgeva tilfar, ið lýsir og greinar mál av týðningi fyri føroyska lógarøkið.
- § 3. FLR verður stýrt av eini ritstjórn, sum er hægsti mynduleiki.
- § 4. Ritstjórnin verður vald á hvørjum ári. Allir limir í Føroyskum Jura Lesandi (FJL), tey ið lesa nóg lógartengd fak og øll yngri lógkøn kunnu mæta á fundi at velja ritstjórnina. Fráfarandi ritstjórn skipar fyri valinum eftir vanligari mannagongd.
- Hesir limir skulu veljast:
- A. Ritstjórnin
 - B. 4 lógarkøn ella stjórnarkøn
- Hesin limur er sjálvvaldur:
- C. Eitt umboð fyri lögfrøði ella samfelagsdeildina á fróðskaparsetrinum.
- § 5. Blaðið verður fíggað við stuðli frá almennum mynduleikum og privatum stuðlum. Eftir samráðingar við nevndu stuðlar ger ritstjórnin eina fíggarreglugerð at galda fyri umsitingini av øllum pengum og fæi hjá FLR. Verður felagið avtikið, skal allur peningur, ið felagið eigur, fara til Granskingargrunn Føroya.

Galdandi frá 1. januar 2004

Aðalfundur var 24. mai 2004, har nýggj ritstjórn varð vald:

Í ritstjórnini sita:

- A. Jóhanna Arge
- B. Bárður Larsen
- B. Birita Samuelsen
- B. Bogi Eliassen
- B. Sigmundur Ísfeld
- C. Rúni Rasmussen

Offentlige fonde på Færøerne

English Summary

The purpose of the dissertation is to delimit the conception of public foundations and institutions. According to a clause in the Faroese constitution, all public institutions and foundations with independent accounts must present their accounts to the Faroese Parliament, although not represented in the National Budget. The legislative history is very poor. Therefore, there has been great disagreement in the legal profession regarding the interpretations of the clause and whether a foundation or an institution is private or public. The Article discusses private and public foundations in general and administrative entities in the grey area in particular. The law concerning foundations in the Faroe Islands is not codified. The examined public foundations in the dissertation do not meet the classic criteria for foundations. Clarifying legislation for public foundations in Faroe Islands is therefore desirable.

1. Indledning
2. Det retlige grundlag for offentlige fonde på Færøerne
3. Det retlige grundlag for almindelige fonde på Færøerne
4. Eksempler på lagtingslove vedrørende offentlige fonde
5. Dansk retspraksis
6. Forvaltningsorganer i den grå zone
7. Retspolitiske betragtninger
8. Konklusion

1. Indledning

Formålet er at undersøge, hvorvidt offentlige fonde og institutioner på Færøerne opfylder de fondsretlige kriterier, og at afgrænse disse institutioner i forhold til § 45, stk. 4 i lagtingslov om Færøernes styrelsesordning. Hvad er det retlige grundlag for fonde på Færøerne, og i hvilket omfang opfylder de offentlige fonde de fondsretlige kriterier? Hvem har lovgivnings- og myndighedskompetence for offentlige fonde på Færøerne? Hvilken betydning kan der tillægges begrebet „selvejende institution,“ når begrebet anvendes i forbindelse med offentlige fonde,

¹ Løgfrøðingur í innlendismálaráðnum. Greinin byggir á serritgerð.

og i hvilket omfang kan de offentlige fonde eller institutioner betragtes som juridiske personer? Fremstillingen afgrænses således, at det kun er de offentlige fonde, der er oprettet ved særlig lov, der vil blive behandlet. Kommunale og erhvervsdrivende fonde vil ikke blive behandlet. Ekspropriationsretlige spørgsmål får ikke en selvstændig behandling.

På grund af disse tvivlsspørgsmål tog Færøernes lagmand i 1999 initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe til at gennemgå enkelte institutioner og fonde, som i 1999 ikke var med på Færøernes finanslov og landsregnskab. Resultatet af gruppens arbejde blev en betænkning om offentlige institutioner og fonde,² (herefter betænkningen). Ifølge betænkningen blev 20 ud af 28 institutioner kategoriseret som offentlige, og dermed omfattet af SL § 45, stk. 4.³ Betænkningen er præget af, at den er økonomisk orienteret. De juridiske problemstillinger er ikke behandlet tilstrækkeligt. Det er derfor hensigten med denne fremstilling, at den skal supplere betænkningen. I forbindelse med lovrevisionsarbejde har lovgiver mulighed for i fremtiden at forbedre lovgivningen, således at der tages mere hensyn til de fondsretlige grundsætninger ved at anvende nogle af de erfaringer, som er gjort i dansk juridisk litteratur⁴ vedrørende offentlige fonde.⁵

Såfremt der, ud fra offentlighedsretlige hensyn, er behov for en fondsform *sui generis* for de offentlige fonde på Færøerne, hvilke fonds karakteristika skal disse fonde så opfylde, set ud fra en retspolitisk betragtning.

2. Det retlige grundlag for offentlige fonde på Færøerne

Fonde findes ikke belyst i hjemmestyrelovene, og er derfor i princippet fællesanliggende,⁶ som ikke udtrykkeligt er overladt til de færøske myndigheder.

Ifølge hjemmestyreordningen er interne forfatningsforhold færøsk særanliggende, og Færøerne har siden 1948 haft en styrelsesordning med særlig vedtagelsesprocedure (to på hinanden følgende lagting), som andre færøske love indordnes. Med den nye styrelsesordning⁷ af 1994 blev en ny bestemmelse vedrørende landets finanser indsat i loven, nemlig SL § 45, stk. 4, der er sålydende:

Stk. 4. Reglerne i stk. 1-3 anvendes også for de offentlige institutioner, der fører et selvstændigt regnskab.

² Álit um landsstovnar og –grunnar, 2001, herefter Betænkningen.

³ Betænkningen s. 41.

⁴ I Danmark udgav bl.a. Finansministeriet m.fl. en betænkning om Fonde med offentlig interesse i september 1998. I 2002 udkom afhandlingen af Lennart Lyng Andersen: Fra stiftelse til fond, hvoraf en stor del af afhandlingen omhandler offentlige fonde, herefter Lyng Andersen 2002.

⁵ Lyng Andersen 2002 s. 278-279.

⁶ Findes hverken på liste A eller B, jf. hjemmestyrelovens § 6.

⁷ Løgtingslóg 103/1994 um styrisskipan Føroya/om Færøernes styrelsesordning.

SL § 45, stk. 1 – 3 svarer til grundlovens § 47, stk. 1 – 3, der vedrører statsregnskabet, dog tilpasset de færøske forhold. I de særlige bemærkninger til SL § 45, stk. 4 er alene anført, at: „reglerne også er gældende for landsinstitutioner, der har selvstændigt regnskab, f. eks. „telefonverkið apotekið og rúsdrekkasøluna“ (telefonselskab, apoteket, spiritusmonopol). Da bemærkningerne til lovens § 45, stk. 4 er særdeles sparsomme, og det ikke fremgår af bemærkningerne, hvad der skal forstås ved *offentlige institutioner*, er det nødvendigt at forsøge at få klarlagt, hvad der skal forstås ved dette begreb. *Telefonverkið*, der har været en landsvirksomhed, er i dag et offentligt ejet aktieselskab. *Apotekið* og *Rúsdrekkasølan*, der fungerer som selvstændige institutioner, er i dag landsvirksomheder,⁸ opført på finansloven, hvis regnskaber er en del af landsregnskabet. Disse institutioners regnskaber har ikke altid på samme måde som den øvrige offentlige forvaltning været en del af landsregnskabet. De tre institutioner, der er nævnt i bemærkningerne er alene en lille del af de institutioner og fonde, der ikke har været med på finanslov og landsregnskab. Det fremgår ikke af bemærkningerne, hvor reglen i § 45, stk. 4 har sin oprindelse, ligesom reglen har vist sig at være vanskelig at håndhæve.⁹

I bemærkningerne til forslag til lov om revision af landsregnskabet i 1999, er der et forsøg på en forklaring på reglens oprindelse. Ifølge lovforslaget kan „en årsag til regnskabsformuleringen i SL § 45 være, at lignende formulering findes i LL 16/1965 om revision af landets offentlige regnskaber. Iflg. § 2, stk. 2 og 6 i denne lov skal landskassens regnskaber og „andre offentlige institutioners regnskaber“ fremendes landsrevisorerne til gennemgåelse.“¹⁰

I *Betænkningen* udtales, at såfremt der er tale om delegation af finanshjemlen¹¹ skal institutionens/fondens regnskab findes som bilag til landsregnskabet. Videre udtales, at bilagene i denne forbindelse er en del af det samlede landsregnskab.¹²

⁸ Betegnelse, der anvendes i den færøske finanslov for offentlige institutioner, hvis virksomhed hovedsagelig er af erhvervmæssig karakter, jf. Lagtingsfinansloven 2003 s. 435.

⁹ Betænkningen s. 41. Noget kunne tyde på, at reglen har sin oprindelse i love vedrørende landets regnskabsvæsen og –revision. De gældende færøske regler er delvis fastsat i Løgtingslóg 25/1999 um grannskoðan (revision) av landsroknskapum v.m. og løgtingslóg 33/1994 um landsins almenna roknskaparhald v.m./om landets regnskabsvæsen. De færøske love indeholder ikke begrebet “selvstændige forvaltningssubjekter“, der findes i den danske LBK 3/1997 om revision af statens regnskaber m.m. Se vedrørende betydningen af “selvstændigt forvaltningssubjekt“ i den danske bestemmelse hos Peter Christensen Statens Revision 1998 s. 94-95.

¹⁰ Løgtingstíðindi 1998, 3. bd. s. 1023-1024.

¹¹ Et afgørende begreb i Betænkningen s. 8ff er delegation af finanshjemlen i SL § 43, stk. 2 (GL § 46, stk. 2). Der konkluderes i Betænkningen, at der kan gøres undtagelser fra SL § 43, stk. 2, såfremt hjemlen til at afholde udgifter uden om finansloven delegeres til en offentlig institution. En sådan delegation kan kun gives ved lov. Der henvises i denne forbindelse til betænkning 587/970 vedrørende Danmarks Radio.

¹² Betænkningen s. 35ff.

Det fremgår ikke af betænkningen, hvorvidt denne konklusion juridisk er i overensstemmelse med reglen i SL § 45, stk. 4.

Årsberetning 2003 fra landsrevisionen til lagtingsrevisorerne anbefaler, at land-institutioners driftsudgifter skal indgå i finansloven, såfremt der ikke under helt særlige omstændigheder ved lov er fastsat undtagelser fra denne regel. Under alle omstændigheder bør sådanne institutioners aktiver og passiver medtages i landsregnskabet status. Det er derfor ligeledes nødvendigt i forbindelse med den særlige lovgivning for offentlige fonde og institutioner at fastsætte institutionernes regnskabsregler i forhold til landsregnskabet.

3. Det retlige grundlag for almindelige fonde på Færøerne

Retsgrundlaget for de almindelige fonde på Færøerne er, i modsætning i Danmark, ikke lovreguleret. Lovbekendtgørelse 698/1992 om fonde og visse foreninger gælder ikke for Færøerne, idet loven ikke sat i kraft ved kongelig anordning.

I forbindelse med Forslag til lagtingslov om ophævelse af lov for Færøerne om Jordbrugets Fremme har Rigsombudsmanden anmodet fødevareministeriet om en udtalelse. Efter direktoratets opfattelse sker der herved både en formel og en reel ophævelse af Jordfonden, hvilket ifølge en skrivelse fra 1956 fra landbrugsministeriet til Færøernes landsstyre forudsætter rigsmyndighedernes tilslutning.¹³ Sagen har været forelagt Civilretsdirektoratet med henblik på en fondsretlig vurdering. Vedrørende retsstillingen for de ikke-erhvervsdrivende fonde på Færøerne udtaler Civilretsdirektoratet:¹⁴ „Vi skal i den anledning gøre opmærksom på, at fondslovene ikke gælder for Færøerne, jf. lovens § 61. Retsstillingen for ikke-erhvervsdrivende fonde er dermed forblevet uændret i forhold til tiden før fondslovens ikrafttræden den 1. januar 1985.“

De offentlige fonde på Færøerne bliver oprettet ved lagtingslov. De offentlige fonde oprettes på områder, hvor Færøerne har lovgivningskompetence, de færøske særanliggender.

I forbindelse med forslag til lagtingslov¹⁵ om ophævelse af lov for Færøerne om Jordbrugets Fremme¹⁶ fremgår det af Civilretsdirektoratets udtalelse:

„Det er imidlertid på det foreliggende grundlag Civilretsdirektoratets opfattelse,

¹³ Brev fra Direktoratet for Fødevareerhverv til Rigsombudsmanden dateret 12. marts 2003.

¹⁴ Brev fra Civilretsdirektoratet til Direktoratet for Fødevareerhverv dateret 4. marts 2003.

¹⁵ Se løgtingsmål 103/2002: Uppskot til løgtingslóg um Búnaðargrunn § 17. (Svarer til § 18 i det nye lovforslag 51/2003, um Búnaðargrunn, der blev vedtaget i Lagtinget den 11. maj 2004).

¹⁶ Lov 174/1937 for Færøerne om Jordbrugets fremme, sum seinast broytt við løgtingslóg 160/1997

at den nævnte retsgrundsætning om nødvendigheden af en forvaltningsakt som grundlag for væsentlige vedtægtsændringer uden for fondslovens område, er fraveget ved § 8, stk. 5 og § 9 i lov 174/1937 med senere ændringer. Det fremgår af disse bestemmelser, at Landsstyret fastsætter nærmere regler for Landbrugsraadets administration af Jordfonden, samt at ved lovens ophævelse, skal der ved lov træffes bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes med Jordfonden. Det er således vores opfattelse, at Civilretsdirektoratet ikke skal godkende, at Jordfonden opløses.“

Civilretsdirektoratet kommer således til den konklusion, at Jordfonden, der er oprettet ved lagtingslov, hvor landsstyret har fastsat nærmere regler vedrørende administration af fonden, og hvor lagtinget afgør, hvad der skal ske i forbindelse med en ophævelse af fonden, ikke skal have Civilretsdirektoratet godkendelse i forbindelse med fondens opløsning. Udtalelsen støtter en opfattelse af, at Færøerne ved lov kun kan oprette offentlige fonde indenfor de områder, der er overtaget som færøske særanliggender.

Fonds karakteristika

Af bemærkningerne til lovudkastet om fonde fremgår, at der tidligere ikke fandtes lovgivning om hvilke retlige betingelser der skal være opfyldt, for at en fond kan opnå anerkendelse som selvstændigt retssubjekt. Den nærmere retlige afgrænsning af begrebet fonde kan ifølge fondsudvalget (fra 1978) herefter alene ske gennem en analyse af øvrige almindeligt anerkendte retskilder, især praksis og sædvane.

Fondsudvalget fremhævede på grundlag af undersøgelser, at en fond navnlig har følgende karakteristika:

- 1) En formue, der er uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formue.
- 2) Et eller flere bestemte formål.
- 3) Rådighedsbeføjelserne tilkommer en selvstændig ledelse.
- 4) Fonden kan som sådan erhverve rettigheder og indgå forpligtelser, et selvstændigt retssubjekt.
- 5) Ingen fysisk eller juridisk person uden for fonden har ejendomsretten til fondens formue, ejendomsretten til fondens formue tilkommer fonden som sådan.

Udvalget fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for i loven at optage en definition af begrebet en fond. Man har derved lagt vægt på, at begrebet er så indarbejdet, at der ikke er behov for en lovmæssig normering af alle de elementer, der indgår i definitionen.¹⁷

¹⁷ Betænkning 970/1982 om fonde s. 43.

Som hovedkarakteristika for en fond anføres at en fond skal have et eller flere *formål*, den skal have en *kapital*, der ikke må (kunne) gå tilbage til stifteren og dennes nærstående („krympereglen“), og fonden skal have en *ledelse*, der er selvstændig i forhold til stifteren. Er disse krav opfyldt vil der normalt foreligge en fond.¹⁸

Formue

En fond skal have en formue eller der skal være givet et bindende tilsagn om, at der vil tilgå fonden midler.¹⁹ Den danske fondslov indeholder et kapitalkrav på 250.000 kr. Fondsmyndigheden kan dispensere fra dette kapitalkrav. Skal der være en mening i at danne en fond, må den eje noget, og formuen må være udskilt fra andres, specielt stifterens.²⁰ Lyng Andersen anser det ligeledes for retligt uholdbart at tale om en selvejende institution, der ikke har en formue.²¹

Vedrørende *kapitalbindingen* udtaler Fondsudvalgets:

„Udvalget har overvejet forskellige definitioner af lovens kapitalbegreb. Disse drøftelser har taget udgangspunkt i stadfæstelsespraksis, hvor man normalt stiller krav om, at kapitalen ikke kan angribes, og hvor dette krav som nedenfor anført suppleres af et krav om forbudspåtegning af aktiverne. Konsekvensen af denne praksis er, at fondens formue består af en kapitalkonto, der er opbygget på grundlag af fondens stamkapital, aktiver,... samt af en uddelingskonto, der anvendes til uddelinger til formålet.“

Fondsudvalget fandt, at de fleste fundatser indeholdt en bestemmelse om, at kapitalen ikke må angribes. Baggrunden er, at fonde som altovervejende hovedregel er bestemt til at virke uden tidsbegrænsning. Efter udvalgets mening burde kapitalurørigheden fortsat være udgangspunktet.²²

Med hensyn til de *offentlige fondes formue* (kapital), som Lyng Andersen har undersøgt, tilvejebringes kapitalen på vidt forskellige måder, selv om finanslovsbevilling er den mest udprægede finansieringskilde. De offentlige fonde har således mange finansieringskilder, men kun få stiftes med en stamkapital, hvilket er en væsentlig forudsætning for fondskategoriseringen.²³

Efter sædvane må en almindelig fond på Færøerne have et rimeligt kapitalgrundlag eller tilsagn om sådant, men der gælder intet fast kapitalkrav. I forbindelse med

¹⁸ Lennart Lyng Andersen Lærebog i Fondsret 2. udg. 1998 s. 14. „Krympereglen“ omtales s. 19-20.

¹⁹ Betænkning 970/1982 om fonde s. 54.

²⁰ Kristian Mogensen *Selvejende institutioner og fonde*, Advokatbladet nr. 23-1969 s. 201.

²¹ Lennart Lyng Andersen i U.1986B.23.

²² Betænkning 970/1982 om fonde s. 55.

²³ Lyng Andersen 2002 s. 309.

revisionen af de offentlige fonde er det nødvendigt at tage stilling til, hvor stort kapitalgrundlaget skal være for en offentlig fond på Færøerne.

Vedrørende kapitalbinding må det ligeledes, som også anført af Fondsudvalget, være udgangspunktet, at der er et krav om kapitalurørlighed, både for private og offentlige fonde på Færøerne.

Formål

Det er en gyldighedsbetingelse, at en fond har et eller flere formål.²⁴ Hovedreglen er, at stifteren står frit med hensyn til at vælge fondens formål. Der gælder fondsretligt ikke noget krav om, at formålet skal være almennyttigt eller almenvelgørende. Stifteren kan vælge meget specifikke formål eller formulere fondens formål i brede vendinger (og derved reelt overlade et væsentligt skøn til fondsbestyrelsen).²⁵ Fondens formål må ikke stride mod lov eller ærbarhed eller åbenbart være uden mening.²⁶ En gennemgang viser, at mange stiftere indskrænker sig til at fastsætte, at fonden skal støtte almenvelgørende, almennyttige eller lignende ret upræcise formål, og det er herefter overladt til bestyrelsen at udfylde formålsbestemmelsen.²⁷ Kerneområdet for fondes formål er uddeling af midler. Forsikringsordningerne og administration af tilskudsordninger er udtryk for, at den offentlige fond anvendes som organisationsform.²⁸

Det er fondens bestyrelse, der inden for formålet fastsætter, hvem der skal uddeles til, og hvilket beløb, vedkommende skal modtage.²⁹ Om uddeling foreslår Fondsudvalget en regel om, at det påhviler bestyrelsen at foretage uddeling til fondens formål af årets overskud. ... Reglen fastslår, hvad der allerede i dag må anses for gældende ret.³⁰

Når den retlige kategorisering skal foretages vedrørende de offentlige fonde samler interessen sig ifølge Lyng Andersen om *kapitaldannelsen, institutionens varighed, den uafhængige bestyrelse samt midlernes anvendelse ved institutionens ophør*. Derimod har en institutions formål ikke samme betydning ved overvejelserne om den retlige kategorisering, men selvsagt i anden sammenhæng.³¹

²⁴ Lyng Andersen i U.1986B.26. Betænkning 970/1982 om fonde s. 50.

²⁵ Lærebog i Fondsret s. 15 ff.

²⁶ Se nærmere Betænkning nr. 970/1982 om fonde s. 50. – Fondsudvalgets lovudkast indeholdt en bestemmelse om, at en fonds formål ikke må stride mod lov eller ærbarhed, som ikke blev medtaget, da reglen gælder som almindelig retsgrundsætning.

²⁷ Lyng Andersen i U.1986B.26. Ligeledes Lyng Andersen 2002 s. 174.

²⁸ Lyng Andersen 2002 s. 293 ff.

²⁹ Lærebog i Fondsret s. 86-87.

³⁰ Se vedrørende uddeling og overskudsanvendelse: Betænkning nr. 970/1982 om fonde s. 68-69.

³¹ Lyng Andersen 2002 s. 423.

Det må ligeledes anses som en gyldighedsbetingelse, både for private og offentlige fonde på Færøerne, at de har et eller flere formål. Formålet kan formuleres specifikt eller i brede vendinger, og må ikke stride mod lov eller ærbarhed eller åbenbart være uden mening. Der stilles således ikke ret store krav til formålsbestemmelsen, udover, at der er grænser for ubestemtheden. Spørgsmålet om uddeling bør behandles i forbindelse med revisionen af de offentlige fonde, idet ikke alle offentlige fonde uddeler midler.

Ledelse

Selv om fondslovene³² ikke udtaler sig direkte om spørgsmålet, er det en væsentlig betingelse, at fondsbestyrelsen skal være selvstændig i forhold til stifteren. Se Folketingstidende 1983/84 (2. saml.), tillæg A, sp. 3105, hvori det hedder:

„Det er justitsministeriets opfattelse, at der ved oprettelse af en fond bør stilles krav om, at rådighedsbeføjelserne i fonden tilkommer en i forhold til stifteren selvstændig ledelse. Dette krav har hidtil i almindelighed været anset for opfyldt, hvis blot et medlem af bestyrelsen har indtaget en uvildig og uafhængig stilling. Under hensyn til at denne praksis ikke ses at have givet anledning til misbrug, og da der ved lovforslaget i øvrigt sikres en videregående indsigt i fondenes forhold, finder justitsministeren ikke, at der er tilstrækkelig anledning til at stille yderligere krav.“

Den formelt uafhængige ledelse kan dog stadig være problematisk. Eksempelvis kan man næppe fæste lid til, at den advokat, der har været fondsstifterens rådgiver gennem et langt liv, har den grad af uvildighed, der med rette må kræves. Advokaten har været den, der har peget på fondsmodellen, og har udarbejdet alle papirer, og (i hvert fald i retlige spørgsmål) været stifteren „nærstående“, herunder typisk udpeget som bobestyrer i stifterens bo.³³

Kravet om en selvstændig ledelse er ikke opfyldt i tilfælde, hvor stifteren skal give sit samtykke til alle beslutninger eller har en generel vetoet over for bestyrelsens beslutninger. Derimod kan stifteren efter praksis gyldigt bestemme, at hans samtykke kræves ved *visse* beslutninger, f.eks. vedtægtsændringer eller salg af de aktiver, der er givet til fonden.³⁴ Selv om kravet om en selvstændig ledelse ikke bliver direkte behandlet i Fondsudvalgets betænkning, var der i forslaget § 14 en regel vedrørende ledelsens selvstændighed. Det må konstateres, at der ikke stilles så store krav til ledelsens selvstændighed, jf. Justitsministeriets udtalelse om, at dette krav hidtil i almindelighed har været anset for opfyldt, hvis blot et medlem af bestyrelsen har indtaget en uvildig og uafhængig stilling.

³² Se Fondsudvalgets udtalelse om ledelse i Betænkning nr. 970/1982 om fonde s. 57 ff.

³³ Lyng Andersen 2002 s.192.s

³⁴ Lærebog i Fondsret s. 18 ff.

Kravet om selvstændig ledelse må ligeledes anses som et gældende fondskriterie på Færøerne, både for private og offentlige fonde.

Fondens midler må ikke kunne gå tilbage til stifteren

Fondsudvalget foreslog ikke, at der i loven medtoges en udtrykkelig bestemmelse om, at fondens aktiver skulle være uigenkaldeligt overdraget til fonden. Udvalget forudsatte, at det i forbindelse med registreringen blev påset, at kravet om uigenkaldelig udskillelse af fondens formue var opfyldt.³⁵ Det er et hovedkrav for en gyldig fondsdannelse, at fondens midler ikke må kunne tilbageføres til stifteren eller denne nærstående personer. Vedtægtsbestemmelser i modsat retning blev under Fondsregistrets legalitetsprøvelse i årene 1985-1991 afvist (hvilket normalt medførte, at fonden ikke kunne registreres på det foreliggende grundlag).³⁶ Baggrunden for kravet må søges i, at fonden som selvstændig juridisk person er adskilt fra stifterens formuesfære. Fondens midler må kun anvendes til eksterne formål. Dette ville være en fiktion, hvis stifteren kunne modtage fondens midler, hvad enten dette skete vilkårligt eller efter regler, der var fastsat i vedtægten.

For nystiftede fonde var registreringen i Fondsregistret fra 1985 en gyldighedsbetingelse. Dette indebar, at det blev afklaret, om der forelå en fond, og regelgrundlaget for fonden blev prøvet. Ved lov 350/1991 blev Fondsregistret nedlagt primo 1992, og registreringskravet i Danmark er bortfaldet. Fondene skal alene sende vedtægt m.v. til den lokale skattemyndighed. Der prøves ikke, hvorvidt der foreligger en fond.³⁷

Det fondsretlige hovedkrav, om at fondens midler ikke må kunne gå tilbage til stifteren, må ligeledes anses som en del af gældende fondsret på Færøerne.

Andre fondskaraktistika

Lyng Andersen udtaler at en undersøgelse af de fire hovedkaraktistika *formål, kapital, uafhængig ledelse og „krympereglen“* ikke i sig selv fører til en entydig bekræftelse af, at en konkret institution er en fond i fondslovens forstand. Det er derfor nødvendigt at inddrage andre karaktistika, navnlig institutionens varighed og navn.³⁸

Fondsudvalgets udtalelse om: *at fonde typisk er bestemt til at virke uden tidsbegrænsning*,³⁹ dannede grundlaget for Fondsregistrets praksis fra 1985, som i almindelighed krævede, at en fond skulle have en levetid på mindst 10 år.⁴⁰ Fondsudvalget foreslog, at fonde i deres navn skal benytte ordet „fond“.

³⁵ Betænkning nr. 970/1982 om fonde s. 55.

³⁶ Lærebog i Fondsret s. 19-21.

³⁷ Fonde og Foreninger I s. 73.

³⁸ Lyng Andersen 2002 s. 151 og s. 278-279.

³⁹ Betænkning 970/1982 om fonde s. 48.

⁴⁰ Lærebog i Fondsret s. 21-22.

Offentlige fondes regulering i den danske fondslov

I Fondsudvalgets forslag til lov om fonde blev der under lovens anvendelsesområde i § 1, stk. 2, nr. 1 angivet nogle fonde, som loven ikke skulle omfatte, nemlig: „1) fonde, som er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og som er undergivet særligt tilsyn af staten“⁴¹

Gældende fondslov omfatter jf. § 1, stk. 2, nr. 1 de samme fonde, som er nævnt i udvalgets forslag, dog i en lidt ændret og udvidet udgave.⁴² Iflg. Lyng Andersen er årsagen til, at de offentlige fonde blev undtaget fra fondsloven er, at koncipisterne tænkte i stadfæstelsesbaner, hvad skal det offentlige beskæftige sig med på tilsynssiden.⁴³ Fondsudvalget valgte en pragmatisk løsning og forfulgte ikke problemstillingen om, at de offentlige fonde i kraft af formål og funktionsområde adskilte sig betydeligt fra den typiske fond.⁴⁴

Det vil være mest nærliggende at antage, at retsstillingen for de „offentlige fonde“ i Danmark, der er undtaget fra den danske fondslov, jf. lovens § 1, stk. 2, nr. 1, som udgangspunkt må være den samme, som var gældende før fondsloven trådte i kraft den 1. januar 1985, og som er gældende retsstilling for almindelige fonde på Færøerne.

I artiklen „*Retlige problemer i uregulerede fonde*“, hvor det af artiklens indledning fremgår, at en række fonde er undtaget fra fondslovene, fremfører advokat Michael Ellehauge, at: „Disse fonde reguleres udelukkende = således som det var tilfældet for alle fonde før 1984 = af *almindelige fondsretlige* grundsætninger“. Selv om artiklen ikke direkte vedrører fonde oprettet ved lov, men vedrører problemer i uregulerede fonde, må denne udtalelse formentlig kunne strækkes til også at gælde for fonde, oprettet ved lov, der generelt er undtaget fra fondslovene.⁴⁵

Det må derfor kunne konkluderes, at det fondsretlige retsgrundlag for offentlige fonde på Færøerne er det samme som i Danmark. Dette medfører, at dansk juridisk litteratur og dansk retspraksis vedrørende offentlige fonde som hovedregel kan anvendes, idet retsgrundlaget er ens. Det må herefter antages, at hovedkarakteristika for fonde på Færøerne ligeledes må være: formål, uafhængig ledelse og en kapital, der ikke må kunne gå tilbage til stifteren eller denne nærstående.

⁴¹ Betænkning nr. 970/1982 om fonde s. 37.

⁴² I lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992 om fonde og visse foreninger omfatter lovens § 1, stk. 2, nr. 1 ikke „fonde, som er oprettet ved eller i henhold til lov eller ved mellemløbet overenskomst mellem Danmark og en anden stat, og som er undergivet tilsyn af en af staterne“

⁴³ Lyng Andersen 2002 s. 165-166 og Betænkning nr. 970/1982 s. 6.

⁴⁴ Lyng Andersen 2002 s. 236-237 – se også Betænkning nr. 970/1982 s. 44.

⁴⁵ Se nærmere Michael Ellehauge i „Retlige problemer i uregulerede fonde“ i U.2004B.21.

Begrebet selvejende institution

Den selvejende institution er et begreb, der er udviklet gennem århundreder.⁴⁶ Eksempler på selvejende institutioner går tilbage til 1800-tallet, der tales f.eks. om „Kirker, der eje sig selv.“ Uden for det kirkelige område er åndssvageforsorgen det felt, hvor udtrykket „selvejende institution“ tidligst har udviklet sig, og selve udtrykket kan her føres tilbage til 1890.⁴⁷ Ernst Kaufmann udtaler således:

„Når derimod lovgivningen, ... dels anvender udtrykket „selvejende institutioner“, ..., må det blive en opgave ved konkret fortolkning at bestemme det reale indhold af disse begreber i relation til de lovsteder m. v., der gør brug af dem... „At nå frem til et fællesbegreb omfattende alle „selvejende institutioner“, såvel på rent privatretligt grundlag som ordnet ved lov, er ikke muligt.“⁴⁸

Der er terminologisk ikke nogen særlig forskel på udtrykkene „selvejende institutioner“ og „fonds“. Det centrale er formuen, og den ejer sig selv.⁴⁹ Der har også været en tendens til at anvende begreberne „fond“ og „selvejende institution“ som synonyme. Det er mere præcist at sige, at en fond er en selvejende institution. Dette indebærer, at ejendomsretten til fondens aktiver tilkommer fonden som sådan, og at ingen uden for fonden kan have ejendomsret til fondens formue, at formuen falder ikke i arv, og der kan ikke gyldigt ske udlodning til en „ejerreds“, hverken i fondens levetid eller ved opløsning af fonden.⁵⁰

Om de selvejende institutioner udtaler Carsten Henrichsen i „Offentlig Forvaltning“ sig således:

„Selvejende institutioner er – i modsætning til de ovennævnte selvstændige (og selvstyrende) institutioner = oprettet på privatretligt grundlag... Historisk er en række af disse institutioner blevet oprettet på privat initiativ for siden at være blevet overtaget af det offentlige...“⁵¹

Ifølge Poul Meyer stammer selve betegnelsen fra privatretten. Der kan næppe være tvivl om, at betegnelsen dækker over meget forskellige og til dels uklare betragtninger hos lovkoncipister, lovgivere og administratorer, der har med disse institutioner at gøre. Inden for det område, som ifølge den politiske målsætning må betragtes som offentlig administration, kan konstruktionen „selvejende institution“ kun tilføre det administrative system irrationelle momenter. Inden for dette område vil der sjældent være forhold, der kan begrunde en afvigelse fra den departementale organisation, dvs. en indordning af institutionerne i det sædvanlige

⁴⁶ Lynge Andersen 2002 s. 471.

⁴⁷ Ernst Kaufmann Erhvervsdrivende selvejende institutioner 1973 s. 19.

⁴⁸ Ernst Kaufmann 1973 s. 32-33.

⁴⁹ Kristian Mogensen 1969 s. 297.

⁵⁰ Lærebog i Fondsret s. 24.

⁵¹ F. eks. de tidligere sygekasser, Mødrehjælpen og Aarhus Universitet. Se nærmere Carsten Henrichsen 1999 s. 242-243.

administrative hierarki, hvad enten dettes øverste ledelse er statens centraladministration eller vedkommende kommunalbestyrelse.⁵² Efter Lynge Andersens bedømmelse bør man indenfor den offentlige ret nyvurdere situationen, den organisatoriske afgrænsning giver en uoverskuelig retstilstand.⁵³

Som det fremgår af litteraturen har begrebet „selvejende institution“ ikke en klar retlig betydning. Når begrebet anvendes vedrørende fonde i formueretlig henseende, ser det ud til at forfatterne er enige i, at fonde er selvejende institutioner, som ejer sig selv. I forbindelse med offentlige institutioner er begrebet som nævnt blevet anvendt i en lang årrække om vidt forskellige indretninger.

At anvende et begreb, som ikke har en klar retlig betydning, kan være u hensigtsmæssigt, særlig i de tilfælde, hvor lovgiver ikke klart definerer, hvad der skal forstås ved begrebet. At begrebet oprindeligt er opstået i forbindelse med oprettelse af institutioner på privat initiativ, for siden at være blevet overtaget af det offentlige, kunne tyde på, at lovgiver ikke har gennemtænkt den retlige konsekvens af at overføre begrebet til den offentlige institution. Når lovgiver anvender et udtryk, som formueretligt har en anden betydning, må det anses som et minimumskrav, at lovgiver klart og udtrykkeligt giver udtryk for, hvad der skal forstås ved begrebet. Dette er nødvendigt for at undgå unødvendige fortolkningsproblemer.

Kammeradvokatens responsum om begrebet selvejende institution⁵⁴

I forbindelse med udkast til ny universitetslov har Videnskabsministeriet anmodet kammeradvokaten om at redegøre for, om udtrykket „selvejende institution“ har et sådant indhold, at det er misvisende at anvende det for universiteter som beskrevet i lovudkastet. Indledningsvis bemærker kammeradvokaten, at begrebet „selvejende institutioner“ ikke har et meningsindhold, der kan binde lovgivningsmagten. Begrebet er udviklet i praksis. Det er kammeradvokatens vurdering: „at man på grundlag af disse fremstillinger kan konkludere, at begrebet „en selvejende institution“ hidtil er blevet brugt som et samlebegreb for organer, der har en selvstændig retsevne (retssubjektivitet), en vis uafhængighed både i forhold til stifteren og tredjemand, et særligt formål og typisk en selvstændig formue og en indtægt, der er uafhængig af stadige tilskud.“

Kammeradvokaten karakteriserer offentlige selvejende institutioner eller særlige forvaltningsenheder således: „Hvis man skal sammenfatte indtrykket af denne omfattende og meget varierende lovgivning, kan man formentlig sige, at en statslig selvejende institution/en særlig forvaltningsenhed er karakteriseret ved følgende:“.

⁵² Poul Meyer 1979 s. 112 ff.

⁵³ Lynge Andersen 2002, s. 473.

⁵⁴ Kammeradvokatens responsum om begrebet „selvejende institutioner“ fra 13. december 2002.

At oprettelsesgrundlaget er fastsat ved lov eller i henhold til lov, eventuelt finanslov, at organet har et specifikt indhold, at organet ledes af en bestyrelse, og at organet er et selvstændigt retssubjekt. Institutionerne vil ofte ikke figurere på finansloven og vil normalt ikke være underlagt en ministers instruktionsbeføjelse.⁵⁵

Efter Kammeradvokatens mening overser Lyng Andersen, at da den selvejende institution/særlige forvaltningsenhed er oprettet ved lov, kan den nedlægges igen ved lov, uden at der herved opstår et spørgsmål om, hvorvidt der foreligger et ekspropriativt indgreb, hvilket er fastslået af Højesteret i sagen vedrørende Statsanstalten for Livsforsikring, (UfR 1994, s. 29 H,) og af Østre Landsret i en dom af 10. april 2002 i sagen vedrørende Københavns Havn mod Trafikministeriet.

Kammeradvokatens udtaler, at Lyng Andersen overser, at da den selvejende institution er oprettet ved lov, kan den nedlægges igen ved lov uden at der foreligger et ekspropriativt indgreb. Efter Kammeradvokatens opfattelse er det i højere grad et spørgsmål om hensigtsmæssighedsovervejelser eller ligefrem smag, om man finder begrebet „selvejende institution“ rammende som betegnelse for konstruktionen. Dette forekommer dog misvisende. Problemet er, at de anskuer det retlige problem ud fra hver sin synsvinkel, og Lyng Andersen lægger vægt på den uoverskuelige retstilstand, der opstår med selvejende institutioner, hvis eksistens er forudsat i lovgivningen.⁵⁶ Såfremt det retlige problem anskues ud fra en offentligretlig synsvinkel, kan der gives Kammeradvokaten medhold i, at begrebet „selvejende institutioner“ ikke kan binde lovgivningsmagten. Denne anskuelse kan også støttes af landsrettens dom vedrørende Københavns Havn. Anskues det retlige problem på tværs af den offentlige ret og fondsretten, bliver det mere vanskeligt at give Kammeradvokaten medhold i denne udtalelse.

Begrebet juridisk person

Der stilles visse mindstekrav til, at man overhovedet kan respektere fonden som selvstændig juridisk person. Hovedsynspunktet er, at fondens formue skal være definitivt og uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formue, således at man på den ene side kan anerkende fonden som selvstændig bærer af rettigheder og forpligtelser, og på den anden side kan anerkende, at stifteren ikke har foretaget en „selvbåndlæggelse“ af egne midler, blot med det formål at bringe midlerne i sikkerhed. Minimumskravene er, at der må være et bestemt defineret formål, og at der må være en selvstændig bestyrelse.⁵⁷

⁵⁵ Sammenfatning af Kammeradvokatens karakteristik af en statslig selvejende institution s. 5-6- i Kammeradvokatens responsum fra 13. december 2002.

⁵⁶ Lyng Andersen 2002 s. 473-475.

⁵⁷ Kristian Mogensen 1969 s. 302 –303.

Den norske jurist Inger-Johanne Sand udtaler:

„Det har vært vanlig at betrakte staten, i betydningen den utøvende statsmakt, og dens underliggende organer som én juridisk enhet eller en juridisk person. De statlige myndighetene kan også velge å organisere en virksomhet de ønsker å sette i gang i form av *selvstendige rettslige subjekter*. Det vil si at virksomheten organiseres slik, at den i utgangspunktet har et eget ansvar for virksomhetens innhold og økonomi og for den nærmere organisering. Når statlige myndigheter oppretter en ny virksomhet og de ønsker at den skal være et rettslig selvstendig subjekt, må det framgå eksplisitt ved opprettelsen. Dersom myndighetene går aktivt inn og tar et styrende eller finansierende ansvar for deler av virksomheten, da vil de også kunne bli ilagt et ansvar som svarer til den aktivitet, styring og innsats de har stått for.“⁵⁸

Begrebet juridisk person været et af de mest omdiskuterede begreber i retslitteraturen. Begrebet er i nyere litteratur blevet afmystificeret, idet man har erkendt, at retssubjektivitet er en relativ størrelse. Eksempelvis kan et interessentskab godt have retssubjektivitet i én sammenhæng uden at have det i andre sammenhænge. Et interessentskab kan ikke erklæres konkurs, men er et selvstændigt retssubjekt i relation til f.eks. tinglysningslovgivningen, kildeskattelovens regler om indeholdelsespligtige arbejdsgivere samt merværdiafgiftslovens regler om momspligtige virksomheder.⁵⁹

Lovgiver kan vælge at organisere en institution som selvstændigt retssubjekt, hvilket må fremgå tydeligt af lovgivningen ved oprettelsen. Det må ud fra ovenstående konkluderes, at offentlige fonde kan betragtes som juridiske personer, såfremt det konkrete lovgrundlag tillægger institutionen en sådan særlig status.

4. Eksempler på lagtingslove vedrørende offentlige fonde

I forbindelse med landsstyrets revisionsarbejde vedrørende de offentlige fondes lovgrundlag er der blevet lavet nogle ændringsforslag til gældende lagtingslove om offentlige fonde. De fleste af de offentlige fonde har endnu ikke fået ændret deres lovgrundlag.⁶⁰

Forskotsgrunnur Fiskiflotans⁶¹

Fondens *formål* er at yde forskudsbetaling til fiskere bosat på Færøerne, som er

⁵⁸ Inger-Johanne Sand 1996 s. 137, 139.

⁵⁹ Aage Michelsen i Paul Krüger Andersen e. a. 1988 s. 553 - 554.

fonde og visse foreninger vedrørende fondsledelse for fonde, omfattet af lovbekendtgørelsen.

⁶⁰ Et enkelt ændringsforslag har været til behandling i Lagtinget i 2003, men på grund af, at der i december 2003 blev udskrevet valg på Færøerne, bortfaldt dette, jf. SL § 15, stk. 3, hvorefter alle lovforslag, der ikke forinden nyvalg er endelig vedtaget, bortfalder. Et lovforslag er fremsat på ny, nemlig lovforslag nr. 51/2003: Uppskot til lögtingslóg um Búnaðargrunn (Jordfond), der er blevet vedtaget i Lagtinget den 11. maj 2004.

⁶¹ Reguleret ved lagtingslov 71/1997 om Forskotsgrunn Fiskiflotans, som senere ændret.

mønstrede med fiskeskibe, registreret på Færøerne. Fondens *grundkapital* er 18 mio. kr., hvoraf hovedparten stammer fra en overtagelse af de udestående forskudsmidler fra „Lønjavningargrunn Skipsfiskimanna,“ der tidligere udøvede denne opgave. Mindre end en tredjedel af kapitalen er opnået ved finanslovsbevilling. Fondens *ledelse* er en bestyrelse på tre medlemmer, udpeget af en række faglige organisationer på Færøerne, valgt for fire år ad gangen. Bestyrelsen organiserer sig selv og udformer fondens vedtægter, der dog skal godkendes af den pågældende minister. Bestyrelsen er fondens højeste myndighed og har ansvaret for fondens virksomhed. Fonden offentliggør årsregnskab og årsberetning. Regnskabet bliver revideret af autoriseret revisor. Vurderer bestyrelsen, at fondens formål ikke længere kan nås, udarbejder bestyrelsen forslag til den pågældende minister om at lægge forslag for Lagtinget om at opløse fonden, og tage stilling til, hvad der skal ske med fondens formue. Bemærkningerne er sparsomme og det fremgår ikke af forslaget, hvorvidt de ekspropriationsretlige spørgsmål i denne forbindelse er blevet behandlet.⁶²

Selv om hovedreglen er, at stifter står frit med hensyn til valg af fondens formål, er denne fonds formål imidlertid ikke omfattet af det traditionelle fondsretlige kerneområde, nemlig uddeling af midler. Der er tale om en slags forsikringsordning, hvor der udbetales forskud til fiskere, og hvor renter og forvaltningsudgifter afholdes af det pågældende rederi, jf. lovens § 4, stk. 3. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, om der er tale om en fond i fondsretlig betydning. Dette har dog ikke betydning for, hvorvidt fonden er en selvejende institution, men alene hvorvidt fonden er berettiget til at anvende fondsbetegnelsen.

Kapitalens størrelse anses for tilstrækkelig i fondsretlig forstand, idet fonden iflg. loven har en grundkapital på 18,0 mio. kr., ca. 15 mio. kr. i udestående fordringer og det resterende beløb finansieret ved finanslovsbevilling. Fonden får ikke løbende tilskud via finansloven. Af bilag til landsregnskabet⁶³ fremgår det af fondens status, at grundkapitalen bevares, men at der ikke er lagt noget til grundkapitalen, der er opført som en selvstændig konto i regnskabets status med samme beløb som ved lovens oprettelse i 1997.

Fonden opfylder de fondsretlige kriterier om en selvstændig ledelse, idet bestyrelsen er fondens højeste myndighed og har ansvaret for fondens virksomhed. Fonden opfylder dog ikke alle de fondsretlige kriterier, idet kriteriet vedrørende hjemfaldsret til landskassen ikke er opfyldt, ligesom fondens formål ikke kan anses for at være i overensstemmelse med fondsretten.

⁶² Løgtingstíðindi 1996, Bd. I s. 414 ff.

⁶³ Landsroknaskapur fyri fíggjarárið 2001 s. 311 og Landsroknaskapur fyri fíggjarárið 2002 s. 309.

Vinnuframagrunnurin⁶⁴

Fondens *formål* er at styrke og forskelliggøre (fjòltátta) færøsk erhvervsliv og udvikle bæredygtige færøske virksomheder. Fondens *grundkapital*, der stammer fra fem andre opløste offentlige fonde, angives i lovbemærkningerne til at være ca. 42,5 mio kr ultimo 2000. Fonden forventes desuden at fortsætte med at få et årligt tilskud på finansloven. Det kan ved lagtingslov bestemmes, at en del af grundkapitalen kan benyttes til oprettelse eller særlig udvikling af erhvervsmæssig infrastruktur.

Ledelsen består af et styre på 5 medlemmer, som udpeges af ministeren for en 4-årig periode. Ministeren vælger formanden. Fonden skal følge love, regler overenskomster og andre offentlige forskrifter, der gælder for den offentlige forvaltning.⁶⁵ Ministeren fastsætter i bekendtgørelse regler for fondets forvaltning og virksomhed. Ministeren fastsætter ligeledes, hvilke formål fonden kan støtte. Fonden har desuden andre støttemuligheder indenfor de områder, der er fastsat i loven. Styret kan fastsætte nærmere regler i forbindelse med tilsagn om støtte. Disse regler skal godkendes af ministeren.

Fonden har selvstændigt regnskab og status i landkassens regnskab. Fondets budget bliver medtaget i Lagtingets finanslov. Fonden er organiseret som ekstern fond. Ifølge bemærkningerne⁶⁶ skal der ved „ekstern fond“ forstås: „*Fonden er ikke omfattet af landkassens status og har selvstændigt regnskab. Fonden har bestyrelse og forvaltning.*“ Fonden kan opløses ved lagtingslov, og fondens formue vil ved opløsning blive overført til landkassen.

Fondens formål vedrørende erhvervsstøtte må anses at opfylde kriteriet for en fonds formål.⁶⁷ Fonden har en tilstrækkelig grundkapital. Ifølge landsregnskabet status ser det ud til, at grundkapitalen bevares, og at der er lagt kapital til grundkapitalen.⁶⁸ Selv om det må anses som en mangel, at loven ikke regulerer, hvor meget der ved lov kan tages af grundkapitalen, må kapitalkravet anses opfyldt.

Ifølge de særlige bemærkninger til lovens § 3 er der tale om en selvstændig fond, som har et selvstændigt styre (bestyrelse). Styret har ansvaret for fondens forvaltning og virksomhed. Med hensyn til styret er der i bemærkningerne formuleringer som: „*ministeren kan bede institutioner om at indstille personer til styret.*“

⁶⁴ Reguleret ved lagtingslov nr. 81 fra 8. maj 2001 om Vinnuframagrunn.

⁶⁵ Dette er lovens § 3, stk. 2, der kom ind i loven efter behandling i og forslag fra erhvervsudvalget jf. Løgtingstíðindi 2000, Bd. III s. 1549.

⁶⁶ Løgtingstíðindi 2000, Bd. III s. 1524.

⁶⁷ Sml. Lyng Andersen 2002 s. 298.

⁶⁸ Landsroknskapur fyri fíggarárið 2002 s. 313.

Ministeren er dermed ikke bundet af at bede om nogle indstillinger, men kan udpege alle medlemmerne af styret selv. Styret bliver dog udpeget for fire år ad gangen. Reglerne omkring ledelse opfylder ledelseskriterierne til en almindelig fond. Så længe ministeren udpeger en selvstændig ledelse, opfylder fonden ledelseskriteriet om en selvstændig ledelse.

Ifølge de særlige bemærkninger til lovens § 4 skal ministeren fastsætte i støtteordninger, hvilke formål fonden kan støtte og vilkårene for at modtage støtte. Af bemærkningerne til lovens § 4 fremgår: „*På denne måde bliver det den politiske myndighed, der bestemmer, hvilke forgreninger af det færøske erhvervsliv, der har størst behov for støtte og udvikling.*“ Såfremt ministeren fastsatte disse regler i forbindelse med fondens oprettelse, ville der ikke være nogen fondsretlige problemer. Fastsætter ministeren derimod senere nye regler i bekendtgørelse kan der sættes spørgsmål ved styrets/fondens uafhængighed. At ministeren skal godkende regler i forbindelse med tilsagn om støtte, som styret har fastsat, behøver derimod ikke at gøre ledelsen uselvstændig.

Fonden opfylder ikke det fondsretlige krav om en uafhængig ledelse, idet ministeren fastsætter i støtteordninger, hvilke formål fonden kan støtte og vilkårene for at modtage støtte. Ministeren kan således også i fremtiden fastsætte regler om, hvordan støtten skal gives inden for lovens formål, hvilket ikke giver ledelsen den selvstændighed, som en fonds ledelse bør have. Fondens opfylder ikke den fondsretlige regel om, at formuen ikke må kunne gå tilbage til stifteren, idet en eventuel formue ved fondens opløsning vil tilfalde landskassen.

Udtrykket „ekstern fond“ er ikke et almindeligt fondsretligt udtryk. På den ene side anføres i lovens almindelige bemærkninger, at fonden ikke tages med i landskassens status, mens der i lovens § 2, stk. 2 udtrykkes, at fonden har selvstændig status i landsregnskabet. Formuleringen synes ikke særlig velvalgt og kan efter ordlyden virke noget selvmodsigende, men skal formentlig forstås således, at fondens regnskab inklusive fondens status skal være med som bilag til selve landsregnskabet.⁶⁹ Dette kendetegner flere offentlige „eksterne fonde.“

Reglen i § lovens 8, om at formuen kan tilbageføres til landskassen, kom ind i loven efter at forslaget havde været til behandling i lagtingsudvalget „Vinnunevndin“. Det samme er bl.a. gældende vedrørende de offentlige forvaltningsregler i § 3. Det fremgår af „Vinnunevndins“ betænkning, at:

„udvalget har den opfattelse, at der ikke er tale om en selvejende institution, og at fonden derfor bør være omfattet af de love og regler, der er gældende for den offentlige forvaltning, herunder offentlighedsloven og forvaltningsloven. Fondens bør kunne aftages ved lagtingslov, og fondens eventuelle formue skal tilfalde

⁶⁹ Se lovens særlige bemærkninger til § 2 i Løgtingstjóindi 2000, Bd. III s. 1526.

landskassen. Også skal fonden være omfattet af de overenskomster og offentlige forskrifter...“.⁷⁰

Der kan gives lagtingsudvalget medhold i, at forslaget, således som det forelå fra ministeren side, ikke opfyldte kravene til en selvejende institution. Der mangler dog en begrundelse for, hvorfor fondsformen blev bevaret. Fondens opfylder ikke det fondsretlige kriterie om ledelse, ligesom kravet, om at formuen ikke må falde tilbage til stifteren, heller ikke er opfyldt.

5. Dansk retspraksis

Dansk retspraksis, hvori offentlige selvejende eller = styrende organer indgår, skal kort beskrives, idet dansk retspraksis også kan være retsskabende på Færøerne.

De islandske håndskrifter U.1967.22 H

Dommen vedrører spørgsmålet om lov 194/1965 om ændring af fundatsen for Arne Magnussens legat. Arne Magnussen testede i sin tid de islandske håndskrifter til Københavns Universitet. På grundlag af testamentet blev der udarbejdet en fundats, som fik kongelig stadfæstelse. Loven delte legatet i to afdelinger, hvoraf legatets håndskrifter og arkivalier, skulle overgives til Islands Universitet for der at forvares i overensstemmelse med fundatsens regler. Legatet gjorde gældende, at legatet var en selvejende institution, der har en efter grundlovens § 73 beskyttet ejendomsret, og at loven derfor var ugyldig. Efter Undervisningsministeriets opfattelse tilhørte midlerne Københavns Universitet.

Et flertal i Højesteret anså ikke Arne Magnussens legat for en statsinstitution, men som en i henhold til testamente oprettet selvstændig stiftelse i tilknytning til Københavns Universitet. Flertallet fandt, at der var tale om tvangsmæssig afståelse, og at stiftelsens rettigheder måtte anses beskyttede efter grundlovens § 73. Flertallet fandt ikke grundlag for at antage, at lovens gennemførelse ikke havde været begrundet i hensyn til almenvellet, der fandtes derfor ikke grundlag for at anse loven for ugyldig. Mindretallet anså stiftelsen for en selvejende institution og fandt ikke, at der var tale om en af grundlovens § 73 omfattet afståelse.

Københavns Havn U.1993.413 Ø

Københavns Havn havde, før den nye lov 504/1992, været reguleret i lov 109/1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen, hvor § 1 var sålydende: „Københavns Handelshavn er en selvejende institution, der ledes af en Havnebestyrelse.“

Dommen omhandler, hvorvidt lov om Københavns Havn principalt var ugyldig,

⁷⁰ Se erhvervsudvalget betænkning i Løgtingstíðindi 2000, Bd. III s 1549.

subsidiært at loven var uden retsvirkning for sagsøger,⁷¹ og mere subsidiært påstand om erstatning for sagsøgers tab. Landsretten fandt ikke, at loven var ugyldig, idet ugyldighedspåstanden var rettet mod loven som helhed og ikke mod enkelte bestemmelser i loven. Landsretten udtalte, at Københavns Havns administration og drift er stedse blevet reguleret af statsmagten, og at havnedriften kan fortsætte som hidtil. Der er – hovedsagelig i overensstemmelse med lovens tilkendegivne målsætning = i formålsbestemmelserne udtrykkeligt anført, at der skal tages planmæssige hensyn ved udnyttelsen af ledige arealer. Den indtræden i rettigheder og forpligtelser, der er anført i lovens § 2, stk.1, findes på denne baggrund alene at være udtryk for en navneændring. Landsretten frifandt derfor Trafikministeriet.

Østre Landsrets dom af den 10. april 2002 om Københavns Havn

Dommen drejer sig om, hvorvidt gennemførelsen af lov om Københavns Havn A/S⁷², hvor den selvejende institution Københavns Havns samtlige aktiver overtages af det nye aktieselskab Københavns Havn A/S, er ugyldig, idet staten ved nævnte lovbestemmelse har gennemført en mod grundlovens § 73 stridende konfiskation af institutionens formue. Sagen er anlagt af København Havn A/S⁷³ mod Trafikministeriet.

Forhistorien til omdannelsen af Københavns Havn til aktieselskab var et forlig i 1999 mellem den daværende regerings parlamentariske flertal⁷⁴ vedrørende aftale om finanslov for 2000. Som et led i aftalen skulle Københavns Havn omdannes til et statsligt aktieselskab, hvorefter selskabet skulle erlægge et stiftertilgodehavende til staten på 1,75 mia. kr. i perioden 2001-2004.

Af dommen fremgår, at der til grund for lovens vedtagelse forelå udtalelser fra Justitsministeriet, ifølge hvilke Københavns Havn kunne klassificeres som et „særligt forvaltningssubjekt“ under staten, selv om havnen var en selvejende institution. Regeringen og Folketingets flertal gik på dette grundlag ud fra, at staten = lovgivningsmagten = kunne råde over havnen som statsejendom. Folketingets mindretal bestred rigtigheden af denne forudsætning...

Landsretten fandt ikke, at Københavns Havns retlige stilling som en selvejende institution, hvis formue er adskilt fra statens, i sig selv var af afgørende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt havnen med rette kunne anses for en statslig institution. Den selvejende institution Københavns Havn har ubestridt hverken

⁷¹ Sagen var anlagt af den selvejende institution Københavns Handelshavn og Det i henhold til Københavns Havnebestyrelses vedtagelse af 22. januar 1992 nedsatte udvalg mod Trafikministeriet.

⁷² Vedrører § 1, stk. 3, jf. § 1, stk. 1 i lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S.

⁷³ I selskabets vedtægter § 4 a blev optaget bestemmelse om, at selskabet som sagsøger viderefører nærværende retssag, der er anlagt den 30. november 1999 af den selvejende institution Københavns Havn mod Trafikministeriet.

⁷⁴ Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.

haft et privat eller kommunalt tilhørsforhold. Landsretten fandt, at havnen må anses som en særlig forvaltningsenhed, i det væsentlige må antages at være opstået gennem statens dispositioner, og som statsmagten ikke på noget tidspunkt har fraskrevet sig retten til. Københavns Havn måtte anses for en statslig institution, der som sådan ikke er beskyttet af grundlovens § 73 mod indgreb fra lovgivningsmagtens side.

Spørgsmålet om Københavns Havns status, hvem havnen tilhører, er behandlet til stadighed uden afklaring. I forbindelse med behandlingen af lov af 1891 om anlæg af en frihavn udtalte indenrigsminister Ingerslev i forbindelse med diskussionen om, hvem havnen tilhørte, at „... *Man kan ikke paa en gang her i Rigsdagen sige: Nu har Kjøbenhavns Havn vokset sig stor for egen regning, nu ville vi inkassere den, det gaar billigvis ikke an.*“ Ministeriet for Offentlige Arbejder udtalte i skrivelse af 1904, „*at Københavns Havn var en selvejende institution, der hverken var ejet af stat eller kommune*“. I forbindelse med behandlingen af lov 109/1913 blev der fra mange sider i Landstinget understreget, at Københavns Havn allerede var en selvejende institution. På den baggrund blev det i forbindelse med landstingsbehandlingen direkte indført i lovens § 1, at „*Københavns Handelshavn er en selvejende institution, der ledes af en havnebestyrelse.*“

På trods af disse ret klare udtalelser om, at Københavns Havn fra flere sider er blevet anset som en selvejende institution, udtaler landsretten i sine præmisser, navnlig efter at forarbejderne til 1913-loven lægges til grund, at havnens status som selvejende institution med særlige styrelsesregler, især har haft det sigte at udsondre havnen fra ressortministeriets direkte administration, hvorefter landsretten anser den selvejende institution Københavns Havn for en statslig institution, der som sådan ikke er beskyttet af grundlovens § 73, og at loven derfor ikke er ugyldig. Landsrettens præmisser på dette område er ret sparsomme, men landsrettens udtalelse må formentlig forstås således, at offentlige selvejende institutioners ejendomsret ikke er beskyttet af grundlovens § 73 i samme omfang som private selvejende institutioners ejendomsret.

Højesteret har senere, i august 2004, stadfæstet landsrettens dom. Højesteret fandt, at grundlovens § 73 ikke var tilsidesat ved at vedtage en omorganisering af Københavns Havns forhold, som indebar, at dens aktiver og passiver blev overtaget af et statsligt aktieselskab, selv om et af formålene med denne omorganisering var at overføre en del af havnens kapital til statskassen.⁷⁵

Statsanstalten for Livsforsikring U.1994.29 H

Dommen vedrører spørgsmålet, om privatiseringen af Statsanstalten for Livsforsikring var i strid med grundlovens § 73. Sagsøgernes begrundelse for, at

⁷⁵ Jf. U.2004.2661 H

overdragelsen af formuen var ekspropriation, var, at Statsanstalten for Livsforsikringen indtil 1990-loven var en selvejende institution eller dog en institution, der retligt ganske måtte ligestilles med en sådan. Sagsøgte gjorde gældende, at Statsanstalten ikke var en privat selvejende institution, men en statslig virksomhed, som kunne privatiseres ved lov.

Landsretten lagde i sin afgørelse til grund, at Statsanstalten ved sin oprettelse var en statslig institution, og at denne status ikke på noget tidspunkt før 1990-loven var blevet afgørende ændret. Institutionens karakter kunne derfor ikke medføre, at privatiseringen ved 1990-loven indebar nogen ekspropriation. Landsretten fremførte ligeledes, at efter privatiseringslovens § 3, stk. 1 indtrådte livsforsikringsaktieselskabet i Statsanstaltens forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet efter loven overtog fra Statsanstalten. Sagsøgerne fandtes derfor ikke at have godtgjort, at de havde noget retskrav i forhold til Statsanstalten vedrørende fremtidig bonustildeling eller deltagelse i overskud, der var beskyttet af grundloven mod den skete ændring. Højesteret tiltrådte landsrettens begrundelser.

Værdipapircentralen U.1995.652 H

Dommen vedrører Værdipapircentralens editionspligt i henhold til retsplejelovens § 169, der omfatter tjenestemænd og andre offentlig ansatte, der handler i offentligt eller dermed ligestillet hverv. Et flertal i landsretten (2 dommere) udtaler, at: „Selv om Værdipapircentralen efter § 2 i lov om en værdipapircentral er en privat selvejende institution, må den efter sin struktur og sit formål ligestilles med en offentlig institution. Værdipapircentralen er herefter omfattet af retsplejelovens § 169.,“ Én dommer udtaler, at: „Uanset at Værdipapircentralen udfører opgaver hvortil der er knyttet væsentlig offentlig interesse, kan den efter det anførte ikke ligestilles med en offentlig institution.“ Højesteret tiltrådte de af landsrettens anførte grunde = herunder de af flertallet vedrørende retsplejelovens § 169 anførte grunde = at Værdipapircentralen er pålagt edition.

Sammenfattende vurdering

Både *Statsanstalten for Livsforsikring* og *Københavns Havn* blev i dommene anset som statslige institutioner. Det kan formentlig udledes heraf, at offentlige selvejende institutioners ejendomsret ved omdannelse til andre organisationsformer ikke ser ud til at være beskyttet på samme måde som private selvejende institutioners ejendomsret. Såfremt det ikke klart og udtrykkeligt fra statens side er sket en endelig overdragelse af institutionens aktiver til den selvejende institution, er institutionen ikke beskyttet på samme måde som en privat selvejende institution.

Domstolene er almindeligvis tilbageholdende med at prøve loves grundlovsmæssighed. Der desuden noget, der tyder på, at domstolene formentlig er endnu mere tilbageholdende med den retlige prøvelse, når prøvelsen vedrører grund-

rettigheder af økonomisk karakter, hvor domstolene ved en afgørelse, der går imod lovgivningsmagten, vil komme til at „blande sig“ i lovgivningsmagtens finanspolitiske dispositioner. Hensigtsmæssigheden af domstolenes tilbageholdenhed kan diskuteres, men i spørgsmål som disse, må det først og fremmest være lovgivers ansvar at lovgive, således at lovgivningen er i overensstemmelse med grundlovens bestemmelser. Såfremt lovgiver anser en bestemt konstruktion for hensigtsmæssig i forbindelse med lovgivning, og det i denne forbindelse er tvivlsomt, hvorvidt loven er i overensstemmelse med grundloven, bør lovgiver, for at undgå retlige problemer i fremtiden, i forbindelse med lovens behandling tage dette forfatningsmæssige tvivlsspørgsmål til behandling, således at det af lovens forarbejder fremgår, hvorvidt lovgiver anser den aktuelle bestemmelse i loven for at være i overensstemmelse med forfatningen.⁷⁶

6. Forvaltningsorganer i den grå zone

I artiklen „Fremtidens forvaltning“⁷⁷ udtales, at den grå zone omfatter institutioner, foreninger mv. mellem offentlige og privat. Forskerne har vanskeligt ved at definere den præcist, fordi den er foranderlig over tid, og fordi den dækker over vidt forskellige fænomener. Videre fremføres i artiklen, at det forekommer, at juraen generelt ikke er fulgt med udviklingen af nye forvaltningsstrukturer i den grå zone. Der findes ikke samlede forvaltningspolitiske overvejelser over reguleringen i den grå zone. Spørgsmål sættes ved, om dette skyldes økonomernes dominans i udviklingen af nye organisationsformer og manglende fokusering på juridiske og politiske problemstillinger.

Carsten Henrichsen udtaler, at der er et – historisk set voksende – felt af „blandingsvirksomhed“, der udgør en gråzone, som med tidens privatiserings-, decentraliserings- og selvforvaltningsideer er under hastig udvidelse, og som – måske – peger i retning af en omkalfatring af samfundets institutioner, således som vi hidtil har kendt dem. I forvaltningslitteraturen fremhæves ofte, at afgrænsningen af den offentlige forvaltning kan finde sted ud fra ét af to synspunkter: Enten en *funktionel* synsvinkel, hvor udgangspunktet er karakteren af de opgaver eller funktioner, der varetages i den offentlige forvaltning. Eller en *strukturel* synsvinkel, hvor der tages udgangspunkt i den enkelte institutions organisatoriske tilhørsforhold. Afgrænsningen i nationaløkonomien foretages traditionelt på et funktionelt grundlag, mens afgrænsningen i forvaltningsretten foretages på et strukturelt grundlag. En måde at overvinde dette skisma på, er ved at erkende, at offentlig og privat virksomhed ikke meningsfyldt kan opfattes som modsatrettede

⁷⁶ Se vedrørende “Domstolenes prøvelsesrett overfor lover“ hos Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 8. udgave, Tano Aschehoug, Oslo 1998, s. 288 ff. Se s. 291 ff. vedrørende forskellen i værn af grundlovsbestemmelser om personlig frihed eller sikkerhed og grundlovsbestemmelser om økonomiske rettigheder.

⁷⁷ Se nærmere: “Fremtidens forvaltning“ Adm. Debat nr. 4/1995 s. 8-12.

størrelser. Det giver ikke nogen mening ud fra et normativt, politologisk synspunkt definatorisk at henregne virksomheden som udelukkende det ene eller det andet.⁷⁸

Carsten Greve bemærker, at det er vanskeligt at finde en helt overordnet og samlet definition af den grå zone, der går på tværs af tider og landegrænser. Hvert land har sin egen, ofte historisk bestemte, version af den grå zone, hvilket betyder, at vi ikke kan finde frem til en entydig og bestemt klassifikation, som alle gråzone organisationer kan samles under *worldwide*. I stedet må vi acceptere, at definitionen afhænger af det problem vi ser på. Vi finder en tilsvarende udvikling med halvoffentlige organisationer i andre lande. Det er i store træk de samme problemer, som regeringer rundt om i verden kæmper med, når der eksisterer en grå zone mellem den offentlige og den private sektor; mindsket demokratisk kontrol, tab af offentlig styringsevne og i – enkelte lande – risiko for korruption. Det er hovedindtrykket fra det korte kig rundt i andres landes erfaringer med en grå zone. Tendensen med at lægge beslutninger „væk fra det offentlige“ på „armslængde“ afstand går igen i samtlige lande.⁷⁹

Om nye stats- og reguleringsformer udtaler den norske jurist Inger-Johanne Sand, at:

„I løpet av etterkrigstiden har *statens oppgaver og faktiske og politiske ansvarsdefinisjon utvidet seg til å bli nærmest altomfattende*. Kravene til statlig problemløsning er nærmest ubegrensede. Samtidig har begrensningene i statens og politikkenes muligheter til å løse komplekse problemene alene, gjennom klassisk myndighetsutøving og hierarkisk organisering, blitt tydeligere.... *Internasjonaliseringen av økonomien* har påvirket og redusert nasjonalstatens muligheter til å styre sine egne økonomier.... Dette har bidratt til at *styring av moderne samfunn har blitt stadig mer komplisert*... Disse endringene innebærer at *staten ikke lenger kan ledes entydig fra et senter*: Gjennom utvidelsene av den offentlige forvaltningen og den økede faglige spesialiseringen har store deler av den offentlige forvaltningen fått en form for faktisk selvstendighet i forhold til de sentrale myndigheter....“⁸⁰

Det må konstateres, at den grå zone, der er historisk betinget og som også findes i landene omkring os, er en del af den politiske og dermed juridiske virkelighed. Dette kræver, at det offentlige forholder sig til de retlige problemer, der opstår i forbindelse med en så kompleks udvikling, som anvendelsen af de grå zoners „offentlige forvaltningsorganer“ er. Der er en tendens til at lægge beslutninger „væk fra det offentlige“ på „armslængde“ afstand. Nogle af de offentlige opgaver kan udføres på „armslængde“ afstand ved at henlægge opgaverne til uafhængige

⁷⁸ Se nærmere Carsten Henrichsen 1999 s. 73-77.

⁷⁹ Carsten Greve 1998 s. 41 ff.

⁸⁰ Inger-Johanne Sand 1996 s. 544 ff.

råd og nævn. Dette dækker dog langt fra det offentliges behov, som derfor yderligere i en vis grad bliver tilgodeset i privatretlige driftsformer, der for de fleste af de „offentliges forvaltningsorganers“ vedkommende er begrænset i den forstand, at organet ikke opfylder alle de privatretlige krav, og som derfor ikke i alle henseender kan sammenlignes med en almindelig privat virksomhed.

Det er ikke længere er tilstrækkeligt at betragte disse blandingsvirksomheder, tilhørende „den tredje samfundssektor“ ud fra en strukturel synsvinkel, men at vurdere karakteren af disse virksomheder på egne præmisser. Det er derfor nødvendigt med en nyvurdering af det retlige grundlag for disse nydannelser i samfundsstyringen.

7. Retspolitiske betragtninger

Nuværende lovgivning vedrørende offentlige færøske fonde er sparsom og forskelligartet, og derfor kan der heller ikke siges at have dannet sig en fondsform sui generis for de offentlige fondes vedkommende på Færøerne. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt der anses et behov herfor. Lynge Andersen afviser, at der har dannet sig en fondsform sui generis for de offentlige fondes vedkommende i Danmark. Forfatteren afviser tillige, at der er behov herfor.⁸¹

Det er muligt at fortsætte med den eksisterende lovgivningspraksis, hvor lovgiver opretter nye offentlige fonde og institutioner med eget særligt retsgrundlag, og hvor lovgiver i mange tilfælde ikke har gjort sig klart, hvor kompliceret den konkrete lovgivningsopgave er. For fondenes vedkommende kan det være ret vilkårligt, hvordan den enkelte lov udformes med hensyn til de enkelte fonds-karakteristika. I forbindelse med lovarbejde er det, i hvert tilfælde på Færøerne, ikke ualmindeligt, at lovkoncipisten undersøger det eksisterende lovgrundlag for det pågældende område. Resultatet kan være, at en tilfældig lov bliver udset som model for den nye lov. Det anses i stedet for mere hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med særlig lovgivning for offentlige fonde anvendes en offentlig fondsmodel, således at lovgivningsgrundlaget bliver bedre gennemarbejdet og dermed i bedre overensstemmelse med fondsretten.

Som beskrevet ovenfor er den grå zone en del af den politiske og dermed juridiske virkelighed, som det offentlige bliver nødt til at forholde sig til. Det er nødvendigt med en nyvurdering af det retlige grundlag for disse nydannelser i samfundsstyringen. Selv om mange af de institutioner og fonde, der er gennemgået i denne fremstilling ikke er nydannelser, er det nødvendigt at forholde sig til de retlige problemer i forbindelse med fremtidig oprettelse af nye „offentlige organer“. Det er nødvendigt at undgå lovgivning, hvor det er tvivlsomt, hvorvidt lovgivningen er i overensstemmelse med grundloven, og at undgå retlige problemer, hvor den retlige realitet og formalitet ikke sender samme signal til offentligheden.

⁸¹ Lynge Andersen 2002 s. 480.

At det anses for nødvendigt med en nydannelse som eksempelvis en offentlig fond understøttes af erfaringen med Københavns Havn og ligeledes Finansieringsfonden af 1992, stiftet som en erhvervsdrivende fond, hvis formål bl.a. var at indskyde og besidde ejerkapital i større færøske banker. Fonden tabte størstedelen af sin kapital i 1993 som følge af den økonomiske krise. Landsstyret tog flere lån hos den danske stat, der blev indskudt i to færøske banker gennem Finansieringsfonden. I forbindelse med at Føroya Banki skulle uddele 35 mio. kr. til aktionærerne som udbytte, ville dette hovedsageligt gå til fonden, som er hovedaktionær i banken. Fondens bestyrelse ønskede at videreføre udbyttet til landsstyret, da man ikke anså det for muligt at anvende midlerne til fondens vedtægtsmæssige formål. Den valgte fondskonstruktion gav imidlertid juridiske vanskeligheder. Der blev ved lov 462/1996 om Finansieringsfonden af 1992 tilvejebragt hjemmel til, at Færøernes Landsstyre kunne modtage midler fra fonden og modtage nettoformuen ved fondens opløsning. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at:

„I visse fonde, som er oprettet ved lov og stiftet med offentlige midler, er der fastsat bestemmelser om tilbageførsel af midler til stifter. De almindelige kreditorbeskyttelseshensyn, ..., gør sig ikke gældende for Finansieringsfonden af 1992. En løsning kan opnås ved en lovændring, som giver den fornødne hjemmel til, at midlerne uanset fondskonstruktionen kan tilbageføres til Landsstyret. En sådan lovændring må anses for velbegrundet henset til Finansieringsfondens særlige funktion og kapitalgrundlag.“⁸²

Lynge Andersen bemærker hertil: „Disse bemærkninger, hvis hulhed man ikke må undervurdere... Loven er selvsagt et misfoster, der ikke anbefales gentaget.“⁸³

Både vedrørende lov om Finansieringsfonden af 1992 og lov om omdannelsen af Københavns Havn til aktieselskab tilføres der staten en del af den kapital, der findes i institutionen. Tilvejebringelsen af kapitalen sker ved lov, hvor der for Finansieringsfondens vedkommende ikke blev taget hensyn til, at der var tale om en erhvervsdrivende fond, hvor det fonde retlige kriterie om, at fondens formue ikke må falde tilbage til stifteren, ikke blev overholdt. For Københavns Havns vedkommende anså landsretten den selvejende institution for en statslig institution, der som sådan ikke var beskyttet af grundlovens § 73 mod indgreb fra lovgivningsmagtens side.

Det var nødvendigt at finde en for Færøernes Landsstyre tilfredsstillende løsning vedrørende Finansieringsfonden, idet det var en forudsætning fra landsstyrets side, at udbyttet fra de foretagne kapitalplaceringer ville kunne tilgå landsstyret. Problemet var, at kapitaltilførslen i sin tid skete gennem den valgte fonds-

⁸² Folketingstidende 1995-96, Tillæg A, Bd. V s. 4984-4985.

⁸³ Lynge Andersen 2002 s. 212.

konstruktion. Lovens bemærkninger bærer præg af en offentligretlig løsning, som ikke er i overensstemmelse med fondsretten.

Der skal tilføjes, at i stedet for at ministerier og andre relevante myndigheder bidrager til udformningen af sådanne nødløsninger, kan lovgiver i nogle tilfælde forsøge at nå sit mål ved permutationsændring i overensstemmelse med fondsretten. Spørgsmålet vedrørende permutationsændring var fremme i sagen om Københavns Havn, idet sagsøgte fremførte, at: „*Havnens formål er til enhver tid blevet tilpasset ændrede samfundsforhold, og denne tilpasning kunne være gennemført ved permutation.*“⁸⁴ Hvorvidt målet i de nævnte eksempler kunne være opnået ved permutationsændring, skal ikke behandles her.⁸⁵

For at forebygge lignende situationer, hvor lovgiver kommer i en retlig uholdbar situation, anses det for mere hensigtsmæssigt at oprette en offentlig fondsform, hvor retsgrundlaget er grundigt gennemarbejdet, for at forsøge at undgå, at lovgiver kommer i en situation, hvor det oprettede „organ“ ikke er i overensstemmelse med lovgivers hensigt. En offentlig fondsform vil ikke løse alle finanspolitiske problemer, men vil gøre retsstillingen for de offentlige fonde klarere.

Såfremt det forudsættes, at lovgiver fortsat ønsker en offentlig fondsform, bør udgangspunktet være, at der skal arbejdes på tværs af fondsretten og den offentlige ret i forbindelse med oprettelse af nye offentlige fonde for, i størst muligt omfang, at undgå retlige problemer i fremtiden.⁸⁶ Med udgangspunkt i nødvendigheden af at der arbejdes på tværs af fondsretten og den offentlige ret, anses det for hensigtsmæssigt, at en offentlig fond opfylder så mange fondskaraktistika som muligt.

Det anses derfor for hensigtsmæssigt, at en offentlig fond opfylder de fondsretlige kriterier om *kapital*. Vedrørende kapitalkravet bør der være en grundkapital samt regler om kapitalbinding. Kapitalen bør være af en sådan størrelse, at fonden skal kunne varetage sine formål et passende antal år uden at kapitalen angribes. At kapitalen helt eller delvis tilvejebringes ved finanslovsbevilling anses ligeledes at opfylde kapitalkravet, såfremt reglerne om grundkapital er opfyldt.⁸⁷

Det anses ligeledes for hensigtsmæssigt, at en offentlig fond opfylder de fondsretlige kriterier om *formål*. For at anvende fondsbetegnelsen anses det for mest hen-

⁸⁴ Jf. UfR 1993.413 Ø s. 3.

⁸⁵ Se vedrørende permutationsændring i uregulerede fonde hos Michael Ellehauge i UfR nr. 4, 24. januar 2004 s. 21-25.

⁸⁶ Lynge Andersen 2002 s. 475.

⁸⁷ Se nærmere vedrørende "Offentlige myndigheters økonomiske tilskudd til og regulering av stiftelser" hos Inger-Johanne Sand 1996, s. 342-344.

sigtsmæssigt, at en offentlig fondsform skal opfylde kravet om *uddeling*. Dette har dog ikke betydning for den retlige kategorisering af, hvorvidt der er tale om en „selvejende institution“ eller ej.⁸⁸ Ligeledes må det anses for særdeles vigtigt i loven at sikre, at ledelsen i en offentlig fond er selvstændig, både formelt og reelt.

Når det drejer sig om offentlige fonde, som i modsætning til almindelige fonde, ikke skal opfylde alle de fondsretlige kriterier, synes det afgørende for at sikre fondens selvstændighed, at ministeren ikke frit kan vælge alle bestyrelsesmedlemmer. Det kan derved risikeres, at bestyrelsesmedlemmerne for en stor del består af ministerens egne embedsfolk, hvilket kan medføre, at ledelsens reelle selvstændighed bliver mindre, selv om dette ikke er en nødvendig følge af, at ministeren udpeger hele ledelsen. Det anses derfor for væsentligt, at mindst halvdelen⁸⁹ af bestyrelsesmedlemmerne bliver udpeget af ministeren efter udpeging fra relevante organisationer, foreninger o.l., således at kravet om en selvstændig ledelse i højere grad kan sikres. I nogle tilfælde anses det for mest betryggende, at det i loven reguleres, hvilke faglige kvalifikationer bestyrelsesmedlemmerne skal besidde, for at bestyrelsen skal kunne bestride bestyrelsesposten tilfredsstillende.

Selv om der oprettes en fondsform sui generis for de offentlige fonde på Færøerne, er dette ikke ensbetydende med, at disse offentlige fonde bør benytte betegnelsen „selvejende institution“. Det er kun selvstændige fonde, der opfylder alle de fondsretlige karakteristika, der bør benytte sig af betegnelsen „selvejende institution“. Det anses ikke for hensigtsmæssigt at betegne en institution, hvor kapitalen hjemfalder til det offentlige, som „selvejende.“

⁸⁸ Se vedrørende retsforholdene i norsk og svensk ret vedrørende uddeling, der ikke er de samme som i dansk ret. Se bl.a. L. Lyng Andersen 2002 s. 83-102.

⁸⁹ Sml. med bestemmelsen i § 16 i Lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992 om fonde og visse foreninger vedrørende fondsledelse for fonde, omfattet af lovbekendtgørelsen.

Rætting til FLR, Vol. 4, No. 3, mars 2005

Sum nevnt í oddagreinini komu vit í seinasta riti, FLR, Vol. 4, No. 3, mars 2005, at gera eitt mistak í sambandi við greinina hjá Katrinu Mariu Johannesen, „Offentlige fonde på Færøerne“. Prentsmiðjan kom av misgáum at strika endan á greinini, soleiðis at niðurstøðan og seinastu fyra reglubrotini áðrenn niðurstøðuna ikki komu við í prentaðu greinina.

Endin á greinini kemur her:

„Det kan i denne forbindelse diskuteres, hvorfor det anses for hensigtsmæssigt at anvende fondsbetegnelsen, når det ikke anses hensigtsmæssigt at anvende betegnelsen „selvejende institution“ for offentlige institutioner. Fondsbetegnelsen er blevet brugt i lang tid, både om offentlige fonde og for selvejende institutioner. Dog synes selve ordlyden af begrebet „selvejende institution“ at tale imod at anvende denne betegnelse på institutioner, der ikke ejer sig selv, i hvert tilfælde ikke på samme måde som en privat institution ejer sig selv.

For at de offentlige fonde ikke skal blive forvekslede med almindelige fonde, anses det for hensigtsmæssigt i § 1 at betegne „fonden“ som en offentlig fond eller landsfond. Det er i sig selv ikke afgørende for den retlige stilling, hvorvidt navnet fond bliver brugt, men det offentlige organ må have en særlig betegnelse, såfremt organet skal genkendes som en offentlig fond eller landsfond.

Selv om det ikke anses for hensigtsmæssigt at anvende betegnelsen „selvejende institution“ i forbindelse med offentlige fonde, anses det, såfremt der skal være nogen mening i at anvende en offentlig fondsform, at denne, så længe fonden er virksom og ikke opløst, skal fungere på samme måde som en selvejende institution. For at forebygge at Lagtinget i forbindelse med en sådan offentlig fond overfører kapital til landskassen, mens fonden endnu er virksom, må loven udformes på en sådan måde, at lovgiver, hverken nu eller i fremtiden, er i tvivl om, hvilken retlig status en sådan offentlig fond har, så længe den er virksom og virker i overensstemmelse med sit formål.

Det anses for væsentligt, at lovgiver i forbindelse med oprettelse af institutionen tager stilling til, hvorvidt denne skal have juridisk personlighed. Såfremt denne skal have juridisk personlighed, skal det fremgå af lovgivningen, hvorvidt institutionen/fonden har selvstændig retsevne, handleevne, partsevne og procesevne. Har fonden ikke opnået juridisk personlighed, må institutionen betragtes som en del af den øvrige offentlige forvaltnings juridiske personlighed.

8. Konklusion

Retsgrundlaget for fonde på Færøerne er uskrevne fondsretlige retsregler, hvor kravet vedrørende de fondsretlige hovedkarakteristika om formål, uafhængig ledelse og en kapital, der ikke må kunne gå tilbage til stifteren eller denne nærtstående, skal være opfyldt. De to offentlige fonde på Færøerne, der er undersøgt i denne fremstilling, opfylder ikke de fondsretlige kriterier. Det er især kriteriet vedrørende formuens hjemfaldsret til landet, der ikke er i overensstemmelse med fondsretten.

Færøerne har lovgivnings- og myndighedskompetence vedrørende de offentlige fonde, der oprettes ved lagtingslov indenfor de områder, der er overtaget som færøske særanliggender.

Begrebet „selvejende institution“ har ikke en klar retlig betydning. Når begrebet anvendes for offentlige fonde i konkrete love, må betydningen af begrebet findes ved konkret fortolkning af lovens indhold. Offentlige institutioner eller fonde kan betragtes som juridiske personer, såfremt det konkrete lovgrundlag tillægger institutionen eller fonden en sådan særlig status i forhold til den øvrige offentlige forvaltning.

Begrebet offentlige institutioner i § 45, stk. 4 i lagtingslov om Færøernes styrelsesordning kan ud fra den undersøgte danske retspraksis afgrænses således, at institutioner, der oprettes på særligt lovgrundlag, hvor institutionernes virksomhed ønskes udsondret fra den offentlige forvaltning, i en eller anden udstrækning må betragtes som offentlige, i hvert tilfælde, såfremt der ikke klart og udtrykkeligt er sket en endelig overdragelse af institutionens aktiver til institutionen.

Det må konkluderes, at der er meget, der taler for, at der er behov for en fondsform sui generis for de offentlige fonde på Færøerne. Det anses for hensigtsmæssigt, at en sådan offentlig fondsform opfylder de fondsretlige kriterier om formål, kapital og uafhængig ledelse, ligesom det bør fremgå af den særlige lovgivning, hvad der skal ske med fondens formue i forbindelse med fondens opløsning.“

Rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer

Idealet er et samarbejde, hvor ingen motiveres eller provokeres til at overskride sin funktions grænser. En nærmere definition af aktørernes roller er nødvendig for at nå dette ideal.

Denne artikel tager udgangspunkt i et diskussionsoplæg afholdt på vestnordisk udvalgssekretærmøde sommeren 2002 om arbejds- eller rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer og spørgsmålet om partiapparaternes og forvaltningens del i dette arbejde.

Spørgsmålet om rollefordeling mellem administration og tingmedlemmer kan anskues fra mange synsvinkler. Artiklen behandler to emner; det ene er grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning, og det andet er kontrol af lovforslag og andre forslag.

Grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning

Under dette emne berøres spørgsmålet om, hvordan man får samarbejdet mellem politikere, partiapparat, tingadministration og forvaltning til at gå op i en højere enhed, således at embedsmænd undgår at overskride grænsen mellem teknisk og politisk rådgivning og sparring. Der tages udgangspunkt i nogle typiske problemstillinger, som lagtingsadministrationen står overfor.

De situationer, hvor lagtingsadministrationen oftest støder på problemer med denne afgrænsning, er over for nye medlemmer i arbejdet med at referere eller sammenfatte fra udvalgs møder, og m.h.t. hvornår man kan og skal lade være med at udarbejde almindelige (politiske) bemærkninger til f.eks. et lovforslag.

Når en person for første gang bliver valgt ind i Lagtinget, er dette ofte med en idealistisk forestilling om, at alle muligheder nu står åbne for at få sat handling bag personlige visioner, holdninger og tanker, om hvordan samfundet skal være

¹ jur., fuldmægtig og udvalgssekretær i Færøernes lagting.

skruet sammen. Virkeligheden er dog en anden. Ikke alle har lige nemt ved at indstille sig på dette og falde til rette med arbejdet som lagtingsmedlem. Desuden er partiapparatet ikke altid lige godt rustet til at tage vare på disse forhold. Det kan ske, at lagtingsmedlemmer (navnlig fra koalitionen) går deres egne veje ved f.eks. at stemme imod koalitionsforslag, ved at fremsætte forslag, der ikke er i overensstemmelse med koalitionsaftalen, og ved i f.eks. betænkninger at fremføre holdninger, der kan være „uheldige“ for samarbejdet i henholdsvis koalition eller opposition. I den første tid bliver nye medlemmers handlinger således ofte styret af deres personlige overbevisning, hvilket kan give dem en række problemer.

Tingadministrationen bliver ofte i en eller anden forbindelse inddraget i sagen og derved stillet over for spørgsmålet om, og hvorvidt man foruden den juridiske vejledning også skal lade en bemærkning falde om de mulige politiske konsekvenser af lagtingsmedlemmets stillingtagen. Spørgsmålet er således, hvorvidt administrationen i sådanne situationer bør foreholde sig tavs, selv om man ved, at medlemmet får politiske problemer. Alternativt må man være klar over, at det meget nemt kan blive misforstået, hvis man vælger at komme med en vurdering af situationens politiske konsekvenser. Praksis i Lagtinget er, at man som alt-overvejende hovedregel forholder sig passiv. Det sker dog, at man lader en bemærkning falde hvis situationen, personen og omstændighederne i øvrigt er således, at det helt sikkert ikke kan misforstås. Det er i denne forbindelse af meget stor betydning, hvordan man får en bemærkning formuleret.

En anden situation, som administrationen kommer ud for, er de tilfælde, hvor lagtingsmedlemmer forsøger at afprøve deres ideer, holdninger og taktik på udvalgssekretæren for at bruge denne som en slags sparringspartner. Det sker endda, at de bevidst eller ubevidst går så langt, at de forsøger at få deres arbejde til at fremstå som udvalgssekretærens arbejde.

Umiddelbart er dette en situation, som lagtingsadministrationen ikke vil lade sig drage ind i.

På den anden side er det måske ikke så mærkeligt, at situationen opstår. Under og i forbindelse med udvalgs møder er det udvalgssekretærens opgave sammen med formanden og hele eller grupper af udvalget at få sammenfattet det, der bliver sagt på mødet, i en udvalgsbetænkning. Udvalgssekretæren bliver ofte dybt involveret i at finde formuleringer, som udvalget kan skrive under på samlet eller i adskilte grupper.

I forlængelse af dette kan man godt forstå, at medlemmerne foranlediges til at tro, at de kan bruge administrationen som generel kritiker eller sparringspartner, når de skal bearbejde deres ideer, holdninger, taktik eller konkrete produkter af deres arbejde.

Den væsentlige og afgørende forskel er dog den, at det er medlemmerne, der kommer med holdningerne og som udgangspunkt også ideerne, mens udvalgssekretæren bidrager med at formulere disse. Desuden foregår udvalgssekretærens arbejde i udvalget typisk sammen med hele udvalget eller grupper af udvalget og ikke med enkeltmedlemmer.

Udvalgssekretæren skal i sit arbejde forsøge at referere og sammenfatte behandlingen af det konkrete forslag og komme med et objektive bud på, hvordan en betænkning evt. kan formuleres. Der, hvor man må være mest varsom, er i grænseområdet mellem, hvornår det er udvalgssekretæren, der ud fra en objektiv synsvinkel formulerer et betænkningssforslag, og hvornår det er formanden eller enkeltmedlemmer, der ud fra en politisk taktisk synsvinkel styrer betænkningssarbejdet. Det er således overordentlig vigtigt, at udvalgssekretæren ikke lader sig „bruge“ til at foranledige de øvrige udvalgsmedlemmer til at tro, at det er udvalgssekretæren, der står for arbejdet med betænkningssforslaget, mens det i virkeligheden måske er et af udvalgsmedlemmerne, der styrer arbejdet ud fra en politisk taktisk synsvinkel.

Spørgsmålet om, hvornår og hvor langt udvalgssekretæren skal lade sig inddrage i betænkningssarbejdet, er en balancegang, som det er svært at give retningslinjer for.

Det kan være svært og tidskrævende at sætte sig ned og formulere det, man har på hjerte, skriftligt. Man har måske nogle overordnede visioner og konkrete holdninger til visse samfundsforhold og sikkert en masse ustrukturerede ideer om, hvor der er behov for at tage initiativ til ændringer, men når det kommer til at formulere dette i motiver til konkrete forslag, i betænkninger og i bemærkningerne til forespørgsler, står man ofte over for en svær og langsommelig opgave. Her sker det, at lagtingsadministrationen bliver konfronteret med påstanden om, at vi efterhånden kender medlemmerne bedre end de selv gør, og da vi således ved, hvad de mener, kan det da ikke være noget problem, at vi hjælper dem med at formulere nogle politiske bemærkninger og motiveringer, hvis bare de kort fortæller os, hvad de vil. Lagtingsadministrationens praksis er dog ret konsekvent den, at man ikke befatter sig med at udarbejde politiske bemærkninger. Hvorvidt man måske i større omfang kunne og burde gøre dette kan nok diskuteres.

En lidt atypisk situation, lagtingsadministrationen er blevet stillet overfor, der dog belyser problematikken omkring afgrænsningen mellem juridisk og politisk rådgivning meget klart, er tilfælde, hvor koalitionsmedlemmer beder lagtingsadministrationen gøre bemærkninger til koalitionsforslag, før forslaget bliver sendt til Lagtinget. Forslag fra landsstyret bliver normalt sendt ud til de politiske partier i koalitionen til bemærkninger før den endelige behandling i landsstyret. Det er

sket, at koalitionspolitikere i denne forbindelse har bedt lagtingsadministrationen om at udarbejde bemærkninger for dem. Dette afviser lagtingsadministrationen blankt, og det kan politikeren have meget svært ved at forstå.

Relevansen af spørgsmålet om, hvor man skal sætte grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning, må nok antages at være betydeligt større i de vestnordiske parlamenter end f.eks. i de andre nordiske lande, hvor partiapparaterne er både større og stærkere, hvor partidisciplinen er nok så ubrydelig, og hvorfor det rent faktisk er inden for partiapparatet, det hele foregår. Dette gør selvfølgelig de vestnordiske udvalgssekretærers arbejde mere spændende, men også mere „farligt“.

Lagtinget fik i begyndelsen af 2000 etableret en ordning med partisekretærer i Lagtinget. Administrationen havde nok en forventning om, at den måde, partisekretærene valgte at tilrettelægge og prioritere deres arbejde, i sig selv ville bringe en naturlig afklaring m.h.t., hvordan man skulle drage grænsen for, hvornår og med hensyn til hvad administrationen yder rådgivning. Dette har dog ikke vist sig at holde, da praktiske gøremål i vidt omfang er blevet partisekretærernes primære opgaver.

Tingadministrationens kontrol af lovforslag og andre forslag

Ren formalitetskontrol eller garanti for kvalitet og hensigtsmæssighed?

De overvejelser der gøres m.h.t. omfanget af kontrollen er forsøgt systematiseret med baggrund i gældende regler og praksis i Færøernes lagting. Tilbage står spørgsmålet: Hvornår udviser en embedsmand størst loyalitet; er det, når han siger, eller når han tier om ting, der muligvis kan skabe politisk og offentlig debat?

Man møder ofte den opfattelse blandt folk, ja endog mellem fuldmægtige i forvaltningen, at en af tingadministrationens opgaver er at fungere som en slags garanti for de for tinget fremsatte og af tinget vedtagne forslags kvalitet og hensigtsmæssighed.

Spørgsmålet er, om tingadministrationens kontrol med indkomne forslag primært skal bestå i en simpel undersøgelse af, om de indkomne forslag er teknisk korrekte, eller om administrationen også bør foretage en egentlig kvalitets- og hensigtsmæssighedskontrol.

Praksis i Danmark, Færøerne, Island og Grønland er yderst forskellig på dette område. Mens man i Folketinget i hovedsagen begrænser sig til den tekniske kontrol, er Landstingets kontrol f.eks. meget vidtgående. En nærmere beskrivelse og sammenligning af praksis i disse lande må dog udelades her, da dette er et

større arbejde, der især besværliggøres af, at der ikke findes særlig meget skriftligt materiale om emnet.

Lagtingets forretningsorden lægger op til tre forskellige kontrolmåder:

1. Ifølge § 57 skal Lagtingets formand indstille en række forslag til afvisning,
2. § 37 fastsætter nogle formkrav til lovforslag,
3. og ifølge § 22 skal Lagtingets direktør drage omsorg for, at alle lagtingssager er juridisk og sproglig korrekte

At forretningsordenen således, udover „formalitetskontrollen“, forpligter til en vis kvalitetskontrol, kan man nok ikke komme udenom, men spørgsmålet er, hvad graden af denne kvalitetskontrol skal være, og i hvilket omfang man også skal føre en slags almen hensigtsmæssighedskontrol, i hvert fald hvor manglen på hensigtsmæssighed er åbenlys. Det er i denne henseende, at spørgsmålet om rollefordeling bliver relevant. Med andre ord, er det spørgsmålet, hvorvidt lagtingsadministrationen skal påtage sig et ansvar for kvaliteten og hensigtsmæssigheden af vedtagne forslag, og hvorvidt dette må være „lovgivers“ eget ansvar.

Det er helt klart, at det, vi her har med at gøre, også er et ressourcemæssigt spørgsmål. Dertil skal man være opmærksom på, at konklusionens konsekvens kan blive, at man overfører opgaver fra forvaltningen til tingadministrationen.

Spørgsmålets betydning kan antages at være større i de små vestnordiske parlamenter, hvor tingets personalemæssige ressourcer ikke i samme omfang som i større parlamenter står i uforholdsmæssig modsætning til forvaltningens personalemæssige ressourcer. Det er nok oftere, at de vestnordiske parlamenter kommer ud for forslag, der ikke kan antages at opfylde nogle mindstekrav til kvalitet og hensigtsmæssighed, end man vil gøre det i et større parlament.

Overskueligheden m.h.t. praksis i lagtinget fordrer, at vi systematiserer og definerer kontrolmåderne lidt nærmere. Dette kan hensigtsmæssigt gøres således:

1. **Afvisningskontrol** – Denne er nævnt og nærmere defineret i § 57 i Lagtingets forretningsorden. Definitionen i § 57 skal betragtes som udtømmende.
2. **Formel kvalitetskontrol** – Denne er nævnt og nærmere defineret i § 37 i forretningsordenen. Definitionen i § 37 i forretningsordenen er en kodificering af de mest grundlæggende faglige formkrav, der generelt stilles til lovforslag. Det kan derfor ikke udelukkes, at der i konkrete tilfælde vil være andre faglige formkrav.
3. **Juridisk kvalitetskontrol** – Denne er nævnt i § 22 i Lagtingets forretningsorden, men ikke nærmere defineret nogen steder.

4. **Sproglig kvalitetskontrol** – Denne er nævnt i § 22 i Lagtingets forretningsorden og behøver næppe nogen nærmere definition.
5. **Hensigtsmæssighedskontrol** – Denne er hverken nævnt eller defineret i Lagtingets forretningsorden.

Om lagtingsadministrationens praksis kan man herefter generelt sige, at foruden m.h.t. **afvisningskontrollen** udfører lagtingsadministrationen en fuldstændig og **udtømmende formel og sproglig kvalitetskontrol**. Hermed er ikke sagt, at der ikke forekommer uvisheder inden for disse områder. Disse vil dog typisk bestå i fortolkningen af bestemmelserne.

Som et eksempel vedrørende afvisningskontrollen kan nævnes et forslag fra foråret 1997 til lagtingsbeslutning om ophævelse af hjemmestyreløven. Ifølge forslaget anmodedes landsstyret om at sætte kundgørelsen af hjemmestyreløven ud af kraft. Tingadministrationen gjorde, jfr. forretningsordenens § 57, stk. 1, nr. 4, lagtingets formandskab opmærksom på, at et sådant forslag efter sit indhold rettelig bør formuleres som et forslag til ikraftsættelse af en rigslov. Efter afstemning i Lagtinget blev forslaget derefter afvist.

Et nyere eksempel, er et beslutningsforslag fra indeværende samling, der havde til formål at påvirke de færøske folketingsmedlemmers arbejde i folketinget blandt andet således, at Lagtinget skulle komme med en henstilling til dem om ikke at deltage i behandlingen af sager, der alene vedrører Danmark. Lagtingsadministrationen gjorde opmærksom på, at der i et vist omfang kunne argumenteres for en afvisning begrundet i, at forslaget burde fremsættes som forslag til rigsløvsændring af grundlovens § 56, der bestemmer, at folketingsmedlemmer ene er bundet ved deres overbevisning. Lagtingsadministrationen oplyste dog samtidig om muligheden for en politisk begrundet afvisning, der måske nok kræver et større flertal for at blive vedtaget, men som på den anden side ikke ville give anledning til debat om fortolkning af afvisningsbestemmelsen. Efter afstemning blev forslaget afvist fra behandling i Lagtinget med den begrundelse, at forslaget burde være fremsat som forslag til rigsløvsændring.

Det er meget sjældent, at Lagtinget har afstemning om at afvise forslag fra behandling. Det sker heller ikke tit, men dog lidt oftere, at forslagsstiller vælger ikke at fremsætte et forslag, efter at være blevet orienteret om muligheden for, at forslaget kan blive afvist.

Lagtingsadministrationen henstiller ikke et forslag til afvisning, hvis der med rimelighed kan argumenteres imod en afvisning.

Bemærkninger i forbindelse med den formelle kvalitetskontrol handler oftest om, at de økonomiske konsekvenser mangler at blive belyst.

Den sproglige kvalitetskontrol sker ved, at dokumenterne bliver sendt tilbage med røde markeringer, hvor der er sproglige fejl.

Hvad angår den juridiske kvalitetskontrol og hensigtsmæssighedskontrollen er det ikke så enkelt at beskrive lagtingsadministrationens praksis. For det første er det meget svært at definere, hvad disse kontrolmåder består i, og for det andet er det begrænset, hvad kontoret formår, og i visse tilfælde også hvad kontoret tør og bør. Af faktorer, der spiller ind i denne forbindelse, kan bl.a. nævnes hvilken udvalgssekretær, der foretager kontrollen (udvalgssekretærens syn på kontrolforpligtelsen), hvilket fagområde forslaget vedrører (udvalgssekretærens indsigt i området), hvem der fremsætter forslaget (f.eks. oppositionsforslag eller forslag udarbejdet af ikke jurister eller nyuddannede jurister i forvaltningen), tidspresset på kontoret på det tidspunkt, forslaget fremsættes, og hvorvidt forslaget har stor politisk bevågenhed.

En faktor, der nok også må siges at være af afgørende betydning for en fyldestgørende beskrivelse af praksis, er, hvilke reaktionsmuligheder administrationen har, hvis denne støder på mangler eller har forbehold m.h.t. et forslags kvalitet eller hensigtsmæssighed.

Muligheden for afvisning foreligger kun, hvis manglen vedrører forhold, nævnt i forretningsordenen § 57. Modsat hvad mange ellers går og tror, så kan tingadministrationen således ikke indstille et forslag til afvisning, hvis man mener, at det har mangler f.eks. m.h.t. kvalitet eller hensigtsmæssighed. Administrationens reaktionsmuligheder er begrænsede til at konfrontere koncipisten med forbeholdene, før denne fremsætter forslaget, man kan orientere vedkommende udvalg om forbeholdene i forbindelse med udvalgsbehandlingen, eller man kan gøre begge dele.

Det mest almindelige er, at tingadministrationen sætter sig i forbindelse med koncipisten, hvis man har et forbehold m.h.t. et indleveret forslags kvalitet eller hensigtsmæssighed. I de fleste tilfælde medfører en sådan henvendelse, at forslaget rettes til før fremsættelse, eller bliver trukket tilbage. Hvis koncipisten ikke er enig i lagtingsadministrationens forbehold, vil denne måske forsøge at overbevise administrationen om, at denne tager fejl, foruden at fremsætte forslaget på trods af administrationens forbehold. Bliver administrationen overbevist om, at et forbehold evt. hviler på en misforståelse eller andet, eller bliver et forslag rettet til eller trukket tilbage, bliver overvejelserne om disse nu afklarede forhold glemt og kommer ikke til Lagtingets eller offentlighedens kundskab.

Bliver forslaget fremsat på trods af et forbehold fra administrationen, vil det afhænge af forbeholdets karakter, om det bliver forelagt vedkommende udvalg i forbindelse med udvalgsbehandlingen. Tekniske nuancer, der ikke har fundamental

betydning, bliver ikke lagt for et politisk udvalg. Er administrationen ikke helt sikker på forbeholdets objektive eller ikke politiske karakter, kan det også betyde, at man lader være med at følge op på dette jfr. nedenfor.

Tidligere har administrationen typisk blot orienteret mundtligt om evt. forbehold. På det sidste har man dog i alt større omfang formuleret evt. forbehold i notater, der udleveres udvalgsmedlemmerne som egentlige sagsakter til forslaget, og således bliver offentlige. Dette indebærer, at behandlingen af forbeholdene bliver mindre tilfældig.

Udgangspunktet ifølge Lagtingets forretningsorden er som sagt, at vi skal udføre en **juridisk kvalitetskontrol**, men der findes ingen vejledning m.h.t., hvor grundig denne skal være. Desuden kan der ofte være stor uenighed mellem jurister om, hvornår et forslag har den nødvendige juridiske kvalitet. Det er nok muligt at opstille nogle grundlæggende og selvsagte krav i denne henseende, men det er på den anden side også meget let at komme ud i nogle gråzoner. Man kan måske sige, at det, vi her har med at gøre, også er et spørgsmål om hensigtsmæssighed, om juridisk hensigtsmæssighed.

Hensigtsmæssighedskontrollen, som vi nu nok snarere må omdøbe til en politisk hensigtsmæssighedskontrol, er som sagt slet ikke nævnt i Lagtingets forretningsorden. Udgangspunktet er og må selvsagt også som altovervejende hovedregel være, at lagtingsadministrationen ikke udøver en sådan kontrol. Det sker dog, at der er forhold af mere eller mindre politisk karakter, der bliver overset i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag. Dette kan, mellem andre ting, være begrundet i et ofte urimeligt tidspres. Det er klart, at tingadministrationen må have ret og pligt til at oplyse både koncipisten og hvis nødvendigt vedkommende lagtingsudvalg om politiske spørgsmål, som man bliver opmærksom på, når det er indlysende, at disse bør behandles, men hvor går grænsen?

Her er det, at overvejelser om forslagets politiske bevågenhed i afgørende grad kan spille ind. Er der desuden den allermindste tvivl om rigtigheden af et forbehold m.h.t. et forslags politiske, og for så vidt også juridiske hensigtsmæssighed, er det på den ene side spørgsmålet, om disse forbehold bør forblive unævnte for ikke at påvirke de politiske beslutningsprocesser, eller om de på den anden side nemlig skal nævnes for at sikre, at de politiske beslutningsprocesser bygger på et så oplyst grundlag som muligt.

Lagtingets praksis m.h.t. juridisk og politisk hensigtsmæssighedskontrol kan bedst beskrives med nogle eksempler, der kan systematiseres i tre grupper, imellem hvilke der er en glidende overgang fra den første, der indeholder de tilfælde, hvor der er en klar uhensigtsmæssighed eller direkte fejl, den næste, der indeholder de

tilfælde, hvor der er en stærk objektiv formodning om uhensigtsmæssighed, og til den tredje, hvor det blot er personlige/subjektive meninger om, at der består en uhensigtsmæssighed.

1. Klar juridisk uhensigtsmæssighed eller direkte fejl

De fleste fejl og klare juridiske uhensigtsmæssigheder ses i forslag til ikrafttrædelse af rigslove. Det lader således til, at dette er et område, som fuldmægtigene i forvaltningen har meget svært ved at sætte sig ind i. Årsagen er nok den, at der ingen vejledninger findes til dette meget komplicerede område.

Man kan med et enkelt eksempel beskrive en række af de mest typisk forekommende fejl og klare juridiske uhensigtsmæssigheder inden for dette område med et forslag, der i foråret 2002 blev fremsat til ikrafttrædelse på Færøerne af lov om den internationale straffedomstol. Problemet med dette forslag var for det første, at det ikke gengav den rigslov, der skulle sættes i kraft i sin fulde ordlyd, hvorfor rigsloven heller ikke ville blive kundgjort på Færøerne i sin fulde ordlyd. For det andet havde man ikke gjort sig overvejelser om, hvorvidt den danske lovs bestemmelser var relevante eller gav nogen mening at sætte i kraft på Færøerne. For det tredje indeholdt forslaget bestemmelser om samtidig ikrafttræden af de i Danmark i henholdt til loven gældende bekendtgørelser, hvilke ellers mest hensigtsmæssigt bør udstedes af forvaltningen, hvis de senere skal kunne ændres af forvaltningen.

Af andre eksempler inden for dette område kan nævnes, at der ofte ikke bliver taget højde for retstilstanden på Færøerne før fremsættelse af forslag til ikrafttrædelse af rigslove, således at man f.eks. sikrer sig, at den rigslov, man foreslår ændret, nu også er gældende på Færøerne, at man ikke regulerer overtagne sagsområder i rigslov, eller at EU-regler ikke uden nærmere overvejelse implementeres i færøsk lov. Det forekommer også, at rigslove og rigslovsændringer, der foreslås sat i kraft på Færøerne, allerede er forældede på grund af ændringer i retstilstanden i Danmark, uden at man begrundet, og i nogle tilfælde heller ikke har overvejet, hvorfor der ikke så vidt muligt tilstræbes at få ens regler. Det sker også, at love, hvis enkelte lovbestemmelser kan sættes i kraft på Færøerne, forelægges Lagtinget i sin helhed, for derefter også at blive kundgjort i sin helhed. Andre eksempler er, at forslag til ikrafttræden af rigslov bliver formuleret som beslutningsforslag, eller at lovbestemmelser, som kan sættes i kraft ved simpel kundgørelse, bliver forelagt Lagtinget.

Lagtingsadministrationen reagerer på disse forslag ved at foreslå konkrete ændringer, eller ved at komme med nogle bemærkninger til nærmere overvejelse.

Ligeledes gøres der konsekvent opmærksom på f. eks. fejlagtige henvisninger, upræcise formuleringer, eller hvis man støder på bestemmelser i gældende lov-

givning, der strider mod et fremsat forslag, henledes opmærksomheden også på det.

Foruden den glidende overgang mellem „hensigtsmæssighedsgrupperingerne“ kan det også være svært at vurdere, om et forbehold skal betegnes som et hensigtsmæssighedsforbehold eller et afvisningsforbehold, omfattet af Lagtingets forretningsorden § 57. Dette kan bero på en fortolkning af § 57.

Som et eksempel, hvor man kan diskutere, hvorvidt et af tingadministrationen fremsat forbehold er omfattet af afvisningskontrollen, eller den juridiske eller måske endda politiske uhensigtsmæssighed, kan nævnes et forslag, der blev fremsat til ændring i lagtingsloven om tinglysningsafgifter m.v. Her gjorde udvalgssekretæren opmærksom på, at disse afgifter næppe var udgiftsrelateret og i så fald kunne betragtes som indirekte skatter, der ifølge hjemmestyreloven som udgangspunkt skulle tilfalde landskassen og ikke statskassen. Der blev i denne forbindelse henvist til, at direkte og indirekte skatter er et ifølge hjemmestyreloven overtaget anliggende, og at de omhandlede afgifter, hvis de ikke var udgiftsrelaterede, ikke burde henføres under begrebet ekspeditionsafgifter, der skal tilfalde den, der bekoster vedkommende institution. Forslaget blev herefter trukket tilbage. Det er meget tvivlsomt, om sådan et forslag kunne bære en afvisning, begrundet i en konflikt med hjemmestyreloven, da hjemmestyreloven ikke kan siges at være til hinder for, at man ved lov fastsætter, at en indirekte skat skal tilfalde statskassen. Det er derfor mere nærliggende at begrunde forbeholdet med, at forslaget lider af en juridisk eller måske endog politisk uhensigtsmæssighed. Juridisk, hvis formålet med forbeholdet er at gøre lovgiver opmærksom på omtalte forhold vedrørende hjemmestyreloven samt sondringen mellem skatter og ekspeditionsafgifter, og politisk hvis formålet med forbeholdet er at gøre lovgiver opmærksom på, at nogle udgifter, der kunne tilfalde landskassen, sandsynligvis ubevidst faktisk forbigår denne. Lagtingsadministrationen holder sig selvfølgelig til den juridiske vinkel.

2. Klar politisk uhensigtsmæssighed

Når lagtingsadministrationen under den lovtekniske gennemgang af indsendte forslag bliver opmærksom på klare uoverensstemmelser mellem forslagens tekst og bemærkninger, bliver der gjort opmærksom på dette.

Som et eksempel kan nævnes et forslag, der blev fremsat i foråret 2002, der hjemlede landsstyret at afhænde nogle offentlige bygninger og andre offentlige værdier til et aktieselskab (P/F Fiskaaling). Af bemærkningerne fremgår, at det nok var meningen, at aktieselskabet skulle overtage dette uden betaling, men dette fremgik ikke af lovteksten. Der blev ikke tid til at rette forslaget inden fremsættelse, men der var enighed om at tage problemet op i udvalget. Forslaget

faldt dog bort på grund af lagtingsvalg. Efter lagtingsvalget modtog Lagtinget atter forslaget, men før fremsættelsen blev det rettet til i samarbejde mellem koncipisten og lagtingsadministrationen.

Et andet eksempel fra den mest hektiske tid i foråret 2002 er et forslag til lagtingslov om støtte til udbygning af havnen i Våg. Af bemærkningerne til dette forslag er der meget, der tyder på, at landsstyret også skal inddrages som egentlig deltager i projektet og ikke kun give støtte til dette. Dette blev diskuteret før fremsættelsen, men uden at der blev enighed om foretagelse af ændringer. Uheldigvis blev forslaget vedtaget uden udvalgsbehandling, og Lagtinget blev derfor ikke gjort opmærksom på uhensigtsmæssighederne, og spørgsmålet var derfor, om hjemlen kunne bruges til det, man havde villet. Hjemlen blev dog aldrig brugt, og det efterfølgende forår 2003 blev der vedtaget et forslag, der satte loven ud af kraft.

3. Stærk objektiv formodning om juridisk uhensigtsmæssighed

Det kan nok lade sig gøre at puste med mel i munden, hvis bare melet har været i munden længe nok. I Danmark introducerede man for nogle år siden en ny institutionsform, populært kaldt „Post Danmark modellen“, der hviler på et retsgrundlag, der er en blanding mellem offentligt og privat, og hvis finansielle ansvars- og tilhørsforhold er meget usikre. På Færøerne har der også været fremsat forslag og i andre tilfælde været tanker fremme om at drive en række offentlige institutioner efter denne model. Dette har lagtingsadministrationen frarådet med den begrundelse, at de retslige forhold omkring denne model ikke er fastlagte, og konsekvenserne for forvaltningen og specielt landskassen derfor ikke kendte.

I forbindelse med den lovtekniske gennemgang af et indsendt forslag vil lagtingsadministrationen typisk undersøge forslagets relation til gældende lovgivning. Her kan det forekomme, at administrationen foreslår inddragelse af hensigtsmæssige konsekvensændringer til gældende lovgivning, der kan være overset af koncipisten.

4. Stærk objektiv formodning om politisk uhensigtsmæssighed

De seneste år er det set gentagne gange, at forvaltningen i lovforslag indsætter bestemmelser, der kan siges at indeholde „blanco hjemmel“ til udstedelse af bekendtgørelser.

Et eksempel er loven om en uddannelsesstøtteordning, der i § 12 giver landsstyremanden hjemmel til at udstede nærmere regler om anden uddannelsesstøtte og lån til studerende, **som ikke er omfattet af loven.**

Lagtingsadministrationen har hidtil ikke reageret på disse „blanco hjemmel“, men spørgsmålet er, om man ikke burde have, og i fremtiden bør gøre dette. Dette kan begrundes med, at det kan virke lidt ude af proportion, at Lagtinget f. eks. detailregulerer forvaltningens virke m.h.t. en mindre del af et sagsområde, for samtidig helt frit at overlade reguleringen af sagsområdet i øvrigt til forvaltningen. Ses problemet på den anden side i relation til bestemmelsen i styrelsesordningen § 34, hvorefter landsstyret i nærmere bestemt omfang kan gives hjemmel til ved bekendtgørelse at fastsætte generelle retsregler, står vi over for spørgsmålet om forslaget bør afvises. Normalt foreslår administrationen kun afvisning, når det er utvivlsomt, at et forslag strider mod styrelsesordningen, men muligheden for at få denne juridiske tilgangsvinkel til en usikker problematik vil nok blive tillagt betydning.

Når der indkommer lovforslag, der har til formål at regulere et område for første gang, kan det ikke undgås, at tingadministrationen foranlediges til at sammenligne forslaget med tilsvarende love i de andre nordiske lande. Afviger forslaget grundlæggende fra en ensartet nordisk lovgivning, vil koncipisten og senere udvalget blive gjort opmærksom på dette, således at de kan foreholde sig til motiverne bag evt. grundlæggende forskelligheder. Sådanne grundlæggende forskelligheder er dog vanskelige, for ikke at sige umulige at rette op på, hvad enten det er sammen med koncipisten før fremsættelse, eller det er sammen med udvalget under udvalgsbehandlingen. Dette forudsætter i de fleste tilfælde, at der må udarbejdes et helt nyt forslag. Det er ikke altid, at tiden, økonomien og omstændighederne i øvrigt tillader, at man forkaster et forslag, der af en eller anden grund bygger på et u hensigtsmæssigt udgangspunkt.

5. Personlige/subjektive meninger om, at der består en juridisk uhensigtsmæssighed

Det sker, at tingadministrationen bliver kritiseret for ikke at have reageret på et forslag, eller at udvalgsmedlemmer beder om, at administrationen udtaler sig om kvaliteten eller hensigtsmæssigheden af et forslag. Endvidere er der tilfælde, hvor forvaltningen nok vil påstå, at lagtingsadministrationens påstand om juridisk uhensigtsmæssighed er subjektiv.

Kritik af og forespørgsler til tingadministrationen om juridiske mangler vedrører meget ofte ændringsforslags identitet med det fremsatte forslag. Kravet om henholdsvis to og tre behandlinger i Lagtinget af beslutningsforslag og lovforslag sætter nogle grænser for indholdet af ændringsforslag, som kan være meget frustrerende for et tingmedlem, der efter 1. behandling får en lys ide, der går lidt videre end det, forslagsstilleren har sat til behandling. Der bliver i praksis lagt stor vægt på administrationens holdning til et forslags identitet, selv om det ofte kan være usikkert, hvorvidt der er identitet eller ikke. I andre tilfælde er det utvivlsomt,

at der foreligger identitet, men måske svært at forstå hvorfor. Dette er typisk m.h.t. oprindelige lovforslag (modsat forslag til ændringslove), hvor mulighederne for fremsættelse af ændringsforslag stort set er ubegrænsede.

Det sker også, at der offentligt fremsættes kritik, hvor administrationen har gjort opmærksom på forbehold om juridiske uhensigtsmæssigheder, uden at der er blevet taget hensyn til disse. Hvis Lagtinget ikke mener, at der foreligger en juridisk uhensigtsmæssighed, eller ikke ønsker at tage hensyn til denne, så er det Lagtinget, der i sidste ende afgør dette. Det er heller ikke altid, at administrationens fremsatte forbehold fremstår offentligt. Som eksempel kan nævnes, at administrationen har gjort opmærksom på, at man mener, at Lagtinget uberettiget bevæger sig ind på forvaltningens myndighedsområde, når det lovgiver om, hvilke steder man skal have postekspeditioner, og landsejede færgeforbindelser. Der var i de konkrete tilfælde ikke grundlag for en henstilling fra administrationen om at afvise forslagene. I andre tilfælde kan det forekomme, at et udvalg frabeder sig administrationens juridiske vurdering.

Eksempler på lovforslag, hvor der har været stor uenighed mellem forvaltningen og tingadministrationen om, hvad der er juridisk korrekt, er forslag, hvor offentlige funktioner og aktiver lægges i aktieselskaber. Det, lagtingsadministrationen har lagt størst vægt på, er forbehold vedrørende den finansielle side af sagen. Administrationens påstand er, at det dobbelte hjemmelskrav bør medføre, at forvaltningen foruden den materielle lov også skal have finansiell hjemmel på finansloven til at placere offentlige værdier i aktier, og at det dertil må være et krav, at man finder frem til den reelle værdi af disse aktiver, som man har planer om at overføre til et aktieselskab. Forvaltningen derimod har haft den holdning, at en oplysning i det materielle forslags bemærkninger om aktivernes bogførte værdi er nok. Med tiden er der vundet gehør for lagtingsadministrationens synspunkter m.h.t. det dobbelte hjemmelskrav, men endnu ikke hvad angår argumentet om, at den finansielle hjemmel bør afspejle den reelle værdi. Et andet forbehold, som lagtingsadministrationen har haft m.h.t. disse omlægninger, er, at det typisk er den offentlige virksomhed selv eller dennes advokater og revisorer, der forbereder omlægningen, og således sidder på begge sider af forhandlingsbordet, når betingelserne skal fastlægges. Dette kan indebære en risiko for, at samfundsmæssige hensyn ikke står forrest.

6. Personlige/subjektive meninger om, at der består en politisk uhensigtsmæssighed

Denne sidste gruppe omfatter tilfælde, hvor lagtingsadministrationen som alt-overvejende hovedregel skal holde sig langt væk fra at udtale sig om evt. forbehold.

Grænsen mellem, hvad der kan betegnes som en juridisk uhensigtsmæssighed, og hvad der kan betegnes som en politisk uhensigtsmæssighed, er meget uklar. Dertil

bliver der blandt politikere gjort store anstrengelser for at få politiske forbehold til at fremstå som juridiske forbehold, for på denne måde at få administrationen til at legitimere en modstand mod konkrete politiske initiativer.

Forslaget til beslutning om det færøske folks selvstyre fra foråret 2001 er nok det bedste eksempel på et forslag, hvor administrationen nok har haft nogle juridiske overvejelser, men hvor forslaget politiske betydning, sammen med en uvished om grænserne for hjemmestyrelovens udstrækning, har foranlediget administrationen til at foreholde sig passiv.

Konsekvenser – opgavefordeling:

Spørgsmålet er så, hvad alt dette betyder for opgave- og måske særlig ansvarsfordelingen mellem udvalgsmedlemmerne (Lagtinget) og udvalgssekretæren (administrationen).

Lagtingsadministrationens politik er, at man ikke vil påtage sig et ansvar for fremsatte og vedtagne forslags kvalitet og hensigtsmæssighed. I praksis er det dog sådan, at vi i vidt omfang udtaler os om vores forbehold, når sagen vedrører noget, vi tilfældigvis har indsigt i, når vi har tid, eller af andre intuitive grunde.

Dette betyder, at det i sidste ende er tingmedlemmernes opgave og problem at foreholde sig til, hvorvidt et fremsat forslag har den nødvendige grad af kvalitet og hensigtsmæssighed, juridisk og politisk, og hvis ikke at overveje og tage beslutning om, hvilken konsekvens det skal få.

På den anden side er det i vidt omfang administrationen, der har den nødvendige indsigt til at gennemskue disse overvejelser eller spørgsmål og bringe dem frem i lyset. Spørgsmålet er derfor, hvor man skal lægge grænsen for, hvad administrationen påtager sig, og om det overhovedet kan lade sig gøre at opstille klare retningslinjer i denne forbindelse?

Den politiske holdning afhænger helt klart af, om det er koalitionen eller oppositionen, der udtaler sig, henholdsvis om der er tale om et koalitions- eller et oppositionsforslag. Administrationens forbehold betragtes således ofte som en trussel mod den politiske magt. Man kan dog spørge sig selv, hvorvidt det er administrationens engagement eller manglende engagement, som skal ses som den største trussel mod den politiske magt. Umiddelbart skulle man tro, at information altid vil være en styrke for magthaverne hellere end en foranledning til afmagt. *Tilbage står spørgsmålet: Udviser en embedsmand størst loyalitet, når han siger, eller når han tier om ting, der muligvis kan skabe politisk og offentlig debat?*

Fjarskifti í Føroyum og ES – ein rættarpolitisk viðmerking

Søguligt afturlit

Í 1905 varð fyrsta telefonsambandið sett til í Føroyum. Og longu í 1906 var fyrsta uttanlands sambandi veruleiki, tá fyrsti telegrafkaðalin hjá Det Store Nordiske Telegrafselvskab kom á land í Føroyum. 19. november 1906 varð Telefonverk Føroya Løgtings (TFL) sett á stovn. Til 1997 hevði TFL vegna landið einkarrætt at avgreiða telefonsamrøður o.l. ella til at avgreiða fjarskifti, sum tað eitur nú á døgum. Í 1997 samtykti Løgtingið Fjarskiftislógina (FSL), sum gav øðrum veitarum møguleikan at kappast við TFL á føroyska fjarskiftismarknaðinum. Í 1998 varð TFL umskipað til eitt partafelag við landinum sum einasta eigara og seint í 2000 byrjaði fyrsti stórri kappingarneytin hjá almenna partafelagnum sítt virksemi. Síðani 2003 hevur kapping verið á øllum stórri økjum innan fjarskifti, t.v.s. fastnet, internet og fartelefoni.

Mynstrið var tað sama um tað mesta av Europa. Londini høvdu hvør sín fjarskiftisstovn við einkarrætti til alt fjarskifti innanlands og uttanlands. Í seinnu helvt av áttatiárunum byrjaðu tó broytingar at henda innan Europeiska Samveldið (ES), m.a. inspirerað av amerikansku doktrinini the Essential Facilities Doctrine. Í 1984 var British Telecom fyrsta fjarskiftisfyrirøkan, ið varð einskuld. Í 1984 varð ein „hvítbók“ skrivað, og í 1987 varð sonevnda „grøn bókin“ send út. Báðar staðfestu, at fjarskifti fór at hava ein týðandi leiklut í samfelagsligu og búskaparligu menningini og fyri kappingarføri hjá ES– limalondunum. Í 1990 samtykti ES fleiri direktiv, ið samlað vórðu rópt ONP (Open Network Provision)– pakkin. Við íblástri serliga úr USA var ætlanin við hesum og seinni direktivum at loyva kapping innan fjarskifti í øllum limalondunum gjøgnum *liberalisering* og *harmonisering* av lóggávuni við tí fyri eyga at bøta um kappingarføri hjá ES- londunum í síni heild og skapa møguleikar fyri betri og bíligari fjarskiftistænastum. Ein partur av hesi tilgongd var, at fjarskiftisfyrirøkurnar, ið tá høvdu einkarrætt til fjarskifti, skuldu loyva, at aðrir fjarskiftisveitarar fingtu atgongd til teirra kervi til kostprís og til rímiligar og ikki diskriminerandi treytir.

¹ Jens Wang er útbúgvin lögfrøðingur. Hann hevur m.a. starvast hjá Den Kristelige Fagbevægelse, DONG, Føroya Tele og síðan 1. januar 2005 hevur hann starvast sum advokatfulltrúi hjá Faroe Law.

Um sama mundi blivu tær flestu av teimum gomlu einkarrættarfjarskiftisfyrirøkunum í ES- londunum umskipaðar til partafeløg, so tær betri kundu rekast á handilsligum grundarlagi. Tær flestu av hesum fyrirøkunum eru seinnu árinis eisini blivnar lutvíst ella heilt einskildar. Hetta hevur m.a. ført við sær, at nationalu fjarskiftiskervini (koparkervið) í flestu ES-londunum eru komin meira og minni á privatir hendir. Einstøku londini hava við heimild í omanfyrinevndu EU-direktivum, tó við t.d. ásetingum í lóggávuni og konsessiónum, tryggjað sær, at eigarin av fjarskiftiskervinum hevur nærri ásettar veitingarskyldur og skal reka ymsar ókeypissertænastur o.l. Tað er ikki komið fyri í nøkrum ES- landið, at fjarskiftiskervið er tikið burtur úr gamla einkarrættarfelagnum í sambandi við umskipan til partafelag ella í sambandi við einskiljing.

Í Danmark varð fjarskiftisøkið liberaliserað í stigum. Tann 1. juli 1996 varð alt fjarskiftisøkið liberaliserað, og fræls kapping varð loyvd á øllum økjum.

Í 1998 varð ein „pakki“ við dagførdum direktivum framdur í ES-limalondunum. Høvuðsdenturin í hesum direktivum varð lagdur á at geva fjarskiftisefirlitunum (FSE) í limalondunum heimildir at regulera fyrrverandi einkarrættarfjarskiftisfyrirøkurnar í ES- limalondunum og teirra atferð út frá royndunum í tíðarskeiðnum 1990-98.

Teksturin til 4 nýggj direktiv og eina ráðsavgørð viðvíkjandi fjarskifti í ES² varð almannakunngjørd í Official Journal 24. apríl 2002. Pakkin verður alment nevndur „The 2003 Regulatory Package“. Pakkin inniheldur fylgjandi:

- The Framework Directive („Rammedirektivet“)
- The Authorisation Directive („Tilladelsesdirektivet“)
- The Access and Interconnection Directive („Adgangsdirektivet“)
- The Universal Services Directive („Forsyningspligtidirektivet“)
- + a decision on Radio Spectrum („Frekvenspolitikbeslutningen“)

Við teimum 4 nýggju direktivunum ætlar ES at lata upp innara marknaðin fyri so nógvum veitarum sum gjørligt. Høvuðshugsanin er, at jú fleiri fjarskiftisveitarar eru, jú størri er møguleikin fyri eini virknaðari kapping. Ein avleiðing av hesum er m.a., at tað sum útgangsstøði ikki longur verður neyðugt at søkja um konsessió, áðrenn nýggjir veitarar kunnu fara undir fjarskiftisvirksemi.

Tey 4 nýggju direktivini eru teknologineutral, sum tað verður nevnt. Tað merkir m.a., at *fjarskiftisveitarar* og *kringvarpsveitarar* nú verða stjórnaðir eftir somu reglum, sum nú hava fingið felags heiti: „Electronic Communications networks“. Tað er hervið hend ein samanrenning millum tele, KT og miðlar innan alt ES. Øll

²Tekstirnir eru alongdir á: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm#reg (desember 2004)

fjarskiptissending (fjarskiptistransmissión) og alt samskipti innan ES skal nú viðfarast eftir júst somu reglum, uttan mun til um talan er um tele, útvarp, sjónvarp, fylgisvein ella aðrar miðlar og uttan mun til, hvat slag av tøkni- og KT-plattformum ella undirstøðukervi verður nýtt. Tey 4 nýggju direktivini viðgera tó ikki innihaldið í teimum tænaðum, sum verða veittar umvegis Eletronic Communications Networks.

FSE hava við 2003 Regulatory Package fingið enn víðari heimildir, t.d. við *ex ante*³ hugtakinum, til at velja tey amboð, ið mett verða neyðug fyrri at røkka ætlaðu fríðu kappingina – so leingi amboðini eru í tráð við yvirskipaðu felags málini. Høvuðshugsanin við *ex ante* er, at tá FSE hava eftirlit við størru fjarskiptisfyrirøkunum⁴ í limalondunum, noyðast FSE ikki at bíða eftir lógarbroti áðrenn teir handla. Tá ávísar treytir eru uppfyltar kunnu teir „handla áðrenn“ nakað lógarbrot er framt, um hetta tykist neyðugt fyrri at steðga kappingarforðandi atferð á undirmarknaðum á fjarskiptismarknaðinum.

Sektorspesifikka reguleringin, har fjarskiptismarknaðurin verður reguleraður við serligari lóggávu, fer spakuliga at minka, men verður ikki heilt burtur fyrr enn kappingin veruliga er vorðin virkin innan alt fjarskiptisøkið. Roknast má við, at assymetriska lóggávan, har teir størstu og sterkastu fjarskiptisveitararnir á hvørjum marknaði fáa álagt serligar skyldir, fer at halda á fram í eina tíð enn. Tað er tó helst bert ein spurningur um tíð, til ES-nevndin letur fjarskiptisøkið til frælsu marknaðarkreftirnar og vanligu kappingarlóggávuna.

Rættarpolitiskar avbjóðingar í Føroyum

Eitt paradigmskipti er hent innan fjarskiptisøkið í ES frá statsligum, almennum veitarastovnum til tænaðufyrirøkur í kapping, ið arbeiða á privatarættarligum grundalagi. Tað er henda broyting frá eini skipan til aðra, sum seinastu umleið 20 árin hevur givið lögfrøðiligar og fyriskipanarligar avbjóðingar í ES. Føroyar hava verið gjøgnum sama paradigmskipti, men yvir eitt munandi styttri áramál. Hetta hevur eisini her á landi givið þórtunum á føroyska fjarskiptismarknaðinum nógvar lögfrøðiligar og fyriskipanarligar avbjóðingar.

Hesar avbjóðingar hava í vissan mun avdúkað ymsar veikleikar í føroyska rættarpolitikkinum í sambandi við frígiringina av fjarskiptisøkinum í Føroyum. Føroyar hava í stóran mun nýtt somu grundhugsanir sum ES í sambandi við hetta paradigmskipti. Karmarnir um paradigmskiptið í ES vóru fleiri gjøgnumarbeidd direktiv, sum blivu dagförd í fleiri umførum gjøgnum nýtiárin og seinast í 2003. Harumframt kom ein sera víðfevnd statslig lóggáva saman við nógvum og

³ *Ex ante* merkir “fra det tidligere tidspunkt” ella “act before”.

⁴ Hetta er bert galdandi fyrri fjarskiptisfyrirøkur, sum hava ein lutfalsligan stóran part av nærri allðstum deilmarknaðum í einstøku ES-londunum og harvið hava fingið SMP (Significant Market Power)- status.

viðfevndum kunngerðum v.m. Sum dømi kann verða nevnt, at sambært heimasíðuni hjá danska IT- og Telestyrelsen⁵ vórðu 61 kunngerðir settar í gildi í Danmark í tíðarskeiðnum 2000-2003 á fjarskiftisøkinum, og nógvar hava beinleiðis við sjálva kappingina innan fjarskiftisøkið at gera.

Føroyska FSL er ein heimildar- ella rammulóg. Í FSL eru so vítt sæst 16 heimildir hjá landsstýrismanninum ella Fjarskiftiseftirlitinum at gera nærri reglur fyri fjarskiftisøkið. Orðingarnar, sum verða nýttar í FSL, eru hesar: „gera nærri reglur“, „seta í verk við kunngerð“, „leggja treytir á“ og „seta í verk við reglugerð“. Tað hevði verið ynskiligt, at føroyskir lógarsmiðir nýttu neyvari mál, tí ivi tykist vera um, hvør neyvari hugsan liggur aftanfyrir hesar heimildir. Merkir t.d. orðingin „gera nærri reglur“, at landsstýrið fær heimild at gera eina kunngerð? Um ikki, hvar hoyra hesar „reglur“ so heima í stigskipanini av lógarreglum („regelhierakiet“)?

Hesar heimildir hava landsstýrismaðurin í vinnumálum og Fjarskiftiseftirlitið nýtt 8 ferðir síðani FSL varð sett í verk í 1997. 6 reglugerðir og 2 kunngerðir eru gjørdar. Hesar snúgva seg um virksemlu hjá Fjarskiftiseftirlitinum, treytir fyri radióútbúna og radiotænastu, týðarnýtslu og gjøld fyri hesi og um kærunevnd í fjarskiftismálum. Tað eru sostatt ongar nærri reglur gjørdar, ið viðgera spurningar í standast av sjálvari kappingini á fjarskiftisøkinum, hóast tað í praksis er á júst hesum øki, tað hava verið flest mál og ósemjur. Tað er t.d. stórir tørvur á, at hugtøkini „kappingaravlagandi virksemlu“, „dominerandi marknaðarpartur“ og „krossstuðlan“ verða allýst nærri. Hugtøkini verða javnan nýtt í samskiftinum millum FSE og fjarskiftisveitarar, men als eingin føroysk allýsing finst av hugtøkunum, og kann tað tí verða trupult hjá pørtunum at fyrihalda seg til hesi hugtøk. Kærunevndin í fjarskiftismálum⁶, er higartil komin við 2 úrskurðum.

At gera heimildarlógir uttan at fylgja teimum upp við eitt nú kunngerðum er helst eyðkent fyri partar av almennu føroysku umsitingini.

Tá Løgtingið samtykkir lutfalsliga stuttar heimildarlógir við rættiliga fáum og grunnum viðmerkingum, og tá tað samstundis tørva kunngerðir og rættarsíðvenja, verður tulkningargrundarlagið hjá pørtunum á fjarskiftismarknaðinum lítið. Hetta hevur í praksis ført við sær, at ítøkiligi teksturin í FSL, og serliga endamálsorðingin í § 1, javnan verður nýttur sum grundarlag fyri avgerðum, ið snúgva seg um alskins tekniskar spurningar, ið lóggevarin neyvan hevur gjørt sær nakra hugsan um, tá lógin varð samtykt. Sum dømi kann verða nevnt, at fleiri ítøkiligar avgerðir seinastu árinum sum einastu grundgeving hava víst til endamálsorðingina í FSL § 1,

⁵ www.itst.dk (desember 2004)

⁶ Kærunevndin í fjarskiftismálum virkar eftir kunngerð nr. 108 frá 7. september 2000.

har tað í litra i) stendur, at „endamál lógarinnar er at fremja fortreytir fyri frælsari kapping á fjarskiftisøkinum.“

Við einum veikum tulkingargrundarlagi kann tað vera freistandi hjá pørtunum at kaga eftir útlensskum rætti, og kanska serliga ES-rættinum, fyri síðani tilvitað ella ótilvitað at nýta hendan sum ískoyti til tørvandi føroyska tulkingargrundarlagið, tá fløkt mál skulu loysast, og truplar avgerðir skulu takast. Sjálvt um okkurt brot í viðmerkingunum til FSL veikt nevnr ES rættin, merkir tað ikki, at allur ES-rætturin innan fjarskiftisøkið – til eina og hvørja tíð – er galdandi í Føroyum. Í Føroyum er tað Ll. nr. 79 frá 23. mai 1997 um fjarskifti við seinni broytingum í Ll. nr. 176 frá 21. desember 2002, sum er galdandi fyri fjarskiftisøkið. ES-rætturin og danskur rættur kunnu tí sum útgangsstøði als ikki nýtast sum ein partur av tulkingargrundarlagnum. Útlenski rætturin líkist í fleiri førum harumframt als ikki tí føroyska.

Hinvegin skerst tað ikki burtur, at Føroyar eru eitt lítið land, sum hvørki hava ráð ella orku til eina umsiting, sum kann gera slíkt umfatandi kanningar- og greiningararbeiði í samband við lógarsmið, at tað kann metast við okkara fyrimyndir í grannalondunum.

Spurningurin er tí eisini, hvussu vit føroyingar best skipa okkum lögfrøðiliga í einum støðugt meiri fløktum dagligdegi.

Fyri at taka tvey víðgongd sjónarmið hvør sínu megin, ber tað øðrumegin til at fara fram undir yvirskriftini, at við lóg verður landið bygt og tí seta munandi fleiri lögfrøðingar at smíða fleiri og betri føroyskar lógir, kunngerðir v.m.

Hinvegin ber tað eisini til, at vit føroyingar lögfrøðiliga hella okkum so nær upp at donskum rætti, at danska lögfrøðin kann fylla „holini“ í føroysku lögfrøðini, har hon ikki røkkir til. Sum dømi kann nevast brot úr almennu viðmerkingunum til føroysku lógina um alment innlit⁷, har tað m.a. verður nevt at „eisini kunnu danskar lögfrøðiligar bókmentir á økinum vera til stóra hjálp, tá tulkingar-spurningar koma fyri“. Ella sagt við øðrum orðum: Føroyska lógin um alment innlit liggur so nær upp at donsku „Offentlighedsloven“, at er føroyska tulkingargrundarlagið ikki nøktandi, so kunnu vit uttan stórvegis himpr nýta danskan rætt sum stuðlandi tulkingargrundarlag.

⁷ Jvb. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 og sat i kraft ved kongelig anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999.

Hetta er ikki bert ein politiskur spurningur, sum er tengdur at ríkisrættarligu støðu Føroya, men líka nógv ein politiskur spurningur um raðfesting av, hvussu tað almenna best nýtir lögfrøðiligu arbeidsorku sína. Avbjóðingin er, hvussu vit kunnu fáa føroyska lögfrøði við góðari góðsku, samstundis sum vit ásanna, at Føroyar eru eitt lítið land, ið ikki hevur móguleika at hava eina almenna umsiting, sum lögfrøðiliga røkkur út í hvønn krók í samfelagnum.

Framtíðar avbjóðingar

Samanrenningin av tøknum og kervum skapar nógvar nýggjar vinnumóguleikar, har føroyingar hava eins góðar móguleikar, sum ein hvør onnur tjóð at gera seg galdandi. Um ikki bert tilfeingi í havinum skal borga fyri okkara tilverugrundarlagi í komandi tíðum, má nýhugsan til. Umframt stimbrandi vinnukarmar, útbúgving og gransking, er okkara lóggáva eitt týðningarmikið amboð.

Sum nevnt verða fjarskiftisveitarar og kringvarpsveitarar í ES nú reguleraðir eftir somu reglum. Tøkniliga hendir í løtuni ein skjót samanrenning millum tele, KT og miðlar. Tað er bert ein spurningur um tíð, til flestu húsarhald í Europa og í Føroyum fara at kunna móttaka talgilt sjónvarp, breiðband, telefon o.l. gjøgnum eitt stikk – tað verði seg umvegis vanliga fjarskiftiskervi, tráðleyst kervi ella annað kervi. Hetta hevur ES-lóggávan síðani juli 2003 tikið hædd fyri.

Hví ikki gera tað sama í Føroyum? Hví ikki dagføra FSL, kringvarpslógina og aðrar viðkomandi lógir, so at tøkniliga samanrenningin, eins og í ES, verður skrivað inn í føroysku lóggávuna? Í hesum sambandi kann verða nevnt sum eitt dømi um nýhugsan art. 8, stk. 2, litra c, í áðurnevnda rammudirektivi, har tað verður álagt statsligu eftirlitismyndugleikunum at stimbra kappingina, m.a. við at „støtte innovation“.

Verður føroyska lóggávan ikki dagførd, er tað skjótt, at lóggávan verður ein forðing í staðin fyri at betra um karmarnar fyri menning og virkisfýsni innan hesar vinnur.

