

ISI FOIGHEL

Nationalisering
af fremmed
ejendom



NYT NORDISK FORLAG
ARNOLD BUSCK
KØBENHAVN

1961

Typografien ved Erik Ellegaard Frederiksen

Denne afhandling
er af det rets- og statsvidenskabelige fakultet
ved Københavns universitet
antaget til offentlig at forsvares for den
juridiske doktorgrad.

København, den 6. marts 1961

A. Vinding Kruse
prodekan

PRINTED IN DENMARK
S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

1480

FORORD

Nærværende afhandling er en videreførelse og uddybning af de synspunkter, der er indeholdt i det af mig i 1957 offentliggjorte arbejde *Nationalization, A Study in the Protection of Alien Property in International Law*, for hvilket jeg i 1956 opnåede Københavns universitets guldmedalje.

Siden da har nationaliseringsproblemer været genstand for omfattende drøftelser i internationale organisationer og i den folkeretlige litteratur, ligesom nye nationaliseringsindgreb overfor fremmed ejendom har fundet sted. Det har følgelig været nærliggende at underkaste de synspunkter, jeg i sin tid gjorde gældende, fornyet prøvelse.

Den foreliggende afhandling, der stort set følger den systematik, der er indeholdt i mit tidligere arbejde, adskiller sig imidlertid ikke blot i kvantitativ henseende herfra som følge af, at det indsamlede materiale overalt er søgt ført à jour. Den nærmere fordybelse i den af nationaliseringer skabte problematik har medført, at nye problemer er taget op til drøftelse, ligesom der i vidt omfang har været anledning til at betragte de tidligere rejste problemer ud fra nye synsvinkler samt underkaste dem en mere detaljeret analyse, end en guldmedaljeafhandling giver mulighed for. Dette har ført til, at jeg har måttet erkende, at enkelte af de opfattelser, jeg tidligere har gjort gældende, ikke har kunnet opretholdes, medens andre synspunkter afgjort er blevet bekræftet af den stedfundne udvikling.

For så vidt angår den citerede litteratur, er fuldstændig henvisning til det citerede værk kun angivet første gang, den pågældende citering finder sted. Hvor flere værker af samme forfatter er citeret, er – i det omfang henvisningen til tidligere citering kan give anledning til tvivl – det pågældende værks titel eller dele deraf anført i citeringen.

Fra *Statens almindelige Videnskabsfond* har jeg modtaget økonomisk støtte til nærværende arbejdes gennemførelse. Herfor bringer jeg min hjerteligste tak.

Jeg har haft lejlighed til at drøfte enkelte afsnit med embedsmænd i de ministerier, der beskæftiger sig med disse problemer, ligesom *advokat Knud Petri* venligst har gennemlæst mit manuskript. Jeg er meget taknemlig for den inspiration disse samtaler har betydet.

Renskrivningen af manuskriptet etc. er foretaget af *sekretær frøken Gerda Hansen*, der med utrættelig energi har gennemført dette til tider særdeles vanskelige arbejde.

Udarbejdelsen af en juridisk afhandling kan næppe – når man samtidigt skal bestride et lektorat ved universitetet og passe en advokatvirksomhed – gennemføres uden kraftig tilskyndelse og stadig opmuntring. For den interesse, mit arbejde i så henseende har mødt, er jeg overordentlig taknemmelig.

København, maj 1961

ISI FOIGHEL

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. AFSNIT : BAGGRUND

§ 1. <i>Problemstilling og afgrænsning</i>	11
A. Problemstilling	11
B. Afgrænsning	14
§ 2. <i>Nationaliseringsbegrebet</i>	17
A. Er der faktisk forskel mellem nationalisering og de hidtil kendte former for ejendomsindgreb?	17
B. Har den faktiske forskel mellem nationalisering og de hidtil kendte former for ejendomsindgreb folkeretlig relevans?	31
§ 3. <i>De motiverende interesser</i>	35
A. Hvilke interesser motiverer nationalisering?	35
B. Hvilke interesser modvirker nationalisering?	43

2. AFSNIT : EJENDOMSRET OG EJENDOMSINDGREB

§ 4. <i>Det folkeretlige ejendomsbegreb</i>	46
§ 5. <i>Skal ejendomsindgrebet tjene offentlige formål?</i>	50

3. AFSNIT : ERSTATNINGSPLIGT

§ 6. <i>Problemstilling</i>	53
§ 7. <i>Den historiske udvikling: Tiden indtil 1918</i>	60
A. International praksis	60
B. Konklusion	67
§ 8. <i>Den historiske udvikling: Mellemkrigsperioden</i>	67
A. International praksis	67
B. Konklusion	72
§ 9. <i>Den historiske udvikling: Efterkrigstiden</i>	73
A. De nationale love	73
B. Forhandlingerne i de Forenede Nationer	90
C. Traktatpraksis	101

§ 10. <i>Den teoretiske opfattelse</i>	118
A. Doktrinen om velerhvervede rettigheders beskyttelse	118
B. Civilisationens mindstekrav	122
§ 11. <i>Konklusion</i>	124
§ 12. <i>Er nationalisering uden erstatning retsstridig?</i>	128
A. Problemstilling	128
B. International praksis	130
C. Konstruktion	136
§ 13. <i>Er nationalisering mod erstatning altid retmæssig:</i> <i>Teorien om non-discrimination</i>	141
§ 14. <i>Er nationalisering mod erstatning altid retmæssig:</i> <i>Traktatforbud</i>	147
§ 15. <i>Er nationalisering mod erstatning altid retmæssig:</i> <i>Koncessioner</i>	149
A. Problemstilling	149
B. Den traditionelle opfattelse	153
C. Vurdering	162
D. Hvilket retssystem regulerer en transnational aftale?	164
E. Er nationalisering af en koncession retsstridig?	170
F. Konklusion	185

4. AFSNIT : ERSTATNINGSKRAVETS GENNEMFØRELSE

§ 16. <i>Erstatningens form</i>	187
A. Uspecificerede aftaler om erstatning	187
B. Direkte individualerstatning	191
C. Indirekte individualerstatning	195
D. Globalerstatning	197
§ 17. <i>Globalaftalerne og de erstatningsberettigede</i>	199
§ 18. <i>Hvilke goder erstattes</i>	207
A. Ejerkraft	207
B. Kreditorkrav	211
§ 19. <i>Hvem kan gøre krav på erstatning?</i>	213
A. Problemstilling	213
B. Hvad er afgørende for ejendommens nationale karakter?	215

C. Hvem skal ejendommen tilhøre?	221
D. Hvilken karakter skal det nationale tilhørsforhold have?	229
E. På hvilket tidspunkt skal det nationale tilhørsforhold foreligge?	233
§ 20. Erstatningens størrelse	237
A. Erstatningssummens beregning	239
B. Betalingsmåden	246
C. Erstatningens art	248
D. Konklusion	253

5. AFSNIT : ERSTATNINGENS FORDELING

§ 21. <i>Folkerettens betydning for erstatningsfordelingen</i>	254
A. Problemstilling	254
B. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsydende stats tilbagebetalingskrav	256
C. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsydende stats konkrete interesser	257
D. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsydende stats interesser i øvrigt	258
E. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsmodtagende stats garantiforpligtelse	260
F. Folkerettens regler anvendes af andre grunde	261
G. Konklusion	263
§ 22. <i>Erstatningsfordelingens organisation</i>	264
A. De Forenede Stater	264
B. Storbritannien	266
C. Schweiz	270
D. Frankrig	271
E. Sverige	273
F. Danmark	274
G. Konklusion	276
§ 23. <i>Hvem ejer globalsummen?</i>	277
A. Problemstilling	277
B. Fremmed retsopfattelse	278
C. Dansk ret	281
D. Konklusion	287

§ 24. Særlige konsekvenser af de erstatningsberettigedes sameje	287
A. Ligelighedskravet	287
B. Oplysning om medansøgers krav	289
C. Fogedforbud overfor fordelingsnævnet	291
 <i>Summary in English</i>	 293
 <i>Bilag A.</i> Oversigt over citerede erstatningstraktater	 297
<i>Bilag B.</i> Oversigt over erstatningsformerne	306
 Fortegnelse over citeret litteratur	 309
Fortegnelse over anvendte forkortelser	317
Sagregister	319

1. AFSNIT: BAGGRUND

§ 1

Problemstilling og afgrænsning

A. Spørgsmålet om beskyttelsen af fremmede investeringer har i tiden efter den 2. verdenskrig indtaget en central stilling i den internationale debat. Ikke blot er der i løbet af få år fremkommet en i kvantitativ henseende overvældende international juridisk litteratur om den problematik, som investeringer i udlandet rejser, men også internationale organisationer som O.E.E.C., Unesco, International Law Commission, Det økonomiske og sociale Råd og andre organisationer indenfor de Forenede Nationer, Europarådet, Den panamerikanske Union samt private juridiske organisationer, har i de seneste år taget her henhørende problemer op til drøftelse.

Denne særdeles omfattende beskæftigelse med et enkelt problemkompleks i det internationale samfund er let forklarlig.

Den 2. verdenskrigs økonomiske konsekvenser har såvel i Europa som i det fjerne Østen skabt et kapitalbehov, som de enkelte stater kun i yderst få tilfælde har været i stand til at dække med egne midler. Nye staters opståen som følge af nye politiske tendenser og stadig mere udviklet selvstændighedstrang hos stormagternes tidligere kolonier har medført en politisk frigørelse, som i visse tilfælde af de nye stater er betragtet som en forløber for en nødvendig tilsvarende økonomisk frigørelse fra de investeringer, som de tidligere kolonimagter eller andre har foretaget på området. Det har dog allerede vist sig, at praktisk taget ingen af de nye stater har været i stand til at klare sig uden den hjælp, fremmed kapital kan yde, og sådan hjælp er da også i meget vidt omfang blevet givet, hvorved nødvendigheden af økonomisk samarbejde blandt staterne indbyrdes er blevet demonstreret. Hertil kommer yderligere, at den moderne teknik ofte kræver investeringer, som den enkelte stat ikke har muligheder for at foretage, ligesom den enkelte stats økonomi, på grund af bl.a. de lettere handelsmæssige forbindelser staterne imellem, i høj grad er blevet et følsomt apparat, på hvilket påvirkninger fra andre landes økonomiske liv hurtigt registreres. Erkendelsen af staternes indbyrdes økonomiske afhængighed har selv mellem såkaldte »gamle« stater medført nydannelser af økonomisk art, hvorved den internationale økonomiske sammensmeltningssproces gennemføres.

Denne økonomiske integration er ikke blevet fulgt af en tilsvarende retlig integration. Det internationale samfund viser i dag et billede, der i politisk og retlig henseende stærkt afviger fra det forholdsvis homogene samfund af kristelige-europæiske stater, der i begyndelsen af det 19. århundrede udgjorde folkeretssamfundet. Medens såvel de retlige som politiske ideer inden for folkeretssamfundets medlemmer op til begyndelsen af dette århundrede stort set var ensartede, eller i hvert fald ikke væsensforskellige, er situationen i dag anderledes. De toneangivende stater repræsenterer nu økonomisk-politiske systemer, der ikke blot er forskellige, men i et vist omfang direkte indbyrdes uforenelige, ligesom opfattelsen af fundamentale retsbegreber i de forskellige lande er alt andet end ensartet.

Denne uenighed om de retlige begreber virker her som en bremse på den udvikling, som kravet om stadig større økonomisk integration tilsiger.

Dette hænger naturligt sammen med den kendsgerning, at det stadigt stigende kapitalbehov i visse områder af verden kun kan forventes tilfredsstillet, såfremt der i de pågældende områder eksisterer et gunstigt investeringsklima, d.v.s. en tilstand, der ikke blot yder den investerende en rimelig forrentning af den investerede kapital, men tillige rummer sikkerhed for, at hvad der er investeret, ikke mistes. Mange faktorer spiller ind ved bestemmelsen af et områdes investeringsklima: politiske, kulturelle, forretningsmæssige og ikke mindst juridiske.

Skønt flere af de nævnte faktorgrupper virker gennem de juridiske regler, må det for bedømmelsen af hele problematikken dog erkendes, at de juridiske synspunkter kun er et enkelt moment i bestemmelsen af, hvilken beskyttelse der i praksis gives for fremmede investeringer, omend ikke det mindst vigtige moment.

Den traditionelle folkerets regler om beskyttelsen af fremmed ejendom er på baggrund af den skildrede udvikling kommet ud for en alvorlig prøve. Problemet er her om den klassiske folkerets regler – der, som det nedenfor skal påvises, er blevet til i liberalismens tidsalder – også kan finde anvendelse som en fællesnævner for en række stater, der forlængst har forladt liberalismen som egnet økonomisk grundlag, og som i deres interne ret har forladt princippet om ejendomsrettens beskyttelse overfor statens af højere statsformål motiverede indgreb og reguleringer.

Kan folkeretten i denne situation blive stående ved kravet om den fremmede ejendoms fuldstændige beskyttelse? *Alf Ross*¹ angiver som svar herpå,

1. *Lærebog i Folkeret* (1951), p.189-190.

at folkeretten må følge den sociale udvikling. Folkeretten må overlade skønnetheden over, hvad der er ejendomsafståelse i erstatningsforpligtende forstand til den nationale retsudvikling, idet situationen ville blive oplagt urimelig den dag, da folkeretten krævede erstatning for et indgreb, som ingen stat indadtil ville betragte som erstatningsbegrundende. I det 19. århundrede kunne den folkeretlige doktrin have gyldighed, fordi den var i harmoni med de nationale retsideer. I dag er den kun et kulturelt rudiment. Ross gør endvidere opmærksom på, at der i folkeretten savnes en generel undersøgelse af, hvad der i folkeretten forstås ved ejendomsafståelse i erstatningsforpligtende forstand.

Med udgangspunktet i disse udtalelser vil nærværende undersøgelse analysere den problematik, der opstår i forbindelse med et enkelt ejendomsindgreb: nationalisering.

Opgaven er her trefoldig.

For det første vil det søges konstateret, om den nyeste nationale praksis på dette område har påvirket den internationale ret. Det vil med andre ord søges godtgjort, i hvilket omfang folkeretten faktisk følger den sociale udvikling i den interne ret. Denne undersøgelse vil være egnet til at anskueliggøre, hvorledes det folkeretlige retssystem – uanset dets statiske karakter i mangel af et autoritativt organ til fastsættelsen af ny ret, der kan imødekomme forandrede tilstandes krav – ændres og tilpasses nye retlige situationer.

For det andet vil opgaven omfatte en analyse af, hvorledes allerede opståede retskonflikter som følge af nationalisering af fremmed ejendom er blevet løst i praksis, uden at spørgsmålene er blevet forelagt internationale retsfastsættende organer. Denne del af opgaven tjener til at belyse den folkeretlige procesret.

Endeligt er medtaget en analyse af de problemer den internretlige erstatningsfordeling rejser. Disse problemer er strengt taget ikke af folkeretlig karakter, men en undersøgelse af de retsspørgsmål, disse problemer omfatter, viser dog, at de folkeretlige regler ikke er helt uden indflydelse på de nationalretlige regler, der fastsættes vedrørende erstatningsfordelingen. Dette gør det naturligt at behandle disse internretlige spørgsmål i denne sammenhæng.

Når opgaven udelukkende koncentrerer sig om et enkelt ejendomsindgreb, nationalisering, skyldes dette for det første det forhold, at man her såvel ud fra et politisk som ud fra et retligt synspunkt står over for en tilsyneladende nydannelse, hvis virkninger i det internationale samfund har udløst begiven-

heder, der på væsentlige punkter har præget den nyeste tids internationale udvikling. Det synes nærliggende for nærværende opgaves formål at koncentrere sig om et begreb, der først i de seneste år er blevet et almindeligt led i mange staters politik. Herved vil virkningen af dette ejendomsindgrebs indflydelse på den traditionelle folkeret klarere kunne konstateres.

For det andet, og især, er opgavens begrænsning valgt ud fra erkendelsen af, at problemet om grænserne for ejendomsrettens beskyttelse næppe – således som det er forsøgt i den interne forfatningsret – i folkeretten kan løses ved opstilling af generelle principper, hvorefter det i hvert enkelt tilfælde kan afgøres, om et ejendomsindgreb medfører erstatningspligt eller kan betragtes som erstatningsfri regulering. Dette skyldes ikke blot, at ejendomsindgrebenes art nødvendigvis i det folkeretlige system må være mangfoldigere end indenfor den enkelte stats forfatning. Men hertil kommer, at det må antages, at de folkeretlige regler ikke i så afgørende grad bestemmes af det enkelte indgrebs art, motiv eller omfang set i forhold til det individ eller den juridiske person, indgrebet går ud over, som af spørgsmålet om indgrebets internationale virkning. Det kan næppe på forhånd udelukkes, at indgreb, der dikteres af samme nationalretlige motiver og som for den enkelte har samme virkning, nemlig at ejendomsretten mistes, har forskellige internationale virkninger, og derfor af folkeretten vurderes forskelligt. Verifikationen af denne hypotese er kun mulig ved en tilbundsgående undersøgelse af de enkelte ejendomsindgreb hver for sig.

Endelig kan anføres det rent tekniske moment, at en undersøgelse af et enkelt centralt problem giver bedre muligheder for at analysere dette indgrebs særlige baggrund, således at analogislutninger etc. fra retsregler, der er motiveret af helt andre forhold, derved undgås.

B. I forbindelse med nationaliseringsforanstaltninger vil der kunne opstå problemer af nationalretlig, international privatretlig eller af folkeretlig art, dels bestemt af den nationaliserede ejendoms karakter af fremmed eller national ejendom, og dels bestemt af stedet, hvor den nationaliserede ejendom befinder sig.

Ejendommen betegnes her som national, når ejendommen tilhører² en fysisk eller juridisk person, der ved nationale bånd er knyttet til den nationaliserende stat.

Spørgsmålet om ejendommens territoriale placering giver for så vidt an-

2. Om berettigelsen af denne afgrænsning, se nedenfor p.215 ff.

går fast ejendom eller løsøre næppe anledning til tvivl. Hvad angår fordringer antages det, at disse i overensstemmelse med »almindelig teori« hører hjemme hos kreditor³. Denne lære kan imidlertid ikke tiltrædes for så vidt angår afgrænsningen af nærværende opgave. Spørgsmålet om fordringsrettighedens territoriale placering får først praktisk betydning i det øjeblik, hvor fordringsretten gøres gældende, og stedet, hvor dette sker, må da være afgørende for fordringsrettens territoriale placering og således bestemmende for, hvorledes nationaliseringens retsvirkning bedømmes⁴. Dette gælder såvel i den situation, hvor fordringen tilhører en fremmed, men er rettet mod f.eks. et nationaliseret selskab, som i den situation, hvor fordringen er national f.eks. tilhører et nationaliseret selskab. Dette synspunkt synes også lagt til grund i den i U.f.R. 1952, p. 856 refererede sag, der omhandlede et nationaliseret selskabs krav mod en dansk virksomhed. Skønt fordringens indehaver var et czekisk selskab, der i nationaliseringsøjeblikket befandt sig i Tjsekoslovakiet, blev det i dommen forudsat, at fordringen befandt sig her i landet.

Når der i det følgende lægges vægt på ejendommens territoriale placering, vil tidspunktet for nationaliseringen være afgørende for så vidt angår fast ejendom og løsøre, medens det tidspunkt, hvor fordringen gøres gældende, er bestemmende for vurderingen af problemet om fordringsrettighedens territoriale tilknytning.

I. I de tilfælde, hvor den nationaliserede ejendom befinder sig på den nationaliserende stats territorium, vil de retsproblemer, der opstår såfremt nationaliseringen kun omfatter national ejendom, falde udenfor folkerettens regulering, idet folkeretten ikke omfatter retsforholdet mellem en stat og dennes borgere. Problemerne er nationalretlige.

Er ejendommen derimod fremmed, vil de problemer, der opstår mellem den nationaliserende stat og de fremmede interessenter (eller/og disses hjemstater) omfattes af folkerettens regulering. Disse problemer udgør den væsentlige del af nærværende analyse.

I den sidstnævnte situation, kan der imidlertid tillige opstå spørgsmål om,

3. Således Magne Schjødt, *Norsk Ekspropriationsrett* (1947), p.119 og Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (1954), p.730.

4. Jfr. Lars A. E. Hjermer, »The General Approach to Foreign Confiscations«. *Scandinavian Studies in Law* (1958), p.188 og 191 samt Seidl-Hohenveldern, *Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht* (1952), p.88 ff og især p.91.

hvorvidt den fremmedes hjemstat eller tredjestat har pligt til at anerkende en nationalisering af fremmed ejendom, hvilket problem navnlig kan opstå i det tilfælde, hvor nationaliseret ejendom er bragt ud af den nationaliserende stats territorium efter nationaliseringen. Dette problem betragtes traditionelt som hørende til den internationale privatret, omend visse folkeretlige synspunkter præjudicielt er af betydning ved spørgsmålets afgørelse. Disse folkeretlige synspunkter vil blive drøftet nedenfor p. 128 ff.

2. Befinder den nationaliserede ejendom sig uden for nationaliseringsstatens territorium, kan der opstå problemer, dels i relationen mellem den nationaliserende stat og den stat, hvor ejendommen befinder sig (opholdsstaten), og dels i relation til de fysiske eller juridiske personer, der ejer de nationaliserede goder.

Forholdet mellem den nationaliserende stat og opholdsstaten kan give anledning til forskellige spørgsmål.

For det første problemet om, hvorvidt opholdsstatens judicielle myndigheder har pligt til at medvirke ved nationaliseringens gennemførelse⁵.

Dette problem er omfattet af den internationale privatret⁶, idet folkeretten næppe stiller krav i så henseende⁷.

For det andet kan der også i denne relation opstå spørgsmål om, hvorvidt opholdsstaten har pligt til at anerkende nationaliseringen, uden at der for så vidt stilles krav til opholdsstatens judicielle myndigheder om at medvirke til nationaliseringens gennemførelse. Dette problem kan tænkes i forbindelse med afgørelse af, hvem der er rette kreditor til en fordring der gøres gældende for opholdsstatens domstole⁸ eller ved afgørelsen af, hvem der er rette debitor i det tilfælde, hvor den tidligere ejer af den nationaliserede ejendom, som fordringen vedrører, har ejendom i opholdsstaten. Også dette er spørgsmål, der behandles i den internationale privatret.

Endeligt kan der opstå spørgsmål om den nationaliserede ejendoms retlige

5. Jfr. *U.f.R.* 1955, p.1070.

6. Jfr. O. A. Borum, *Lovkonflikter* (1957), p.138.

7. I sin *Fifth Report on International Responsibility* (1960), foreslår Garcia Amador imidlertid, at folkeretten på dette punkt bør ændres, jfr. *UN.doc.A/CN.4/125*, p.75. Dette er også i overensstemmelse med synspunkter, der gentagne gange er gjort gældende af forfattere fra de østeuropæiske stater, jfr. Seidl-Hohenveldern, »Communist Theories on Confiscation and Expropriation«, *A.J.C.L.* (1958), vol. 7, p.558 og Konst. Katzarov, *Théorie de la nationalisation* (1960), p.399-400.

8. Jfr. *U.f.R.* 1952, p.856.

status, såfremt nationaliseringen i henhold til den internationale privatrets regler anerkendes. Dette spørgsmål omfattes for så vidt angår de særlige regler om statsejendoms immunitet af de folkeretlige regler⁹.

Såfremt opholdsstatens stillingtagen til de ovenfor angivne problemer medfører, at en fremmed juridisk eller fysisk person som følge af nationalisering mister sin ejendom, opstår spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende i den anledning har et krav mod den nationaliserende stat. Dette problem omfattes af folkeretten, idet problemstillingen i folkeretlig henseende ganske svarer til den situation, hvor den nationaliserede ejendom befinder sig på den nationaliserende stats territorium.

Den nærmere bestemmelse af, hvad der forstås ved ejendom, og hvad der er afgørende for ejendommens nationale karakter, vil blive foretaget nedenfor i forbindelse med gennemgangen af de regler, hvor en sådan nøjere bestemmelse har betydning.

Som udgangspunkt for undersøgelsen må det være tilstrækkeligt at betegne det objekt, der gøres til genstand for nationalisering, som »fremmed ejendom«.

§ 2

Nationaliseringsbegrebet

A. Er der faktisk forskel mellem nationalisering og de hidtil kendte former for ejendomsindgreb?

1. Traditionel opfattelse: I den omfattende videnskabelige litteratur, der er affødt af de senere års nationaliseringsindgreb, har definitionsproblemet – d.v.s. en fastlægning af, hvad der i folkeretten forstås ved nationalisering – ikke spillet nogen større rolle. Efterhånden som ordet nationalisering blev hyppigere anvendt i forbindelse med staternes ejendomsindgreb, og efterhånden som disse nationaliseringers antal steg, er man simpelthen gået ud fra, at det, der i den interne ret betragtes som nationalisering, også var nationalisering i folkeretlig forstand. Uden at man har gjort sig helt klart,

9. Dette spørgsmål vil ikke blive gjort til genstand for behandling i det følgende, da en sådan retsstilling – hvis den anerkendes – må opfattes som en uegentlig nationaliseringsvirkning, idet den ikke følger af de særlige for nationalisering gældende regler, men er et udslag af anvendelsen af folkerettens almindelige regler om statsejendom på den nationaliserede ejendom.

hvorvidt det var berettiget, at visse statlige ejendomsindgreb blev betegnet med en ny etikette i modsætning til de traditionelle benævnelser, expropriation, sociale reguleringer el.lign., er det den overvejende opfattelse, at spørgsmålet om en fastlæggelse af nationaliseringsbegrebet er uden væsentlig betydning¹.

Dette skyldes utvivlsomt, at spørgsmålet om nationaliseringsbegrebets fastlæggelse hos mange forfattere er knyttet sammen med det traditionelle expropriationsbegreb.

Til illustration heraf kan nævnes, at *Michael Brandon*² anfører, at nationaliseringsbegrebet anvendes på overførsler af privat ejendom til offentligt eje og tilføjer, at hvis der betales erstatning, er den pågældende overførsel en expropriation, uanset hvilke momenter der i øvrigt måtte forekomme.

*J.E.S. Fawcett*³ hævder ligeledes, at nationalisering mod erstatning er expropriation, medens nationalisering uden erstatning er konfiskation⁴.

Dette at klassificere et nyt begreb under traditionelle betegnelser er tilsyneladende i overensstemmelse med sædvanlig juridisk metode.

Klassifikationen giver imidlertid i sig selv ingen oplysninger af værdi. Rent bortset fra, at en udtalelse om, at nationalisering mod erstatning er lig expropriation på baggrund af den almindelige definition af expropriation forekommer at være en indholdsløs tautologi, er den skildrede klassifikation lidet egnet som grundlag for en analyse af nationaliseringers retsvirkninger. Dette fremgår med tydelighed, når den traditionelle expropriationsdefinition iagttages.

Expropriation defineres i den statsforfatningsretlige teori som indgreb i

1. Jfr. fx. Torsten Gihl der således i besvarelse af et af International Law Association i 1957 udsendt spørgeskema hævder, at det er vanskeligt og nytteløst at finde en forskel mellem »ekspropriation« og »nationalisering«.

2. Michael Brandon »Legal Deterrents and Incentives to private Foreign Investments«, *Transaction of the Grotius Society* (1958), vol. 43, p.43, jfr. samme, »Legal Aspects of Private Foreign Investments«, *The Federal Bar Journal* (1958), vol. XVIII, p.303.

3. J.E.S.Fawcett, »Some Foreign Effects of Nationalization of Property«, *B.Y.I.L.* (1950), vol. 27, p.335, jfr. ligeledes Robert Delson, »Nationalization of the Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law«, *Columbia Law Review* (1957), vol. 57, p.757, note 3.

4. Jfr. ligeledes Fischer-Williams, »International Law and the Property of Aliens«, *B.Y.I.L.* (1928), vol. 9, p.25, samt Garcia Amador, *Fourth Report on International Responsibility*, *UN.doc.A/CN.4/119*, p.31.

rettigheder, der medfører fuldstændig erstatning, og som kun kan ske under visse betingelser⁵. Expropriationsbetegnelsen for et indgreb fortæller således alene noget om de retsvirkninger, indgrebet medfører, men bidrager på ingen måde til at oplyse om, hvilke fænomener eller handlingsforløb, der medfører disse retsvirkninger⁶, altså navnlig ikke af hvad art det pågældende indgreb skal være, om det gælder generelle såvel som specielle afståelser, sociale eller sundhedsmæssige indskrænkninger etc.

Definitionen af expropriation er således alene en betegnelse for jus og ikke for fakta⁷, og påstanden om, at nationalisering er lig ekspropriation forudsætter følgelig den erstatningspligt, hvis eksistens skal bevises. Det problem der i virkeligheden bør analyseres er, om nationalisering er lig expropriation, d.v.s. om de kendsgerninger, der betegnes som nationalisering er af en sådan art, at det er rimeligt og i overensstemmelse med gældende ret, at tillægge dem de retsvirkninger, der er karakteriseret ved expropriationsbegrebet. En sådan undersøgelse ses ikke foretaget af ovennævnte forfatter.

Den betydning af ordet »nationalisering« der her skal fastlægges, må følgelig være descriptiv⁸ i den forstand, at definitionen må indeholde sådanne kendetegn, at det virker berettiget, at de fænomener, der omfattes af definitionen udskilles fra andre fænomener og forsynes med en særlig betegnelse. Det må imidlertid erkendes, at det næppe er hensigtsmæssigt udelukkende at

5. Jfr. Ernst Andersen i Ross & Andersen, *Dansk Statsforfatningsret II* (1949), p.212. Noget længere nede i teksten synes det som om »ekspropriation« alene er et udtryk for »afståelse«. Jfr. også Ross, *Dansk Statsforfatningsret II* (1960), p.534-535.

6. Det er denne opfattelse af ekspropriationsbegrebet, der er overført til folkeretten, jfr. bl.a. Robert Delson, *op. cit.*, p.759, note 31. Sprogbrugen er dog heller ikke konsekvent i folkeretten, hvor det ofte ses at ekspropriation benyttes som betegnelse for selve indgrebet, jfr. således den af International Law Association i 1926 vedtagne resolution, hvor det bl.a. hedder: »... It is generally recognised ... that private property may not be expropriated without compensation ...« *I.L.A. 34. Report* (1926), p.248.

7. Noget andet er, at de retsvirkninger, der er det karakteristiske for ekspropriationsbegrebet i den nationale statsforfatningsret, ofte sættes i forbindelse med visse særlige typer af ejendomsindgreb, og såfremt den statsforfatningsretlige praksis er veludviklet, kan der derved opnås betydelig klarhed over, hvilke ejendomsindgreb der normalt medfører de virkninger, der kan berettiggte at indgrebene betegnes som ekspropriation.

8. Jfr. ligeledes Edward D. Re, *Foreign Confiscations in Anglo-American Law* (1951), p.15-16.

koncentrere sig om en ren beskrivelse af de faktiske fænomener for derved at gøre denne beskrivelse så fuldkommen som mulig. Hvis en definition skal have praktisk mening som et brugbart instrument inden for et vist emneområde, må der i definitionen kunne lægges vægt på de momenter – og med eventuel udelukkelse af andre momenter – der må formenes at have relevans. Medens nationalisering inden for de økonomiske videnskaber må defineres med særligt henblik på indgrebets økonomiske virkninger, inden for forvaltningsvidenskaben med særligt henblik på de forvaltningsformer, den statslige overtagelse af private industrivirksomheder kan medføre⁹, må det på forhånd formodes, at disse momenter ikke har afgørende betydning for den folkeretlige behandling af emnet. En fuldt ud folkeretlig relevant definition kan imidlertid ikke på forhånd gives, men forudsætter en nøjere undersøgelse af de internationale virkninger af nationaliseringsbegrebet. På nærværende trin af vor analyse kan en definition af nationalisering således alene være foreløbig og ujusteret.

Udgangspunktet for en definition af nationaliseringsbegrebet må være den aktuelle sprogbrug¹⁰. Det er i denne forbindelse af betydning at konstatere, at ordet nationalisering ikke er skabt af den juridiske og økonomiske videnskab, men er en terminologi, der er opstået i staternes interne praksis som betegnelse for visse indgreb i den private ejendomsret.

Første gang man hørte om nationaliseringer var i forbindelse med den russiske revolution, hvorved store sektorer af det økonomiske liv, der hidtil havde været forbeholdt den private ejendomsret, blev nationens fælleseje.

En gennemgang af de forskellige love og traktater viser, at samme terminologi senere er benyttet ved lignende ejendomsindgreb, nemlig typisk når indgrebene ikke er begrundede i konkrete praktiske formål, men har en mere generel karakter i forbindelse med, at indgrebene ofte har et videregående politisk sigte, fx. en omdannelse af den pågældende stats økonomiske og sociale struktur. Endelig benyttes nationalisering typisk – omend ikke udelukkende – ved overtagelse af erhvervsvirksomheder i videste forstand og ikke blot ved overtagelse af ejendom, der henligger uden at tjene erhvervsmæssige interesser. Idet der i øvrigt herom henvises til det følgende, hvor forskellige landes nationaliseringsforanstaltninger gennemgås, skal der på dette sted alene fremhæves nogle typiske tilfælde:

I Storbritannien benyttedes udtrykket nationalisering i det lovkompleks,

9. Jfr. fx. Mario Einaudi m.fl., *Nationalization in France and Italy* (1955), p.5.

10. Ross, *Folkeret*, p.13, note 2.

der blev vedtaget umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig således i loven af 12/7 1946¹¹, hvorefter den britiske kulindustri nationaliseredes. Disse indgreb var motiveret i et hos det britiske arbejderparti længe næret ønske om at rationalisere og effektivisere og omfattere hele denne industrigren.

Som følge af indgrebet blev der ydet erstatning til de tidligere ejere. Her var således tale om et generelt indgreb mod erstatning.

I Iran vedtoges den 2. maj 1951 en lov, hvorefter hele olieindustrien skulle nationaliseres. Af lovens forhistorie fremgår imidlertid, at motivet først og fremmest var nationalistisk præget og skønt loven i sit omfang er ret vid, nemlig som omfattende hele olieindustrien ramte den i realiteten kun et eneste selskab, nemlig The Anglo Iranian Oil Co¹².

I Indonesien vedtoges i 1958 en lov (No. 86) vedrørende »the Nationalization of Dutch-Owned enterprises in Indonesia«, indgrebet var ifølge lovens preambel et led i »the struggle for the liberation of Irian Baat« (d.v.s. West New Guinea)¹³. I virkeligheden er der iflg. *Mc.Nair* her tale om et ejendomsindgreb, der skal tjene som instrument for opnåelsen af løsningen af en international politisk strid, og som har til hensigt at tilfredsstille formål, der ikke direkte står i forbindelse med den fremtidige udnyttelse af den ejendom, der iflg. loven nationaliseres¹⁴. Det er karakteristisk for denne nationalisering, at den ikke berørte tilsvarende ejendom, der tilhørte den lokale befolkning eller andre fremmede¹⁵.

I Frankrig nationaliseredes ved loven af 2. december 1945 fem nærmere i loven specificerede banker som en konsekvens af ønsket om statslig indflydelse på landets økonomi og pengepolitik¹⁶. Disse ved nationalisering be-

11. Jfr. Hans Brems, »Den nationaliserede kulindustri i Storbritannien«, *Økonomi og Politik* (1948), p.126 og Tobin, »Nationalization in Great Britain – First Year«, *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p.617.

12. Jfr. Alan W. Ford, *The Anglo-Iranian Oil Dispute of 1951-1952* (1954), p.51.

13. Me. Nair, »The Seizure of Property and Enterprises in Indonesia«, *N.T.V.I.R.* (1959), p.220.

14. *Ibid.*, p.256.

15. Jfr. *Urteil des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen im Bremer Tabakstreit* (1959), p.64 og Seidl-Hohenveldern, »Ausländische Nationalisierungsmaßnahmen und ihre Beurteilung durch deutsche Gerichte«, *Aussenwirtschaftsdienst* (1959), p.274.

16. Jfr. Margaret G. Myers, »The Nationalization of Banks in France«, *Political Science Quarterly* (1949), p.189.

tegnede ejendomsindgreb er således efter lovens ord og hensigt ikke generelle, men rettede direkte mod ganske bestemte navngivne virksomheder.

Endelig kan nævnes de i Tjeckoslovakiet foretagne nationaliseringsindgreb, hvorved man ved et lovkompleks i 1945 omdannede praktisk taget hele det økonomiske liv ved at nationalisere alle ikke helt ubetydelige industrier og bankvirksomheder etc. uden at give ejerne erstatning¹⁷.

Allerede de nævnte eksempler viser, at nationalisering anvendes som betegnelse for indgreb der i høj grad er forskellige såvel med hensyn til motiv, omfang, objekt, form, eller/og formål.

På denne baggrund må det være den juridiske teoris opgave at konstatere, om der i disse indgreb indeholdes fælles kendetegn, der begrundet en udskillelse af de nævnte forholdsregler fra de traditionelle ejendomsindgreb og i givet fald nærmere at angive, hvori forskellen beror.

Den mangfoldighed af fænomener der betegnes som nationalisering har imidlertid bevirket, at de forskellige juridiske forfattere har lagt vægt på forskellige momenter, uden at det synes, som om der derved er fremkommet en velbegrundet udsondring.

Nogle eksempler herpå skal nævnes:

Som udgangspunkt og forhandlingsgrundlag for den i Institut de droit international i 1952 kun delvis gennemførte debat om nationaliseringens internationale virkninger, definerede *La Pradelle*¹⁸ nationalisering som:

»... l'opération de haute politique par laquelle un Etat reformant tout ou partie de sa structure économique enlève aux personnes privées pour la remettre à la nation la disposition d'entreprises industrielles ou agricoles d'une certaine importance en les faisant passer du secteur privé au secteur public«.

La Pradelle synes hermed – hvilket også understregedes i den følgende debat – at lægge afgørende vægt på *motivet* for ejendomsindgrebet og forudsætter i øvrigt ved sin begrebsbestemmelse¹⁹, at nationalisering adskiller sig fra de traditionelle indgreb, derved at de sidstnævnte indgreb kun har lokal betydning, medens nationalisering motiveres af en fuldstændig og generel strukturændring.

La Pradelle's definition gav – bl.a. på grund af sin uklarhed i formulering-

17. Jfr. bl.a. Oatmann, »The Nationalization Program in Czechoslovakia«, *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p.1028.

18. *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p.126.

19. *Ibid.*, p.128.

gen og sin uegnetthed som sonderingsgrundlag – anledning til langvarig debat, der sluttede med, at instituttet vedtog følgende definition:²⁰

»La nationalisation est le transfert á l'Etat, par mesure législative et dans un intérêt public, de biens ou droit privés d'une certaine catégorie, en vue de leur exploitation ou contrôle par l'Etat, ou d'une nouvelle destination qui leur serait donnée par celui-ci«.

Hermed har man forladt den juridisk set vage angivelse af motivet som relevant kendsgerning og i stedet knyttet nationaliseringsbegrebet til indgrebets formål, nemlig den pågældende ejendoms overførsel til statens kontrol og udnyttelse.

Som et eksempel på den gruppe af forfattere, der lægger afgørende vægt på indgrebets *omfang* kan nævnes *Friedman*²¹, der ikke opfatter det som en begrebsmæssig nødvendighed, at nationaliseringsforholdsregler griber ind i samfundets økonomiske struktur, idet nationaliseringen ikke er til hinder for bibeholdelsen i et vist omfang af privatkapital i industrien og endog kan give anledning til et vist samarbejde mellem private interesser og statskapital. Han nævner således, at nationalisering kun behøver at udelukke den fremmede kapital for så vidt angår selve ejendomsforholdet ved de nationaliserede virksomheder. Friedman opfatter nationalisering som den generelle artsbestemte ejendomsberøvelse til fordel for almenvellet.

*Doman*²² bestemmer nationalisering som et mere eller mindre omfattende generelt upersonligt indgreb i den økonomiske struktur – af hensyn til nationens bedste. Ydes der erstatning, er der tale om expropriation, er dette ikke tilfældet foreligger konfiskation. Ifølge denne definition er nationalisering ikke noget nyt begreb, men omfatter enhver ejendomsafståelse til fordel for almenvellet og er således et overbegreb for de hidtil kendte former for ejendomsindgreb.

Denne opfattelse – og Domans afhandling i det hele – har som ovenfor omtalt i høj grad præget den internationale videnskabelige litteratur.

Som eksempel på en forfatter, der i sin begrebsbestemmelse lægger vægt på såvel form, motiv, omfang som objekt kan nævnes *Rolin*²³, der på det omtalte møde i folkeretsinstituttet fremsatte følgende definition:

20. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.283.

21. *Expropriation in International Law* (1953), p.12.

22. »Postwar Nationalization of Foreign Property in Europe«, *Columbia Law Review* (1948), vol. 48, p.1125.

23. *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p.99.

»La nationalisation est la mesure législative de caractère politique par laquelle un Etat, réformant la structure de son économie, enlève, aux personnes privées et confie à des organismes publics la jouissance et l'administration d'entreprises industrielles ou agricoles de nature déterminée«.

Rolin har dog senere forladt denne opfattelse og giver på et senere tidspunkt²⁴ udtryk for, at nationalisering fra et juridisk synspunkt er en »...variété de l'expropriation, en tant qu'elle tend à la collectivité certain biens appartenant à des particuliers«.

Endelig kan nævnes en kreds af forfattere, der forsøger at løse definitionsproblemerne radikalt ved bevidst at undgå anvendelsen af ordet nationalisering og i stedet ved formuleringen af de juridiske regler at benytte et »neutralt« udtryk. I den af Harvard Law School til International Law Commission den 1. maj 1959 overrakte *Convention on the international Responsibility of States for Injuries to Aliens*, er ejendomsindgreb – i god overensstemmelse med nyeste amerikansk praksis – alene betegnet med udtrykket »taking«, således at man hermed omfatter såvel de traditionelle ejendomsindgreb som nationalisering²⁵.

2. *Vurdering.* Til de ovenfor anførte forsøg på at formulere en klar definition af nationaliseringer til forskel fra de traditionelle ejendomsindgreb, kan der generelt anføres følgende:

At godtgøre *motivet* for en statsakt kan i praksis volde vanskelighed²⁶, og navnlig vil en domstol have svært ved at tilsidesætte en stats påstand om, at dette eller hint motiv har været afgørende for statsaktens tilblivelse. Alligevel kan indførelsen af motivet for en handling i definitionen af denne have en vis betydning, nemlig som negativt kriterium i den forstand, at de fænomener i hvert fald må udelukkes fra definitionens område, som klart ikke er et udslag af det pågældendes motiv. Det er imidlertid en naturlig forudsætning, at motivangivelsen må have en vis fasthed og klarhed for at være anvendelig. Man kan således ved i definitionen af nationalisering at anføre, at indgrebet skal være et led i ændringen af statens økonomiske struktur eller være dikteret af socialøkonomiske motiver, udsondre fra definitionens område ejendomsindgreb af strafferetlig, sundhedsmæssig, forsvars- eller po-

24. »Avis sur validité des mesures de nationalisation décrétées par le gouvernement indonésien«, *N.T.V.I.R.* (1959), p.266.

25. Jfr. Konventionsudkastets art. 10, p.64-72.

26. Jfr. Fischer Williams, *op. cit.*, p.26.

litimæssig karakter. Men den nærmere afgrænsning fx. mellem nationalisering og de traditionelle ejendomsindgreb til fordel for almenvellet synes ikke mulig på grundlag af et sådant kriterium.

Heller ikke *omfanget* af det som nationalisering betegnede ejendomsindgreb synes at give den fornødne klarhed og fasthed som kriterium for en definition. Selv om det oftest er således, at nationaliseringsindgreb er generelle d.v.s. omfatter al ejendom af samme art fx. samtlige industrivirksomheder af en vis størrelse eller/og med en vis produktion²⁷, synes det at være i strid med den faktiske sprogbrug udelukkende at tale om nationalisering i de tilfælde, hvor indgrebets generelle karakter er fastslået. Dels findes der tilfælde, hvor generelt formulerede nationaliseringsindgreb faktisk alene tager sigte på et enkelt industriforetagende²⁸, og dels benyttes ordet nationalisering også ved rent konkret formulerede nationaliseringstilfælde²⁹. Det kan endvidere omvendt anføres, at mange ejendomsindgreb er generelle, uden at disse indgreb betegnes som nationaliseringer, således fx. skatter, naturfredninger og andre »almindelige reguleringer« af ejendomsretten. Dette understreger, at kriteriet omfang ikke uden i forbindelse med en begrebsbestemmelse af ejendomsindgrebet på grundlag af andre kriterier kan anvendes som led i definitionen af nationalisering som forskellig fra de traditionelle indgreb.

En sådan begrebsbestemmelse findes ikke i den gængse litteratur.

At anvende kriteriet *objekt* som afgørende for begrebsbestemmelsen synes for såvidt at være velbegrundet. Nationaliseringer rettes rent faktisk alene mod ejendom, der har økonomiske formål af erhvervsmæssig art. Det kan imidlertid herimod anføres, at også expropriation i traditionel forstand kan ramme erhvervsvirksomheder, uden at indgrebet derved betegnes som nationalisering. Nationaliseringen af en erhvervsvirksomhed kan tillige omfatte ejendom, der tilhører virksomheden, uden at denne ejendom i sig selv tjener et erhvervsøjemed³⁰. I forhold til den pågældende ejendom forbliver

27. Jfr. fx. den franske nationaliseringslov af 8. april 1946 omfattende elektricitet- og gasværkerne, hvor det afgørende kriterium for nationaliseringen var størrelsen af gennemsnitsproduktionen i en vis nærmere angivet årrække. Loven omtales nærmere i § 9.

28. Jfr. ovenfor om den iranske nationaliseringslov af 2. maj 1951.

29. Jfr. den i Danmark i september 1959 førte avisdiskussion om eventuel nationalisering af Nationalbanken, foranlediget af bankens meddelelse om diskonto-forhøjelse.

30. Jfr. *Sokoloff v. National City Bank* (1924), Ross & Foighel, *Studiebog*

indgrebet dog – ifølge almindelig sprogbrug – ligefuldt nationalisering. Noget afgørende kriterium er indgrebets objekt således ikke. Det må vist nok kunne hævdes, at hvad der kan være genstand for expropriation også kan være genstand for nationalisering og omvendt.

Hvorvidt ejendomsindgrebet foreligger i en særlig *form*, fx. foretaget ved lov eller ved en administrativ akt med hjemmel i lov eller uden sådan hjemmel, må folkeretligt bedømt være ganske irrelevant. Dette spørgsmål angår kun de statslige organer, der foretager indgrebet. Aktens ulovlighed efter den pågældende stats nationale ret kan imidlertid have indflydelse på den folkeretlige bedømmelse af indgrebet³¹, men dette gælder ligefuldt, hvad enten der er tale om de traditionelle ejendomsindgreb eller nationalisering.

Det kan heller ikke erkendes, at de hidtil opstillede definitioner, der bestemmer nationaliseringsbegrebet ved indgrebets *formål* som eneste kriterium er brugbare som sondringsgrundlag.

At formålsangivelsen som et afgørende led i definitionen kan give anledning til vanskeligheder, illustreres bl.a. af, at Rolin antager³², at de indonesiske nationaliseringer i 1958 slet ikke er virkelige nationaliseringer, da de indonesiske indgreb ikke har til hensigt at ændre den sociale struktur, men alene tilsigter visse udenrigspolitiske fordele. Dette kriterium synes ganske vagt. Hvor omfattende skal en nationalisering være, for at ændre et lands sociale struktur? Er Ægyptens overtagelse af Suezkanalen tilstrækkelig? Hvis kun hollænderne ejede tobaksplantager i Indonesien, ville en overtagelse af samtlige tobaksplantager da ikke kunne betragtes som en strukturændring af det økonomisk-sociale liv, uanset at der samtidigt opnåedes en vis udenrigspolitisk fordel? Disse eksempler viser, at det nævnte formål som afgørende kriterium gør definitionen uklar og uanvendelig, også fordi en så elastisk

(1954), p.139, hvoraf fremgår, at den af sovjetregeringen i 1917 dekreterede nationalisering af alle private banker foruden bankens aktiver også omfattede indskydernes enkelte krav.

31. Jfr. således *Walter Fletscher Smith* sagen (1929), der blev afgjort ved voldgift mellem de Forenede Stater og Cuba. Det her omhandlede ejendomsindgreb var ikke i overensstemmelse med den interne ret, hvilket medførte ansvar, *A.J.I.L.* (1930), vol. 24, p.384.

32. Rolin, *op. cit.*, p.270. Seidl-Hohenveldern antyder, at Rolins standpunkt er motiveret af denne forfatters rolle som agent for Iran i den Anglo-Iranske oliekrig, hvor Rolin for D.I.D. forfægtede det standpunkt, at Irans nationalisering var lovlig, jfr. Seidl-Hohenveldern, »Ausländische Nationalisierungen ...«, p.274.

formålsangivelse som af Rolin anført altid kan give anledning til forskellige tydninger.

Er formålsbestemmelsen imidlertid konkretiseret og klar, og navnlig hvis formålet manifesterer sig i faktiske handlinger og ikke blot er udtryk for en mental reservation hos lovgiver, er der ikke på forhånd ud fra principielle overvejelser noget til hinder for at lade formålet indgå som et led i begrebsbestemmelsen af et ejendomsindgreb.

Folkeretsinstituttet er således inde på en rigtig tanke, når det i definitionen hedder, at nationaliserings formål er at sikre »statens fremtidige udnyttelse og kontrol af den overtagne ejendom eller dennes anvendelse til et efter statens bestemmelse nyt formål«.

Formuleringen synes dog for omfattende. Der findes vel næppe den expropriation i traditionel forstand, der ikke tillige omfattes af den af folkeretsinstituttet vedtagne nationaliseringsdefinition, idet al exproprieret ejendom – når herved sigtes til expropriationer i traditionel forstand – udnyttes af staten eller anvendes til et andet formål efter statens bestemmelse.

Hvad endeligt angår den af Harvard Law School knæsatte Anglo-Amerikanske praksis, hvorefter ordet nationalisering udelades af den juridiske terminologi og erstattes af det neutrale udtryk »taking«, der omfatter såvel de indgreb, der betegnes som nationalisering, som de mere traditionelle ejendomsindgreb, må det være klart, at et sådant forslag ikke løser det her rejste problem. For det første fremgår det af den af Harvard Law School foreslåede konvention, at ikke enhver »taking« omfattes af den folkeretlige erstatningspligt, jfr. således konventionens art. 10, stk. 4, der undtager ejendomsindgreb foranlediget af skattelove, generelle forandringer i pengeværdien, eller af udøvelsen af statens politibeføjelser, eller som på anden måde er en forudsætning for gennemførelsen af statens love. For det andet udsondres i art. 10 ejendomsindgreb, der er et led i gennemførelsen af en generel økonomisk og social reform.

Man kan her med rette rejse det spørgsmål, om de indgreb, der i staternes sprogbrug betegnes som nationalisering, er en »almindelig taking«, en »taking«, der er et led i et reformprogram«, eller om nationalisering er en »taking«, der er et nødvendigt led i gennemførelsen af statens love«. Det amerikanske forslag har end ikke forsøgt at give en deskriptiv definition af nationaliseringsbegrebet³³.

Det synes således ikke at have været muligt blandt de hidtil gjorte forsøg

33. Jfr. ligeledes den af Garcia Amador rejste kritik, *op. cit.*, p.27.

at finde en hensigtsmæssig løsning af afgrænsningsproblemet mellem nationalisering og andre ejendomsindgreb af mere traditionel art. Dette kunne henvende tanken på, at der ikke findes nogen afgørende forskel mellem nationalisering og de traditionelle ejendomsindgreb, og at ordet »nationalisering« følger blot er en sproglig nydannelse, motiveret af nyeste politiske teorier, idet selve den sproglige klang af udtryk som »ejendommens overgang til nationens fælleseje« har en betydelig politisk slagkraft inden for visse politiske systemer. Hvis denne opfattelse er rigtig, er en definition af nationalisering og derved en udsondring af dette begreb fra de traditionelle ejendomsindgreb hverken hensigtsmæssig eller mulig.

Dette er imidlertid ikke tilfældet.

Medens spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af en udsondring skal undersøges i det følgende afsnit, kan der om muligheden af at skabe en definition anføres følgende:

Nationaliseringsindgreb er ejendomsindgreb af en særegen karakter, hvis kendetænde navnlig viser sig derved, at indgrebets begrundelse og formål er anderledes end de traditionelle indgreb. Nationaliseringsindgreb er ikke som traditionelle expropriationer og almindelige reguleringer af ejendomsretten motiveret af statens ønske om at overtage eller indskrænke brugen af ejendom til fordel for et særligt – fra den hidtidige udnyttelse forskelligt – statsformål, fx. tvangsmæssig afståelse af markjord til anlæg af veje og jernbaner eller indskrænkning af retten til bebyggelse af grunde for at oprette og opretholde »grønne områder«, i alle tilfælde formål, der ikke står i forbindelse med den normale af ejeren effektiviserede udnyttelse af ejendommen.

Nationaliseringsindgreb søger derimod sin begrundelse i selve det forhold, at staten ikke ønsker at lade private udnytte ejendommen til såkaldte privatøkonomiske formål og derfor ønsker at overtage eller videreføre den hidtil praktiserede udnyttelse af ejendommen.

Medens der således, ved de traditionelle ejendomsindgreb af de offentlige myndigheder, der foranlediger indgrebene, må foretages en afvejning mellem forskellige *arter* af udnyttelse af den pågældende ejendom, nemlig mellem den hidtidige udnyttelse af ejendommen og den fremtidige herfra forskellige udnyttelse, er problemstillingen en anden ved nationaliseringer.

Ved nationaliseringer er arten af den private og den statslige udnyttelse af ejendomsgodset den samme, fordelingen af udbyttet er derimod forskellig. Det problem, der tilsigtes løst ved de ejendomsindgreb, der i staternes praksis betegnes som nationalisering, er således først og fremmest et fordelingsproblem.

Dette er den politiske og økonomiske realitet, der forklarer nationaliseringsopståen og hyppige anvendelse i statssamfund, der bygger på socialistiske teorier, ligesom forskellen – og dermed berettigelsen af en faktisk sondring – mellem nationalisering og de traditionelle ejendomsindgreb efter nærværende opfattelse må forekomme velbegrundet.

På baggrund heraf, kan nationalisering følgelig defineres som *den til staten, af økonomisk-politiske motiver dikterede og med tvang gennemførte overførelse af privat ejendom med fortsættelse af den i al væsentlighed uændrede udnyttelse af den pågældende ejendom som formål*.

Når der i den opstillede definition er lagt vægt på, at der skal ske en tvangsmæssig *overførelse* af privat ejendom, er dette i overensstemmelse med den traditionelle sprogbrug, hvor den, hvis ejendom nationaliseres, ikke bevarer nogle af de beføjelser, der normalt tilkommer en ejer. Således også i det tidligere omtalte af Harvard udarbejdede konventionsudkast, hvor nationalisering betegnes som en »taking«³⁴.

Det er imidlertid et spørgsmål, om en definition af nationalisering, der skal benyttes som arbejdsgrundlag for udfindelsen af de folkeretlige regler skal begrænses til denne snævre betydning af »overførelse af privat ejendom«, eller om det tværtimod kan være hensigtsmæssigt i nationaliseringsdefinitionen at medtage fænomener, der, omend disse ikke efter sædvanlig sprogbrug karakteriseres ved ordet nationalisering, alligevel er af nationaliseringslignende art. Den sidste løsning må afgjort antages, såfremt der for de nationaliseringslignende fænomener kan påvises sådanne karakteristika, at det på forhånd må have formodninger for sig, at de kendsgerninger, der begrunder indgrebenes juridiske vurdering, nemlig de interesser, der motive- rer indgrebene i forbindelse med ejendomsindgrebenes art og virkning, svarer til, hvad der kan påvises ved de typiske nationaliseringer.

Der tænkes i denne forbindelse på den i Tjcekoslovakiet ved lov nr. 67/1956 gennemførte nationalforvaltning af privatejede udlejningsejendomme. Ifølge lovens bestemmelser indsættes i hver ejendom en af det offentlige udpeget administration, der skal træffe alle beslutninger vedrørende udlejning, reparation etc. Hele overskuddet tilfalder staten. Ejeren har imidlertid stadig den formelle besiddelse af ejendommen, og har i denne forbindelse en sær-

34. Jfr. også *A Response by the Committee on the Study of Nationalization of the American Branch of the I.L.A. to a questionnaire of the International Committee on Nationalization* (1958), (duplikeret), p.4, hvor det hedder »We use the word »taking« advisely and consistently. We employ it as a substitute for the words »nationalization« and »expropriation«.

deles begrænset ret til under visse betingelser at benytte en ledig lejlighed i ejendommen til eget brug mod at betale en af administrationen fastsat leje. Ejeren kan formelt og reelt råde over ejendommen såvel i levende live som mortis causa, men denne råden er i realiteten uden enhver praktisk værdi, da ingen er særlig interesseret i at erhverve en ejendom på disse vilkår.

I betragtning af, at øjemedet med at besidde en udlejningsejendom normalt er dikteret af det økonomiske udbytte, ejendommen giver – enten i ejerens besiddelsestid eller ved dispositioner over ejendommen – og i betragtning af, at alle beføjelser der tjener til at udvinde dette udbytte, er frataget ejeren og overført til staten, synes det rimeligt, at nationaliseringsbegrebet forstås så vidt, at dette tillige omfatter disse indgreb, uanset at ejeren faktisk bevarer sin besiddelse. Thi, besiddelsen er uden økonomisk værdi.

I den mellem Schweiz og Czekoslovakiet den 10. januar 1950 indgåede erstatningsaftale for nationaliseret ejendom, indgår da også erstatningspligt for Czekoslovakiet for ejendom som ifølge ovennævnte lov er underkastet nationalforvaltning, jfr. også lignende aftale mellem Belgien og Czekoslovakiet af 30. september 1952.

Der er endvidere forudsat i den foreslåede definition, at formålsangivelssen ikke alene omfatter det tilfælde, at staten viderefører den hidtidige økonomiske udnyttelse af ejendomsgodet, men tillige det tilfælde, at staten på anden måde udnytter de ved den hidtidige virksomhed skabte muligheder, fx. ved opretholdelsen af et statsmonopol³⁵.

Om den overførte ejendom fremtidigt administreres direkte af et regeringsorgan eller indirekte, derved at der oprettes et statskontrolleret selskab til udnyttelse af ejendommen, må være uden betydning. Overlades den afståede ejendom imidlertid til private, foreligger – jfr. også almindelig sprogbrug – ikke nationalisering. Dette var således tilfældet ved de såkaldte mexikanske landbrugsexpropriationer i 1938, hvor bl.a. amerikanske landbrugsvirksomheder blev udstykket til fordel for mexikanske småbønder³⁶, og ved

35. Anderledes Luciano Morando, *Les tendances actuelles des nationalisations* (1957), der vel opstiller flg. definition. »Une entreprise est nationalisée lorsque le propriété de celle-ci est intégralement ou partiellement aux mains de la collectivité qui la gère dans l'intérêt de la nation«, men samtidigt tilføjer, at den nationaliserede virksomhed efter statens overtagelse har en vis autonomi og et selvstændigt regnskab. Såfremt virksomheden bliver nedlagt for at staten kan udnytte fx. det af virksomheden skabte marked, eller i øvrigt den til virksomheden knyttede good-will, foreligger der ifølge denne forfatter ikke nationalisering.

36. Jfr. Ross & Foighel, *op. cit.*, p.264.

Guatamalas lov af 19. juni 1952 vedrørende expropriation af store landområder tilhørende det amerikanske selskab United Fruit Company^{37 38}.

Det må på forhånd formodes, at overførsel af ejendom fra private til private er dikteret af andre interesser end ejendommens overførsel til nationens fælleseje, hvorfor det som udgangspunkt må antages, at også de internationale interesser, der er bestemmende for sådanne indgrebs folkeretlige vurdering, er anderledes end ved nationaliseringer.

Der kan imidlertid i denne forbindelse opstå vanskelige afgrænsningsproblemer. Det er således blevet hævdet, at nationaliseringen af kulminer i Frankrig i h.t. loven af 13. december 1944³⁹ bevirkede, at minerne overgik fra et privat ejerforhold til et andet privat ejerforhold, nemlig til de kommunistisk kontrollerede fagforeninger. Denne opfattelse er imidlertid næppe rigtig og forekommer politisk betonet. Ejerforholdet overgik til staten, og den af fagforeningen faktisk gennemførte administration var af midlertidig karakter.

Ved at begrænse nationaliseringsbegrebet til kun at omfatte de forholdsregler, der er dikteret af økonomiske motiver, er bl.a. indgreb af sikkerhedsmæssig karakter, fx. beslaglæggelse af virksomheder med krigsførelse for øje, pønbeslaglæggelse⁴⁰, indgreb af sundhedsmæssig eller moralsk karakter, fx. oprettelse af spiritus- eller lotterimonopol holdt uden for nationaliseringsbegrebet. At denne afgrænsning er hensigtsmæssig som grundlag for nærværende analyse, har formodningen for sig, idet ganske særlige statsinteresser dikterer de nævnte indgreb, og det kan da ikke på forhånd antages, at der for disse specialindgreb i ejendomsretten gælder samme folkeretlige regler som for nationaliseringer.

B. Har den faktiske forskel mellem nationalisering og de hidtil kendte former for ejendomsindgreb folkeretlig relevans?

Efter den faktiske afgrænsning af nationaliseringsbegrebet opstår da det spørgsmål, om der er en sådan forskel mellem de indgreb, der her er beteg-

37. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1953), vol. 29, p.357 ff.

38. Jfr. også den danske lovbekendtgørelse nr. 179 af 30. marts 1943 om fremskaffelse af indenlandske brændselsmaterialer, § 2, hvor der altså ikke foreligger nationalisering i det omfang, ejendomsafståelsen sker til fordel for private.

39. Jfr. Doman, *op. cit.*, p.1141.

40. Jfr. bl.a. lov nr. 132 af 30. marts 1946 om konfiskation af tysk og japansk ejendom i Danmark, samt den franske lov af 29. maj 1945 om Renaultfabrikernes overgang til statseje.

net som nationalisering og de typiske ejendomsindgreb, at en sontring i juridisk henseende – af hensyn til de folkeretlige regler – er velbegrundet.

Da nærværende analyse i sin helhed bl. a. søger at besvare dette spørgsmål, kan problemet selvsagt ikke på dette trin af undersøgelsen fuldstændigt klarlægges. De umiddelbart nedenfor anførte bemærkninger til problemløsningen må følgelig af karakter være foreløbige og underkastet senere verifikation.

*Fitzmaurice*⁴¹ er af den opfattelse, at sontringen mellem expropriation og nationalisering er en sontring mellem fakta og uden juridisk relevans. Der er mellem disse begreber muligvis en forskel i grad, metode eller motiv, men denne forskel er ikke afgørende. Resultatet er i begge tilfælde det samme⁴². Den, der rammes af indgrebet, mister sin ejendom⁴³. Den af *Fitzmaurice* tilkendegivne opfattelse forekommer imidlertid urigtig allerede i sit grundsynspunkt, der synes at hvile på en fejlagtig opfattelse af de faktorer, der bestemmer folkerettens indhold.

Det forhold, at individet rammes lige hårdt, hvad enten der foreligger expropriation eller nationalisering, er folkeretlig set irrelevant. Folkeretten er de regler, der gælder for staterne (de selvstyrende samfund) i deres indbyrdes forhold. De interesser, det folkeretlige retssystem tilsigter at værne, er staternes, d.v.s. kollektivernes interesser. Hvorledes det enkelte individ bliver behandlet, er principielt folkeretten ligegyldigt, idet folkeretten kun beskæftiger sig med individerne i deres egenskab af medlemmer af et kollektiv (en stat) eller i relation til deres stat, der har fået særlige rettigheder. Dette fremgår såvel af den folkeretlige traktatsret som af folkeretten i øvrigt.

At traktater udelukkende angår statsinteresser, følger deraf, at en stat ved indgåelse af en traktat varetager hele nationens interesser, selv om dette måtte ske på enkelte borgers bekostning. Traktater må derfor fortolkes efter deres virkninger for staten som kollektiv og ikke efter de virkninger, traktaterne måtte have for en borgers konkrete interesser. Den retsstilling, et individ har ifølge en traktat, må opfattes som afledet af den stilling, der tilsikres det kollektiv, han tilhører⁴⁴.

41. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.255.

42. Jfr. ligeledes *Fischer-Williams*, *op. cit.*, p.25.

43. Jfr. også Carl Aage Nørgaard i anmeldelsen af min *Nationalization, U.f.R.* 1958 B, p.38.

44. Jfr. *The North Atlantic Coast Fisheries Case* (1910). »The inhabitants of the United States do not derive the liberty to take fish directly from the treaty but from the United States government as part to the treaty with Great Britain and

Samme synspunkt må være afgørende for indholdet og forståelsen af den folkeretlige sædvaneret. Kun derved er det fx. muligt at forklare, hvorfor den traditionelle folkeret kræver, at en stat skal yde erstatning ved expropriation af fremmed ejendom, medens sådan erstatningspligt ikke pålægges en stat, der foretager hård beskatning af fremmede. Individets interesse er i begge tilfælde den samme, nemlig ejendommens bevarelse, staternes interesse er derimod forskellig m.h.t. beskatning og m.h.t. expropriation. På lignende måde er det kun ud fra en vurdering af kollektivinteressen muligt at forklare, at en tidligere eksteritorial person kan sagsøges for handlinger, begået medens han var eksteritorial⁴⁵. Interesserne hos det pågældende individ er den samme før og efter eksteritorialitetens bortfald, nemlig at undgå straf. Hjemstatens interesse er derimod forskellig i de to situationer.

I denne forbindelse kan det endvidere nævnes, at individet efter gældende folkeret ikke kan rejse påtale⁴⁶, men at dette er overladt individets hjemstat, og da spørgsmålet om den internationale retshåndhævelse udelukkende bestemmes af kollektivinteresser⁴⁷, vil følgelig også de folkeretlige reglers materielle indhold blive bestemt af disse interesser.

Uden at det retsteoretiske spørgsmål om individets stilling i folkeretten skal forfølges nærmere, må det imidlertid på baggrund af det anførte kunne hævdes, at det ikke er en nødvendig slutning, at de folkeretlige regler er ens, fordi de forhold, reglerne regulerer, stiller individet ens, ligesom det ikke altid er givet, at de folkeretlige regler er forskellige i situationer, hvor individet, den enkelte, behandles forskelligt. Afgørende er alene, hvorledes situationen påvirker statsinteressen, d.v.s. kollektivets interesser.

Spørgsmålet om relevansen af sondringen mellem nationalisering og de

moreover exercising the right to regulate the conditions under which its inhabitants may enjoy the granted liberty». *The Permanent Court of Arbitration*, VII, p.131.

45. Ross, *Folkeret*, p.124, nævner fremmedretten som eksempel på, at individet er umiddelbart rettighedssubjekt (interessesubjekt) i folkeretten. Denne opfattelse kan efter det her anførte ikke tiltrædes.

46. *Loc.cit.*

47. Jfr. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (1916), p.351: »Factors which enter into consideration in determining the state's interposition are the seriousness of the offence, the indignity to the nation, and the political expediency of regarding the private injury as a public wrong to be repaired by national action – in short, the interest of the people as a whole as against those of the citizen receive first consideration before state action is initiated«.

traditionelle ejendomsindgreb må følgelig bedømmes på grundlag af andre overvejelser end de, der følger af, at den enkelte fremmede borger mister sin ejendom.

*Castberg*⁴⁸ peger på, at der ved nationalisering (i modsætning til de traditionelle ejendomsindgreb) ofte end ikke i den nationaliserende stats interne ret vil være retsmidler, der kan give den fremmede oprejsning.

En række forfattere, herunder *La Pradelle*⁴⁹, fremhæver, at nationaliseringer ofte vil have et sådant omfang, at en erstatningsydelse til de ramte simpelt hen vil være en økonomisk umulighed⁵⁰.

*Lewald*⁵¹ anfører, at nationalisering ofte kan berøre den af nationaliseringen ramtes formue uden for nationaliseringsstaten, idet fx. nationalisering af et selskab kan gøre filialer, patenter, varemærker el. lign. herreløse. Denne forfatter peger ligeledes på den ændring i et lands økonomiske struktur, der forårsager – eller er en følge af – omfattende nationaliseringer.

Skønt en del af de karakteristika de nævnte forfattere fremhæver, med henblik på at godtgøre nationaliseringsbegrebets folkeretlige relevans, ofte kun er typiske for et stort antal nationaliseringer, synes de dog at pege på hensigtsmæssigheden af en udsondring.

Indgrebenes typiske store omfang som omfattende industrivirksomheder af betydelig værdi rejser problemer for såvel den nationaliserende stat som for den ramtes hjemstat. Disse problemer vil næppe opstå ved de traditionelle ejendomsindgreb.

Den nationaliserende stat vil således ofte blive stillet over for exorbitante erstatningskrav, som den simpelt hen vil være ude af stand til at honorere eller i hvert fald til at honorere prompte. Endvidere vil den af indgrebet ramtes hjemstat, som følge af indgrebet omfang, ofte betragte nationaliseringen som rettet direkte imod dens i det fremmede investerede del af nationalformuen, hvorved den politiske magt, der sædvanligvis følger med investeringer af ikke helt ubetydeligt omfang, vil blive kendeligt påvirket.

Dette understreges af den af *Lewald* fremhævede strukturelle ændring i

48. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.265.

49. *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p. 118 og (1952), vol. 44 II, p.254, jfr. også Rubin, »Nationalization and Compensation«, *University of Chicago Law Review* (1949-50), vol. 17, p.460, og Scelle, *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.267.

50. Vedrørende den folkeretlige praksis, der klart underkender *La Pradelle*s ræsonnement, se nærmere nedenfor i § 9 C.

51. »Das internationale Enteignungsrecht im Licht neuen Schrifttums«, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* (1951), vol. 21, p.129-130.

den nationaliserende stats økonomiske opbygning. Nationaliseringer vil nemlig – hvilket også er understreget i den her opstillede definition – tilsigte en statslig overtagelse af de nationaliserede virksomheder, og dermed den til disse knyttede good-will. Den ramte borger vil følgelig, selv med en nok så stor erstatning, ikke – som fx. ved de traditionelle ejendomsindgreb – være i stand til at erhverve tilsvarende ejendom, for dermed at fortsætte den hidtidige økonomiske aktivitet.

Den fremmede – og dermed hans hjemstat – vil efter en nationalisering være udelukket fra at gøre sin indflydelse gældende inden for den sektor, der rammes af nationalisering.

Sondringens relevans understreges i øvrigt i nogle af de nyere venskabs-traktater, som er indgået af de Forenede Stater, fx. med Italien den 2/2 1948, Uruguay den 23/11 1949 og Irland den 21/11 1950⁵², hvor der tilsyneladende er en forskel i betingelserne og retsvirkningerne for »expropriation« og »taking property into public ownership or under public control«.

På baggrund af det anførte må det formodes, at sondringen mellem nationalisering og de traditionelle ejendomsindgreb har folkeretlig relevans. En nærmere prøvelse af denne antagelses rigtighed vil fremgå af det følgende.

§ 3

De motiverende interesser

A. Hvilke interesser motiverer nationalisering?

Som det senere vil blive dokumenteret, er landenes nationaliseringsforholdsregler af forskelligste art. Ikke alene i omfang og med hensyn til objekt, men tillige med hensyn til den ideologiske baggrund for de enkelte indgreb.

Man kunne imidlertid gøre gældende, at de interesser, der motiverer nationalisering, har relevans for en sociologisk eller politisk fremstilling, medens de for en retlig – og især folkeretlig – analyse er uden enhver interesse.

*Carlston*¹ hævder således, at et retssystemets indhold ikke bestemmes af de

52. Jfr. Robert R. Wilson, »Property Protection Provisions in U.S. Commercial Treaties«, *A.J.I.L.* (1951), vol. 45, p.103.

1. Anmeldelse af min *Nationalization*, *Washington University Law Quarterly* (1959), p.100.

retsundergivnes interesser. Den retlige regulering af et indgreb er alene afhængig af indgrebets art og gældende traktater og sædvaner.

Carlstons opfattelse kan næppe tiltrædes i sin helhed, idet der med hensyn til nærværende problem må sondres mellem fastsættelsen af, hvad der skal være gældende ret og håndhævelsen af en retsnorm. Hvis Carlston med sin udtalelse blot mener, at ethvert retssystem må være autoritativt, det vil sige bindende for det enkelte retsobjekt uden hensyn til dettes konkrete interesser, da er der hermed blot udtalt en almindelig anerkendt opfattelse. Hvad derimod angår fastsættelsen af gældende ret, må det fastholdes, at kendskab til de interesser der motiverer en bestemt adfærd er af afgørende betydning. Intet retssystem kan forventes at blive respekteret i længere perioder, medmindre systemets regler er et udslag af de overvejende interesser, som afspejler sig hos de toneangivende medlemmer i det pågældende samfund. Dette er så meget mere udtalt i det folkeretlige retssystem, hvor retssubjekterne er af særlig karakter.

Uden kendskab til de interesser der motiverer staterne til nationalisering, og uden kendskab til disse indgrebs virkninger over for andre stater, vil en analyse af det folkeretlige regelkompleks, disse indgreb vedrørende, let miste enhver forbindelse med det internationale samfunds realiteter.

Hvad angår nationaliseringer, må det understreges, at det er et typisk træk i den økonomiske-politiske udvikling, at storpolitiske begivenheder, revolutioner og krige netop skaber et gunstigt klima for økonomiske og sociale reformer², »Masserne længes efter noget nyt«³.

Det er ligeledes et typisk træk, at disse økonomiske og sociale reformer medfører en stillingtagen til spørgsmålet om offentlig contra privat ejendom, ikke alene fordi staten må fremskaffe midler til sit reformprogram, men tillige fordi selve ejendomsbesiddelsen, og her navnlig ejendomsretten og kontrollen med de i et land værende store industrivirksomheder, hænger nøje sammen med spørgsmålet om magten i samfundet⁴.

En nøjere analyse af de bevæggrunde, der har motiveret staternes nationaliseringsindgreb, viser imidlertid, at en række forskellige faktorgrupper her spiller ind.

2. Friedmann, *op. cit.*, p.14, nævner således blandt flere eksempler feudalsystemets opløsning efter den franske revolution.

3. Jfr. Sharp, *Nationalization of Key Industries in Eastern Europe* (1946), p.3.

4. Jfr. i almindelighed om dette spørgsmål, Sven Clausen, *De vestlige Stats-teorier* (1952).

1. *Økonomiske interesser.* Det følger af forståelsen af nationaliseringsbegrebet, at det formål staten først og fremmest tilsigter ved foretagelsen af nationalisering, er en ændring i den økonomiske fordeling. Det er ikke længere – i visse lande – kun et fåtal af landets indbyggere, der skal besidde kapitalgoder, og udnytte disse på andres bekostning, men industrikapitalen, jordens mineralrigdomme etc. skal nationaliseres og blive nationens fælleseje. Disse politiske teorier, hvorefter den private ejendomsrets ophævelse til fordel for det nationale fælleseje er et mål i sig selv, har spillet en væsentlig rolle for gennemførelsen af nationalisering i dens tidligere form, således som det kendes fra Sovjetrusland. Denne på marxistiske teorier hvilende ideologiske bevæggrund er imidlertid i dag – som det senere skal vises – trængt noget i baggrunden⁵, idet nationaliseringens begrundelse, i det omfang den rettes mod fremmed ejendom, tillige må søges i de i de senere år fremherskende nationalistiske strømninger.

2. *Nationalpolitiske interesser.* De nationalistiske tendenser, der er særligt tydelige i mindre stater, giver sig oftest udtryk i ønsket om at føre den videst mulige selvstændige politik uden indblanding fra andre staters side. Konsekvensen af denne opfattelse bliver da på det økonomiske område, at staterne ved nationaliseringsindgreb søger at frigøre sig for den afhængighed, der følger af den i landet investerede fremmede kapital.

At disse synspunkter, under slagordet »ingen politisk suverænitet uden økonomisk suverænitet«⁶, har været den afgørende drivkraft for visse af de senere års nationaliseringsindgreb, fremgår fx. af følgende udtalelse, hvorved den rumænske regering begrundede nationaliseringsloven af 11. juni 1948:

»The nationalization of the principal enterprises consolidates our economic and political independence, fortifies the forces in their struggle against the attempt of interference with our internal matters and rape of our independence, carried on by the Anglo-American imperialists. It stresses our role as an active factor of the democratic and anti-imperialistic front⁷«.

5. Doman, *op. cit.*, p.1125, nævner bl.a., at ordet socialisering, i hvert fald i den juridiske sprogbrug, er fortrængt af nationalisering, idet dette sidste udtryk snarere henleder tanken på forhold, der står i forbindelse med den nationale suverænitet end på socialisme.

6. Jfr. Hilary Minc, der i sin egenskab af polsk minister for industri m.v. fremsatte forslagene til nationaliseringslovene i det polske parlament, citeret efter Sharp, *op. cit.*, p.33.

7. Doman, *op. cit.*, p.1128.

Uden for de østeuropæiske stater har disse af stærke nationalistiske motiver dikterede nationaliseringer bl.a. fundet sted i Mexico i 1938, i forbindelse med nationaliseringen af olieindustrien, der var kontrolleret af udenlandske interesser; i Iran, hvor den engelsk ejede iranske olieindustri blev nationaliseret ved lov af 2. maj 1951; i Ægypten, hvor loven af 26. juli 1956 nationaliserede »The Suez Maritime Canal Company«, samt i Indonesien, hvor regeringen ved nationaliseringsloven i 1958 (No. 86) alene foretog indgreb i hollandsk ejede virksomheder⁸.

3. *Praktiske økonomiske interesser.* Ud fra det synspunkt, at nationaliseringen alene er dikteret af de nævnte politiske motiver, kunne man forvente, at nationaliseringen af visse – og i nogle tilfælde ret omfattende – dele af et lands industri, blot var et enkelt led i afskaffelsen af den private ejendomsret og totale udelukkelse af fremmede investeringer.

Dette har imidlertid, bortset fra de i Sovjetrusland straks efter revolutionen foretagne indgreb, ikke været tilfældet.

Efter afslutningen af den 2.verdenskrig har ingen stater i forbindelse med nationalisering eller på anden måde afskaffet den private ejendomsret⁹ 10. Tværtimod har man flere eksempler på, at en stat efter nationaliseringen af hovedindustrien, banker, forsikringsselskaber etc. officielt har erklæret, at man ikke ønskede nu eller fremtidigt at udstrække nationaliseringens omfang. Sådanne erklæringer er¹¹ udstedt i Ungarn i marts 1948 og i Polen, hvor man i forbindelse med nationaliseringslovene vedtog en lov »vedrørende etablering af nye virksomheder og hjælp til det private initiativ i industri og handel«. I henhold til denne lov kan enhver – også udlændinge – der vil starte en ny virksomhed få en skriftlig erklæring om, at virksomheden ikke vil blive nationaliseret.

8. Jfr. nu også Cuba, hvor amerikanskejede virksomheder nationaliseredes i sommeren 1960.

9. Også den tsekoslovakiske ministerpræsident E. Benes har givet udtryk for lignende synspunkter i en artikel i *Manchester Guardian* (december 1945), hvor han, om den forandring nationaliseringslovene har medført i det økonomiske liv, udtaler: »It will be a regime in which private property is and will be maintained, in which private initiative will not be interfered with nor rendered ineffective. The difference from the past is that we are now creating three types of ownership, private ownership, co-operative ownership, and state ownership ...«, citeret efter Orbies, *Nationalization in Czechoslovakia* (1946), p.10.

10. Jfr. Katzarov, *op. cit.*, p.52.

11. Ifølge Doman, *op. cit.*, p.1126.

Den omstændighed at erklæringer om private investeringer udsendes samtidigt med nationaliseringslovene, og således ikke kan være motiveret af det forhold at nationaliseringsindgrebene ikke har virket efter deres hensigt, tyder på at nationaliseringen tillige er dikteret af praktiske økonomiske omstændigheder. Disse omstændigheder er (a) dels af almen karakter, og (b) dels foranlediget af de særlige forhold, den 2.verdenskrig medførte.

(a). Af disse almene omstændigheder kan først og fremmest nævnes den moderne tekniske udvikling, der har medført nødvendigheden af en vis stor-drift. Maskiner, der skal erstatte menneskelig arbejdskraft eller forøge dens effektivitet, forudsætter ofte en mulighed for samarbejde mellem flere virksomheder, for at driften kan blive rentabel. Et sådant samarbejde kan være vanskeligt at etablere mellem et større antal private driftsherrer. Her overfor kunne man – i hvert fald i samfund der bygger på den liberale økonomiske opfattelse – hævde, at det måtte være i de private driftsherrers egen interesse at rationalisere produktionen, og at den frie konkurrence ville tvinge driftsherrerne til den mest effektive produktion.

Erfaringerne fra England har imidlertid vist, at disse synspunkter ikke altid holder stik, og at det i hvert fald, for så vidt angår produktionen af goder, der er nødvendige for samfundet (public utilities: elektricitet, transport etc.), eller for eksporten (kul, jern og stål), er utilstrækkeligt at overlade reguleringen af disse produktionsmidler til de private driftsherrer¹².

Det er således karakteristisk for de britiske nationaliseringer¹³, at man fra regeringens side i tiden mellem de to verdenskrige havde forsøgt at rationalisere transport-, elektricitets- og mineindustrien ved indførelse af kontrolorganer og henstillinger om samarbejde for gennemførelse af nye metoder (navnlig ved mineindustrien) og ensartede tariffer. Disse henstillinger førte imidlertid ikke til noget resultat¹⁴, og som et udslag af ønsket om effektivisering af den engelske industri som led i britiske eksportfremstød, blev nationaliseringen af de hernævnte industriområder foretaget¹⁵.

12. Jfr. Heillroner, »Labour Unrest in the British Nationalized Sector«, *Social Research* (1952), vol. 19, p.61 ff.

13. Jfr. Svejstrup, »Nationalisering af engelsk Transportvæsen«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* (1948), p.37.

14. Jfr. Brems, *op.cit.*, p.126, der oplyser, at den engelske kulindustri i 1938 producerede 227 mill. tons kul, medens produktionen i 1945 udgjorde 174 mill. tons kul. Denne nedgang kan alene tilskrives produktionens ineffektivitet.

15. Disse synspunkter, hvorefter nationalisering skulle være det eneste middel til at effektivisere produktionen på disse områder, er imidlertid ikke blevet bekræf-

At ideologiske synspunkter til en vis grad også spillede ind ved nationaliseringsens gennemførelse fremgår imidlertid af, at britiske politikere ved folkemøder under lovenes forberedelse agiterede for nationaliseringen, ved bl.a. at betegne de påtænkte nationaliserede jernbaner som »your railways«¹⁶, ligesom der på de nationaliserede kulminer, den 1. januar 1947 (dagen før statens overtagelse), blev opsat skilte med følgende påskrift: »This colliery is now managed by The National Coal Board on behalf of the People«¹⁷. Disse socialpolitiske motiver har imidlertid, sammenlignet med de økonomiske omstændigheder, spillet en underordnet rolle også hos det britiske arbejderparti¹⁸.

Lignende tekniske omstændigheder i forbindelse med ønsket om indførelse af planøkonomi på begrænsede områder, har motiveret de i Frankrig efter den 2.verdenskrigs afslutning foretagne nationaliseringer¹⁹.

Udover de nævnte omstændigheder kan andre praktisk økonomiske forhold motivere statens overtagelse af privat ejendom. Således kan nationaliseringen være nødvendiggjort for at skabe ro på arbejdsmarkedet (dette var fx. tilfældet i Frankrig), for at etablere kontrol over et monopol (ligeledes i Frankrig), eller statsindgrebet kan være motiveret af ønsket om at skabe sociale reformer, der ikke på anden måde kan gennemføres (fx. i Mexico og Ungarn).

(b). Medens de ovennævnte bevæggrunde kan motivere en nationalisering

tet af den senere udvikling. Det er tværtimod blevet hævdet, at de seneste års erfaringer på afgørende måde har bevist det modsatte. Dette har skabt voldsomme brydninger i det engelske arbejderparti, der i foråret 1960 synes at have opgivet nationaliseringstanken, jfr. fx. *Politiken* for den 14. marts 1960.

16. Jfr. Scammel, »Nationalization in legal Perspective«, *Current Legal Problems* (1952), vol. 5, p.41.

17. Jfr. Brems, *op. cit.*

18. Dette partis oprindelige indstilling til nationaliseringer kom til udtryk ved partikongressen den 30. december 1953, hvor programpunktet om nationalisering af landbrugsejendom blev forkastet med stor majoritet, da man ikke mente, at en sådan nationalisering ville være gavnlig for den økonomiske udvikling. Jfr. P. A. Moltesen, »Det britiske arbejderpartis jordpolitik«, i *Landbrugsrådets Meddelelser* (1953), p.873.

19. Den franske minister for nationaløkonomi, René Pléven, udtalte således den 3. august 1945 i den franske nationalforsamling under debatten om nationaliseringslovene: »Nous moderniser en nationalisant ou mourir«. Jfr. La Pradelle, *op. cit.*, p.45 ff.

på et hvilket som helst tidspunkt, er de seneste års nationaliseringsindgreb tillige motiveret af de særlige omstændigheder, den 2.verdenskrig medførte²⁰.

Som en konsekvens af krigsbegivenhederne og den tyske nazistiske ideologi, var mange virksomheder, som en følge af at indehaverne måtte flygte fra de af Tyskland besatte områder, blevet herreløse eller overtaget af andre. Efter krigens afslutning har det i adskillige tilfælde været umuligt at retablere det oprindelige ejerforhold, idet de nye indehavere i mellemtiden måske havde foretaget investeringer og omlægning af virksomhederne, og de tidligere indehavere enten var døde eller ikke ønskede at vende tilbage til de lande, hvorfra de var flygtet.

Sådan »forladt« ejendom er i vidt omfang nationaliseret af de stater, hvor ejendommen befinder sig, bl.a. ud fra det synspunkt, at denne fremgangsmåde – efter disse staters opfattelse – var den letteste og mest hensigtsmæssige måde at løse dette problem på²¹.

En lignende fremgangsmåde blev benyttet overfor den ejendom, som de fjendtlige styrker annekterede i de besatte lande.

Hertil kommer yderligere, at krigsødelæggelserne i de lande, der har været krigsskueplads, havde skabt et enormt behov for kapital til investeringer i nye maskiner, anlæg m.v. Kapitalbehovet har været af et sådant omfang, at det ikke kunne forventes, at private investeringer ville være tilstrækkelige. I sådanne tilfælde synes nationalisering, med den adgang for statsinvestering dette ejendomsindgreb medfører, at være en praktisk mulighed for at genoplive den af krigen ramte industri. Disse synspunkter begrundede således den i Østrig ved lovene af 26. juli 1946²² m.v. foretagne nationalisering af bl.a. de betydeligste foretagender inden for jern- og stålindustrien. I forbindelse med disse nationaliseringer investerede den østrigske stat ca. 3550 mill. østr. schillinge i den nationaliserede industri.

En klar understregning af disse særlige synspunkter til begrundelse af nationaliseringer findes tillige i den af Tjekoslovakiets præsident, dr. Edward Benes, offentligt fremsatte begrundelse for de tjekoslovaskiske nationaliseringslove²³, hvor det bl.a. understregedes, at den tyske administration havde undergravet bankerne og storindustrien, hvorfor statsstøtte var nødvendig. Staten kunne imidlertid ikke kun hjælpe nogle få virksomheder, men man

20. Jfr. Friedman, *op. cit.*, p.29 ff.

21. Jfr. således Oatman, *op. cit.*, p.1028.

22. Jfr. nedenfor p.89.

23. Citeret efter Orbis, *op. cit.*, p.5.

måtte hjælpe alle, derfor nationalisering. Endvidere fremhævede Benes, at det var nødvendigt at nationalisere sudetertyskernes ejendom som følge af indehavernes forræderi.

4. *Konklusion.* De ovenfor anførte motiver af politisk, nationalistisk og praktisk økonomisk art optræder imidlertid kun sjældent hver for sig. Dette er for så vidt kun naturligt i betragtning af, at mange af de problemer, der tilsigtes løst ved nationaliseringer, kan løses på forskellig måde alt efter hvilken politisk ideologi, der er ledestjerne for statens økonomiske politik. Et eklatant eksempel herpå findes i den officielle begrundelse for den polske nationaliseringslov, hvor dennes nødvendighed understreges med følgende argumenter:²⁴

Polen var ødelagt efter krigen, og hurtig genopbygning var nødvendig. Man ønskede at undgå konjunktursvingninger og dermed følgende arbejdsløshed. Man måtte – som et led i genopbygningsarbejdet – kunne benytte alle til rådighed stående pengemidler til investeringer og ikke til direktørernes private villaer. Investeringerne måtte ske efter behov og ikke efter profit. Levestandarden måtte rejses. Man ville opnå frihed for arbejderne o.s.v.

Der synes således næppe at være noget økonomisk problem, som man ikke mente kunne løses ved hjælp af nationaliseringsindgreb.

De anførte motiver, der af staterne er påberåbt som grundlag for gennemførelsen af omfattende nationaliseringer, viser imidlertid, at nationalisering er motiveret af interesser, der har central betydning for staternes økonomiske liv. Bortset fra de tilfælde, hvor nationaliseringer er dikteret af omstændigheder, der er opstået som følge af begivenheder under 2.verdenskrig, vil spørgsmålet om gennemførelsen af nationaliseringsindgreb i mange tilfælde – i hvert fald efter den nationaliserende stats opfattelse – være bestemmende for denne stats økonomiske og politiske eksistens, og dette må antages at gælde såvel i de stater, hvis regeringsform hviler på socialistiske ideologier, som i stater der i større eller mindre omfang i øvrigt anerkender liberalismen som det mest hensigtsmæssige økonomiske grundlag. Det kan således ikke undre, at disse nationaliseringer tillige har omfattet fremmed ejendom, hvor dette har været nødvendigt, for at staten kunne opnå det tilsigtede øjemed.

24. Hilary Minc i *Zycie Warszawy* for den 3. januar 1946, citeret efter Sharp, *op. cit.*, p.33.

B. Hvilke interesser modvirker nationalisering?

Medens det således er omfattende og betydelige økonomiske interesser, der motiverer nationaliseringsindgreb, er andre staters uvilje og protest over for nationalisering ligeledes dikteret af økonomiske og politiske interesser af en ikke ringe styrke. Disse interesser kan være af såvel national som international karakter.

1. *Nationale interesser.* Gennemførelsen af nationaliseringsforholdsregler over for fremmed ejendom, vil – såfremt der i denne situation ikke ydes erstatning til den af nationaliseringen ramte – betyde, at de fremmede borgere lider et økonomisk tab, og at deres hjemstat eventuelt derved – ud over tabet i nationalformuen – mister en del af den til den investerede formue knyttede økonomiske magt.

De økonomiske og politiske interesser, der herved står på spil for de fremmede stater, er ofte af omfattende betydning.

Det kan således eksempelvis nævnes, at den af de Forenede Stater og amerikanske borgere ejede ejendom i udlandet i 1947 udgjorde ca. \$45.500 mill.²⁵, medens britiske investeringer uden for det britiske rige i 1949 udgjorde £ 2000 mill.²⁶ 27. Om de enkelte nationaliserede lande kan anføres,

25. Jfr. Dickens & Will Harvey Reeves, »Foreign Investments«, *Political Science Quarterly* (1949), p.211. Ifølge New York Herald Tribune for den 29. august 1959 var de Forenede Staters samlede investeringer i fremmede olieletter ved udgangen af 1958 opgjort alene til \$ 9.681.000.000.

26. Jfr. Schwarzenberger, »British Property Abroad«, *Current Legal Problems* (1952), vol. 5, p.296.

27. Tallene for størrelsen af private udenlandske investeringer er ikke helt præcise. En undersøgelse foretaget af de Forenede Nationers sekretariat, offentliggjort i maj 1958, *The International Flow of Private Capital 1956-58*, (UN.doc. E/3249), viser, at private investeringer, foretaget af amerikanske borgere, beløber sig til omkring \$ 4 milliarder om året, hvilket er næsten det dobbelte af tilsvarende investeringer i 1951-52. Heraf er omkring \$ 2 milliarder investeret i de underudviklede lande. Øvrige investeringer af de vestlige lande (først og fremmest Storbritannien, Frankrig, Den tyske Forbundsrepublik, Canada, Schweiz, Holland og Belgien) beløber sig til omkring \$ 2 billioner, hvoraf noget under halvdelen til de underudviklede lande. Langt den største del af disse investeringer har fundet sted i olieproducerende lande. Ud over disse private investeringer har betydelige offentlige investeringer fundet sted. Jfr. Richard N. Gardner, »International Measures for the Promotion and Protection of Foreign Investment«, *Proceedings of the*

at der i 1939 af udlændinge i polske handels- og industriselskaber var investeret beløb svarende til \$ 19,6 mill., hvilket udgjorde 32,7 % af den samlede polske selskabskapital²⁸. Den i Tjekoslovakiet i årene efter den 1. verdenskrig foretagne nationalisering af landbrugsjord, der omfattede 24 % af det totale statsareal²⁹, angik jord, der kun for 57½ % vedkommende tilhørte egne borgere, medens resten tilhørte udlændinge³⁰.

Interessen i at værne den i udlandet investerede ejendom er i øvrigt – men næppe i samme omfang – til stede også over for lande, der yder de af nationaliseringen ramte fremmede fuldstændig erstatning, idet nationalisering i hvert fald bevirker, at den fremmede borger derved bliver udelukket fra virksomhed inden for det økonomiske område, han hidtil har beskæftiget sig med. Også dette vil have betydning for den økonomiske magt, der er knyttet til den i udlandet investerede kapital.

Ønsket om at modsætte sig nationaliseringens direkte virkninger på den i udlandet værende formuemasse findes lige fuldt også hos stater, der i deres hjemland foretager nationaliseringsindgreb, jfr. således den på Sovjet-Russlands foranledning indsatte bestemmelse i de bulgarske og rumænske nationaliseringslove, hvorefter sovjetrussisk ejendom blev undtaget fra nationaliseringsforholdsreglerne.

For stater, der ikke selv anerkender nationalisering som et middel til løsning af økonomiske problemer, vil der ofte være en yderligere grund til at protestere mod nationaliseringer i udlandet, der berører deres interesser.

En protest mod en fremmed stats nationalisering vil i praksis blive opfattet som en tilkendegivelse af, at nationalisering af fremmed ejendom betragtes som noget utilladeligt og uønsket, og denne tilkendegivelse kan – navnlig i perioder hvor nationaliseringer griber mere og mere om sig – være en af de faktorer, hvorved den protesterende stat søger at bevare udlandets tillid til sit økonomiske system og til sit kapitalmarked, en tillid der kan være en afgørende forudsætning for det pågældende lands mulighed for at skaffe fremmed kapital.

2. Internationale interesser. Der er således vægtige grunde for de kapital-

American Society of International Law (1959), p.257-258. Jfr. også *The Promotion of the International Flow of Private Capital*, UN.doc.E/3325 (1960), p.9.

28. Iflg. *Yearbook of Poland* (1939), citeret efter Doman, *op.cit.*, p.1146.

29. Jfr. Moodie, »Agrarian Reforms in East Central Europe«, *Yearbook of World Affairs* (1954), p.242.

30. Jfr. Hobza, *Annuaire*, vol. 43 I (1950), p.85.

eksporterende stater til at modvirke, at nationalisering trænger yderligere igennem som et alment middel til løsning af visse økonomisk politiske problemer. Rent bortset fra disse motiver, hvis eksistens skyldes den enkelte stats ønske om at bevare sin økonomiske position, har de senere år gjort det klart, at der er endda overordentlig væsentlig international interesse i at om ikke direkte modvirke nationaliseringer, da at modvirke nationaliseringens virkninger på fremmed ejendom.

Denne interesse er fx. klart tilkendegivet i den af de Forenede Nationers plenarforsamling den 11. december 1954 vedtagne resolution vedrørende »International Flow of Private Capital for the Economic Development of Under-developed countries«. ³¹

Denne indstilling fra flertallet af staternes side er gentagne gange blevet bekræftet.

Den 12. december 1958³² vedtog plenarforsamlingen således en resolution betitlet »Promotion of the international flow of private capital«, hvor plenarforsamlingen, med direkte henvisning til de risici indgreb i fremmed ejendom medfører, påskønner de bestræbelser, staterne har lagt for dagen for at modvirke de såkaldte »non-business risks«, og opfordrer sekretariatet til at undersøge de forholdsregler, der træffes i såvel kapital-eksporterende som kapital-importerende stater³³

«... for the channelling of an increasing flow of private capital investment into the development of underdeveloped countries under mutually satisfactory arrangements ...»

Disse tilkendegivelser, der vil blive nærmere uddybet i det følgende, viser klart, at de interesser der modvirker nationaliseringer, ikke blot økonomisk men tillige politisk, såvel set ud fra den enkelte stats som fra det internationale samfunds synspunkt, er mindst lige så vægtige som de interesser, der hos de enkelte stater har foranlediget nationaliseringsindgrebets foretagelse.

31. Resolution nr. 824 (IX).

32. Resolution nr. 1318 (XIII).

33. Denne rapport forelå den 26. februar 1960 som *U.N. doc. E/3325*. Jfr. især p.63-81. Af særlig interesse i denne forbindelse er de til nævnte dokument knyttede fortegnelser over lovgivningen i 56 af de såkaldte underudviklede lande, hvorved der gives generelle eller specielle lettelser for fremmede investeringer. I visse tilfælde garanteres endog direkte mod ejendomsindgreb over for den således investerede kapital.

2. AFSNIT

EJENDOMSRET OG EJENDOMSINDGREB

§ 4

Det folkeretlige ejendomsbegreb

Det er almindelig anerkendt, at fremmede ikke efter folkeretten har noget krav på at eje ejendom¹. Dette princip følger allerede af territorialhøjhedens grundsætning, hvorefter en stat har beføjelse til inden for sit territorium at regulere sin retstilstand stort set efter forgodtbefindende, bortset fra visse i traktat og folkeretlige sædvaner indeholdte indskrænkninger og undtagelser.

Til disse sidste hører den fremmedes ret til ejendom ikke. Ingen fremmed borger eller hans hjemstat kan således med rette protestere mod, at en stat bygger sit samfundssystem op på doktriner og principper, der ikke hviler på anerkendelsen af den private ejendomsret. Hertil kommer yderligere det faktum, at selv om en stat måtte anerkende, at udlændinge har ret til at eje ejendom, så indeholder folkeretten ikke nogen nærmere bestemmelse af ejendomsretsbegrebet. Folkeretten angiver ikke nærmere ejendomsrettens reelle indhold, og man kan således ikke i folkeretten konstatere, hvilke beføjelser en fremmed person har med hensyn til de formuegoder, han efter den nationale ret må siges at eje. Folkeretten overlader dette spørgsmål alene til den nationale ret, jfr. således den amerikanske Secretary of State, Mr. Greshams udtalelse af 20. december 1893²:

»It is an established principle of international law, that every State has the right to regulate the conditions upon which property within its territory, whether real or personal, shall be held and transmitted³«.

Der er ikke i de seneste år sket nogen ændring i denne retstilstand. Når det således i menneskerettighedserklæringer er fastslået, at »Everyone has the

1. Ross, *Folkeret*, p.185.

2. Moore, *Digest* (1906), II, p.33.

3. Se også *The Panovezys – Saldutiskis Railway Case*, P.C.I.J., series A/B, No. 76, p.18: »in principle, the property rights and the contractual rights of individuals depend in every State on municipal law«.

right to own property ...», har formålet med denne formulering ikke været at sikre den private ejendomsret som sådan på den måde, at staten skulle anerkende en indskrænkning i sin ubegrænsede ret til at fastsætte regler for ejendomsrettens erhvervelse og dennes indhold. Det fremgår tværtimod af forhandlingerne i de Forenede Nationer og af artiklens hele ordlyd, at hensigten alene har været at beskytte allerede erhvervet ejendom⁴.

De folkeretlige regler om fremmedes ejendom adskiller sig således i væsentlig grad fra de regler, der i øvrigt indeholdes i den folkeretlige fremmedret. Når det for eksempel er fastsat, at fremmede gesandter er eksterritoriale, eller at fremmede har krav på almindelig rets- og handleevne, så er hele den fremmedes retsposition umiddelbart og fuldstændigt beskrevet i folkeretten og afledt af dette retssystem, ligesom heraf følger, at rettighedernes indhold er ens i alle stater, der er medlemmer af folkeretssamfundet⁵.

Anderledes for så vidt angår ejendomsretten. Her bestemmes rettens indhold af den interne lovgivning, der kan variere fra land til land. Det højeste folkeretten indeholder, er en vis retsbeskyttelse af allerede erhvervede rettigheder, nemlig beskyttelse imod at staten fratager den fremmede den ejendomsret, han har erhvervet i henhold til den nationale lovgivning. Forstået på denne måde synes den regel, som normalt hævdes at gælde for fremmedes ejendomsret, alene at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt en stat har pligt til at bevare det på et vilkårligt valgt tidspunkt gældende retssystem, for så vidt angår ejendomsrettens indhold, eller om staten tværtimod har ret til efter folkeretten at ændre sit retssystem på dette område, også for så vidt angår fremmedes ejendom.

Denne konstatering af den særlige karakter, der kendetegner folkerettens regler om ejendomsret, forekommer af betydning ved nærmere undersøgelse af de folkeretlige reglers indhold. Det må nemlig på denne baggrund være klart, at folkeretten ikke – som den nationale ret – kan være udtryk for visse ideologier af økonomisk politisk art.

Spørgsmålet om hvilket økonomisk system, der er det mest hensigtsmæssige, eller vurderingen af hvilke mål staten stræber efter i sin interne økonomiske politik, om målet bør være en liberalistisk eller socialistisk stat, beskæftiger det folkeretlige system sig ikke med. Dette overlades suverænt til den nationale lovgivning.

Når de folkeretlige regler om fremmed ejendomsret, i sammenligning med

4. Jfr. Kuhn, *Pathways in International Law* (1953), p.224.

5. Jfr. Garcia Amador, 4. *Report*, UN.doc.A/CN.4/119, p.7.

de andre fremmedretlige regler, er atypiske i den forstand, at de for så vidt er uden materielt indhold, men i det højeste stiller krav om bevarelse af det på et givet tidspunkt eksisterende retssystem, henleder det endvidere tanken på, at der ved fastsættelsen af reglernes indhold (d.v.s. beskyttelsens omfang) skal udøves en vis forsigtighed med hensyn til anvendelsen af de for fremmedrettens indhold i øvrigt gældende principper på reglerne om ejendomsret. Dette gælder især doktrinen om civilisationens mindstekrav.

Endeligt er det væsentligt at konstatere, at de her omhandlede folkeretlige regler i deres yderste konsekvens, nemlig som ydende en fuldstændig beskyttelse af fremmed ejendomsret, fører til en fastlåsning, i hvert fald over for fremmede, af de eksisterende økonomisk-politiske systemer, således at de enkelte landes lovgivningsmagt ikke uden at krænke folkeretten kan ændre udlændinges ejendomsret. En sådan fuldstændig beskyttelse af den fremmedes ejendomsret, mod et hvilket som helst ejendomsindgreb, eksisterer imidlertid lige så lidt i folkeretten som i det interne retssystem, da ingen stater vil være interesseret i at håndhæve en sådan folkeretlig regel. Ejendomsretten er heller ikke i folkeretten ukrænkelig.

Når adskillige forfattere hævder, fx. som *Guggenheim*⁶, at princippet om privat ejendoms beskyttelse i dag er uanfægtet, er dette således i bedste fald en grov formulering, der kræver nærmere klaring. Staten har mulighed for i vidt omfang at angribe den private ejendom. Det er almindelig anerkendt, at staten har ret til beskatning også af den fremmede, til konfiskation i forbindelse med et kriminelt forhold, ændring i og ophævelse af ejendomsretten som et led i sundhedsmæssige og trafikale eller erhvervsøkonomiske foranstaltninger, ligesom staten efter folkeretten er berettiget til indgreb i ejendomsretten i øvrigt, når særlige statsformål kræver dette. Hertil er yderligere i de seneste årtier føjet statens beføjelser i henhold til den almindelige økonomiske politik, såsom devaluering og opskrivninger af den indenlandske mønt, hvilke forholdsregler med hensyn til omfang etc. ofte er langt mere betydningsfulde end de øvrige ejendomsindgreb, ligesom disse valutaforanstaltninger efter sagens natur ofte og især rammer fremmede borgere.

Dette synspunkt, at opholdsstaten kan ændre ejendomsrettens indhold, fremgår forudsætningsvis af en række folkeretlige traktater. For at udbygge samkvemet mellem landene, er der i løbet af de sidste 100 år indgået en række tosidede overenskomster, der nærmere fastslår omfanget af den beskyttelse, der i disse tilfælde bliver den fremmede ejendom til del. Som

6. *Lehrbuch des Völkerrechts* (1947), p.59.

spredte eksempler fra denne omfattende traktatpraksis kan anføres bosætningstraktaterne mellem Schweiz og de Forenede Stater af 5. november 1950, mellem Schweiz og Rumænien af 19. juli 1933⁷, traktaten mellem de Forenede Stater og Polen af 15. juli 1931 om venskab, handel og konsulære rettigheder⁸, tilsvarende traktat mellem de Forenede Stater og Ungarn af 1926⁹, samt adskillige handelstraktater som Sovjetunionen har indgået med en række stater, fx. med Italien den 7. marts 1924, Tyskland den 12. oktober 1925¹⁰ og Danmark den 17. august 1946¹¹.

Der er næppe tvivl om, at disse traktater, med hensyn til det materielle indhold, indeholder den højeste form for beskyttelse, som det kan forventes, at staterne vil yde fremmed ejendom.

Medens disse traktaters betydning for forståelsen af den almindelige folkerets regler med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der gælder særlige betingelser for indgreb i fremmed ejendomsret, skal behandles på et senere punkt i vor analyse, skal der på dette sted blot påpeges, at disse traktater i intet tilfælde forbyder opholdsstatens ejendomsindgreb. Tværtimod forudsætter traktaterne, at sådanne indgreb kan finde sted, omend på særlige betingelser.

Venskabstraktaten mellem de Forenede Stater og Italien af 2. februar 1948 indeholder således følgende bestemmelse i art. 5, stk. 2:

»The property of nationals, corporations and associations of either High Contracting Party shall not be taken within the territories of the other High Contracting Party without due process of law and without the prompt payment of just and effective compensation ...«

På denne baggrund må det folkeretlige problem alene være, om der i den almindelige folkeret, for så vidt angår staternes udøvelse af den dem i henhold til territorialhøjheden gældende beføjelse til at regulere ejendomsrettens indhold, eller eventuelt ophæve ejendomsretten helt, må iagttages særlige betingelser for så vidt angår fremmed ejendom.

7. Jfr. Bindschedler, *Verstaatlichungsmassnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht* (1950), p.11.

8. *Dep. St. Bul.* (1951), vol. 24, p.821.

9. *Dep. St. Bul.* (1950), vol. 22, p.399.

10. Jfr. Bindschedler, *loc. cit.*

11. Jfr. *Lovtidende C* (1946), p.313-314. Traktaten, der afløser tidligere traktat af 23. april 1923 indeholder i art. 13 mestbegunstigelsesklausul.

Indledningsvis skal imidlertid det spørgsmål rejses, om de ejendomsindgreb, som staten ifølge folkeretten kan foretage over for fremmede, skal være af en særlig karakter, nemlig dikteret af hensynet til almenvellet eller offentlig interesse.

§ 5

Skal ejendomsindgrebet tjene offentlige formål?

Det hævdes ofte, at et indgreb i fremmed ejendom for at opfylde folkerettens krav skal være foretaget af hensyn til almenvellet, således at et vilkårligt indgreb må betragtes som retsstridigt¹.

Begrundelsen for denne opfattelse er tilsyneladende logisk. Når folkeretten anerkender staternes ret til at anfægte fremmed ejendom, er dette en følge af erkendelsen af, at staterne til varetagelse af deres interne, legitime interesser må have adgang til at råde over personer og ejendom, der befinder sig på territoriet. Betydningen heraf er så væsentlig, at fremmedes interesser i at bevare ejendom i et land, på hvis styre de ikke direkte har indflydelse, må vige. Foretager opholdsstaten nu ejendomsindgreb, der ikke tjener statsformål eller almenvellet, falder begrundelsen for berettigelsen af statens kompetence hertil bort, og indgrebet betragtes normalt som folkeretsstridigt.

Georges Scelle hævder således², at ejendomsindgreb over for fremmede, for at være folkeretsmæssigt, bl.a. skal foretages »... pour cause d'utilité publique régulièrement constante«; *Mc. Nair*³ anfører, at indgrebet »... must be motivated by some *bona fide* social or economic purpose involving the use of property nationalized«. Også protokollen til den europæiske konvention om menneskerettighederne indeholder i art. 1 bestemmelse om, at ejendomsindgreb kun kan finde sted til varetagelse af offentlige formål.

Denne opfattelse er utvivlsomt påvirket af national ret, idet staterne praktisk taget altid internretligt begrunder ejendomsindgreb med henvisninger til formålet. Fra en række nationale love kan således nævnes, at motivet til ejendomsindgrebet ofte formuleres som »reasons of public utility«, »for the exploitation of national resources«, »for purpose of land reform«, for at

1. Jfr. Ross, *op. cit.*, p.188.

2. *Précis de droit des gens* (1934), vol. II, p.113.

3. *Op. cit.*, p.243.

»promote the fair distribution of property« og »when property does not serve a useful purpose«⁴.

Det er imidlertid et spørgsmål, om denne lære kan opretholdes.

Folkeretten indeholder ingen nærmere definition af, hvad der forstås ved almenvellet, og opstilling af en sådan definition vil støde på uovervindelige vanskeligheder.

Således som udviklingen i de nationale samfund har været i de seneste årtier, må det erkendes, at staternes indgreb i private rettigheder efterhånden er blevet særdeles omfattende og mangeartede.

Bing Cheng nævner således⁵, at indgreb foretages til bygning af veje og jernbaner, militære barakker og offentlige kirkegårde, opfyldelsen af en folkeretlig forpligtelse, mobiliseringen af økonomiske og industrielle ressourcer af hensyn til krigsfaren. Alle disse eksempler har foreligget i international domspraksis, og listen kan utvivlsomt udvides betydeligt.

Nogen entydig opfattelse af, hvad der i staternes praksis forstås ved »almenvellet« eksisterer ikke. Indholdet af dette begreb eller af det tilsvarende »offentligt formål«, bestemmes først og fremmest af politiske overvejelser, og fastlæggelsen må derfor overlades til den enkelte stat. Når visse forfattere gør sig til talsmænd for en overførelse af det nationalretlige begreb »almenvellet« til folkeretten, overses herved en væsentlig forskel mellem det nationale og det internationale samfund. Også set fra et nationalretligt synspunkt er et udtryk som »almenvellet« vagt og ubestemt, men det, der giver begrebet indhold og dermed kontrollen mod misbrug, fastsættes under hensyn til de interesser, der bedst tjener statens politiske og sociale formål. En myndighed i det internationale samfund, med kompetence til at vurdere hvilke forholdsregler af økonomisk art i de forskellige stater, der tjener staten – eller det internationale samfund – bedst, eksisterer ikke. Medens begrebet »almenvellet« således internt kan have et materielt indhold i overensstemmelse med den enkelte stats politik, må begrebet »almenvellet« set med folkeretlige øjne, være ikke blot vagt og upræcist, men tillige uden reelt indhold. Det må betragtes som udelukket, at en international domstol eller organisation kan danne sig et rimeligt skøn over rigtigheden af en stats påstand om, at et indgreb tjener offentlige formål.

Hertil kommer, at selv om staten overhovedet ikke skulle begrunde sit indgreb, savner folkeretten regler til bedømmelse af en sådan situation, til

4. Citeret efter *UN.doc. A/AC.97/5*, p.125.

5. *General Principles of Law* (1953), p.39.

forskel fra de situationer, hvor indgrebet begrundes af hensyn til almenvellet.

Den foreliggende internationale domspraksis går ikke imod denne konklusion.

Enkelte internationale retsafgørelser har ganske vist været inde på, at spørgsmålet om indgrebets begrundelse i det almene vel el. lign. kan påvirke indgrebets folkeretlige lovlighed. En nøjere undersøgelse af disse afgørelsers *ratio decidendi* viser imidlertid, at afgørelsens begrundelse må søges i de pågældende indgrebs uforenelighed med statens eget retssystem. I bedømmelsen af dette spørgsmål indgår begrebet almenvellet som et led, og når domstolen eller voldgiftsretten skal tage stilling til, om denne betingelse er opfyldt, sker dette da på basis af den indgribende stats eget retssystem, og ikke på grundlag af folkeretten. Situationen er da i virkeligheden en helt anden end den, der er drøftet i nærværende afsnit⁶.

6. Jfr. *Sagen om de norske skibsejeres krav mod U.S.A.* (1921) *R.I.A.A.*, vol. I, p.307 og især p.332, 335 og 336, samt *Walter Fletcher Smith sagen, U.S.A. v. Cuba* (1929). I denne sag udtales det bl.a. i kendelsen: »From a careful examination of the testimony and of the records, the arbitrator is impressed that the attempted expropriation of the claimant's property was not in compliance with the constitution nor with the laws of the Republic, that the expropriation proceedings were not, in good faith, for the purpose of public utility ... While the proceedings were municipal in form, the properties seized were turned over immediately to the defendant company, ostensibly for public purposes, but, in fact, to be used by the defendant for purpose of amusement and privat profit, without any reference to public utility.« Jfr. *R.I.A.A.*, vol. II, p.913 og 917-918.

3.AFSNIT:ERSTATNINGSPLIGT

§ 6

Problemstilling

A. I den problematik, der knytter sig til statens indgreb i den fremmede ejendomsret, har spørgsmålet om, hvorvidt den fremmede har krav på erstatning, samt – i bekræftende fald – de nærmere betingelser for erstatningens fastsættelse og udbetaling, stedse indtaget en dominerende stilling. Visse forfattere er endda af den opfattelse, at erstatningsbetaling er såvel den nødvendige som den tilstrækkelige betingelse for et ejendomsindgrebs lovlighed¹.

Inden der tages stilling til de opfattelser, der vedrørende dette problem er tilkendegivet i litteratur og praksis, må det være af betydning nærmere at fastslå problemstillingen.

Det vil senere blive dokumenteret², at staten ikke er berettiget til en forskelsbehandling af fremmede, for derved at stille disse ringere end landets egne borgere. Såfremt der således fra opholdsstatens (her taget i betydningen af den stat hvor ejendommen befinder sig, og følgelig er genstand for indgreb) side ydes erstatning til landets borgere, har fremmede krav på i det mindste samme behandling.

Herom er alle enige.

Problemet opstår i de tilfælde, hvor landets egne borgere alene får delvis erstatning eller slet ingen erstatning, og spørgsmålet er da, om fremmede har krav på en i erstatningsmæssig henseende bedre retsstilling end den, der tilkommer landets egne borgere i henhold til de af staten vedtagne nationale love. Denne problemstilling berører noget centralt såvel i den nationale ret som i folkeretten.

I den nationale ret er spørgsmålet nøje forbundet med diskussionen om statens suverænitet i betydningen statens overhøjhed over personer og ting, der befinder sig på territoriet. En anerkendelse af at fremmede har en gun-

1. Illustrerende er det således, at Harvard Law School ved fastsættelsen af betingelserne for folkeretsmæssigheden af »Taking and Deprivation of Use or Enjoyment of Property« alene beskæftiger sig med den nærmere udformning af erstatningsbetingelserne. Jfr. *Draft Convention* (1960), art 10, p.64.

2. Jfr. nedenfor § 13.

stigere stilling en landets egne borgere, vil i realiteten betyde en indskrænkning i den nationale lovgivningsmagt til at råde over den på territoriet værende ejendom efter de retningslinier, der måtte – i hvert fald i forholdet indadtil og efter magthavernes skøn – tjene det pågældende samfund bedst. Der er således i dette problem involveret spørgsmål ikke blot af retlig art, men også og især af politisk art af overordentlig vægt.

I folkeretten har nærværende problem altid været betragtet som et af de mest betydningsfulde. Det angår folkerettens forhold til den nationale lovgivning, og det er symptomatisk, at en af de nyeste undersøgelser, nemlig det af Harvard Law School til International Law Commission i maj 1959 afleverede konventionsudkast, allerede i art. 2 fastslår:

»... A State cannot avoid international responsibility by invoking its municipal law.«

Som begrundelse herfor anføres bl.a., at enhver afvigelse fra dette »beneficient principle of law«, vil medføre anerkendelse af princippet om national standard, hvilket vil bevirke, at folkeretten vil overlades i en mindre udviklet tilstand end den faktiske ufuldkommenhed, som præger folkeretten i dag.

Selv om den af Harvard Law School anførte argumentation næppe kan betegnes som tvingende, idet folkerettens regler ikke er til for retssystemets skyld, er det anførte synspunkt vedrørende folkerettens primat ofte gjort gældende i statspraksis, netop for så vidt angår indgreb i fremmedes ejendom.

I en note fra de Forenede Stater af 28. august 1953 til Guatemalas regering, i anledning af denne regerings indgreb i jord, der tilhørte det amerikanske selskab United Fruits Company, uden at man betalte erstatning herfor, hedder det således bl.a.:

»... Further the United States Government must point out, that international law does not authorize states to do any and every act, so long as such act is imposed on nationals and foreigners on a basis of equality or without discrimination. What a state may do with respect to its nationals or their property is a matter largely between that state and its nationals, for the reason that nationals of a state are presumed to be able to take corrective measures looking to the protection of their rights. The Government of the United States is warranted in expecting not only that the law of Guatemala shall be applied fairly as to American nationals without discrimination, but also that both the law itself and its application shall conform at least to minimum standards required by international law³.«

3. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1953), vol. 29, p.358.

Det spørgsmål, der berøres i den amerikanske note, og som i virkeligheden er det centrale i spørgsmålet om erstatningspligtens eksistens, kan følgelig formuleres således: er der i den folkeretlige fremmedret en minimumsstandard, der stiller ubetinget krav til den nationaliserende stat med hensyn til erstatningspligt over for fremmede, uanset hvorledes egne borgere behandles.

B. Dette problem har stort set delt den folkeretlige teori i to grupper, med modsatte opfattelser, og det kan måske være rimeligt allerede på dette sted kort at antyde den diskussion, der i det følgende nærmere skal vurderes og især konfronteres med den nyeste praksis.

1. Langt den overvejende del af de folkeretlige forfattere er også i dag af den opfattelse, at ejendomsindgreb – herunder nationalisering – rettet mod udlændinge, giver de af indgrebet ramte eller deres hjemstat et af den nationaliserende stats interne lovgivning uafhængigt krav på erstatning⁴. Begrundelsen søges bl.a. i teorien om civilisationens mindstekrav, der indeholder doktrinen om respekt for velerhvervede rettigheder. Denne doktrin er – hævdes det – anerkendt i international doms- og voldgiftspraksis, og er i øvrigt udtryk for et nødvendigt retsprincip. At princippet er nødvendigt, vil i denne forbindelse sige, at dettes anerkendelse er en afgørende forudsætning for det internationale samkvem mellem folkeretssamfundets enkelte subjekter. Hertil kommer yderligere, at princippet om fuld erstatningspligt over for udlændinge, der er ramt af ejendomsindgreb, er et traditionelt retfærdighedsprincip, som ikke kan tilintetgøres alene af den omstændighed, at visse stater af politiske grunde finder det rimeligt at foretage ejendomsindgreb uden erstatning, også overfor deres egne borgere. Såfremt folkeretten under alle omstændigheder anerkender den nationale standard som nødvendig og tilstrækkelig målestok for indholdet af den folkeretlige fremmedret, er dette – som nævnt ovenfor – ensbetydende med at de folkeretlige regler mister ethvert indhold og enhver betydning, og det kan ikke være staternes interesse at tilstræbe en sådan løsning.

4. Se eksempelvis Mc. Nair, *op. cit.*, p.251, Borchard, *op. cit.*, p.104 ff, Verdross, »Zur Konfiskation Ausländischen Privateigentums nach Friedensvölkerrecht«, *Zeitschrift für öffentliches Recht* (1924), p.321 ff, Fachiri, »International Law and the Property of Aliens«, *B.Y.I.L.* (1929), p.32 ff, Schindler, »Besitzen konfiskatorische Gesetze ausserterritoriale Wirkung?« *Schweizerisches Jahrbuch f. internationales Recht* (1946), p.65 ff, Kunz, »The Mexican Expropriations«, *Contemporary Law Pamphlets* (1940), p.33.

2. Heroverfor gøres af andre den opfattelse gældende, at i hvert fald generelle ejendomsindgreb ikke giver de udlændinge, der er ramt af indgrebet, anden retsstilling end den, der fremgår af den indgribende stats nationale lovgivning.

Disse forfattere⁵ støtter bl.a. denne opfattelse på den udvikling, der i de seneste årtier er sket i de nationale samfund, hvor erstatning til egne borgere for nationaliseringsindgreb rent faktisk er blevet et særsyn. Folkeretten kan i denne situation ikke blive stående på et krav om erstatning, når dette er i strid med den retsopfattelse, der nu er gældende i mange staters interne ret.

Den manglende erstatningspligt begrundes også i den omstændighed, at det er almindeligt anerkendt folkeret, at den fremmede må tåle, at hans ejendom er underkastet de indskrænkninger, der følger af opholdsstatens nationale lovgivning, for så vidt angår indgreb af bl.a. sundhedsmæssig, politimæssig, trafikal og æstetisk karakter, d.v.s. indgreb, der er nødvendiggjort af ganske særlige hensyn til det almene vel. Når sådanne indgreb uden erstatning tolereres af folkeretten, savnes der begrundelse for den opfattelse, at den fremmede eller hans hjemstat ubetinget har et erstatningskrav, når opholdsstatens indgreb er motiveret af sociale synspunkter, hvilket praktisk taget altid er den officielle begrundelse for de generelle ejendomsindgreb, der her er betegnet som nationalisering.

Andre forfattere igen giver udtryk for, at et erstatningskrav ved nationalisering af fremmed ejendom er uforeneligt med de politiske realiteter i det internationale samfund⁶. Synspunktet er nærmere dette, at udviklingen i folkeretssamfundet har bevirket, at dette nu består af en række stater, hvis økonomiske evner er vidt forskellige, og – og dette er det nye – hvor selv øko-

5. Fischer Williams, *op. cit.*, p.21-22, Payson Wild Jr., »International Law and Mexico Oil«, *Quarterly Journal of Inter-American Relations* (1939), vol. I, p.9-10, Ross, *op. cit.*, p.189 og især *Festskrift til Københavns Universitet* (1956), p.243, Frederic S. Dunn. »International Law and Private Property Rights«, *Columbia Law Review* (1928), vol. 28, p.166-180, Oppenheim & Lauterpacht, *International Law* (1948), vol. I, p.318, Friedmann, *op. cit.*, p.206, Olmstead, »Nationalization of Foreign Property Interests, Particularly those ...«, *New York University Law Review* (1957), vol. 32, p.1124 og mange flere.

6. Jfr. Wesley L. Gould, *An Introduction to International Law* (1957), p.467: »Short of the use of force ... there is no way to alien individuals, corporations or governments to regain property or obtain compensation for losses sustained. Further there is no certainty that a legal right to compensation can be successfully asserted.«

nomisk svage stater har fået en politisk rolle. Interesserne mellem de kapital-eksporterende og de kapitalimporterende er – hævdes det – så forskellige med hensyn til spørgsmålet om erstatning, at eksistensen af en ensartet i folkeretten gældende regel ikke kan påvises⁷.

Det kan endeligt anføres, at det synspunkt, at indgreb i fremmed ejendom medfører erstatningspligt over for den fremmede må forudsætte, at der foreligger situationer, hvor sådan erstatningsbetaling ikke blot er rimelig, d.v.s. i overensstemmelse med rettens grundsætninger, men tillige ligger inden for mulighedernes grænser⁸. I denne forbindelse bør det erindres, at efter en skønsmæssig vurdering omfattede den iranske nationalisering af Anglo-Iranian Oil Co. realværdier for ca. \$ 1400 mill.⁹, medens den iranske guldbeholdning – der udgjorde den væsentligste del af Irans likvide nationalformue – på nationaliseringstidspunktet udgjorde \$ 239 mill.¹⁰.

Et krav om erstatning i en sådan situation vil ikke have nogen mening, medmindre det tolkes derhen, at en stat, der – som Iran – ikke har økonomiske muligheder for at gennemføre sådanne erstatningsbetalinger må afstå fra nationalisering¹¹.

En sådan tolkning af den gældende folkeret vil imidlertid næppe kunne opretholdes, dertil er de i det foregående anførte interesser, der motiverer nationaliseringsindgreb alt for vægtige. Dette synspunkt er tydeligt formuleret af den mexicanske udenrigsminister general Don Eduardo Hay i note af 3. august 1938 til de Forenede Staters ambassadør i forbindelse med de mexicanske landbrugssekspropriationer. Det siges i denne note bl.a.:

7. Jfr. W. Friedmann, »Impacts of Social Organization on International Law«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50, p.504, der bl.a. anfører: »... on the general principle the 'have' and 'have not' nations are bound to remain divided. At the very least it must be admitted that the assumption that nationalization without compensation generally held to be a violation of international law is no longer valid ...«.

8. Jfr. Bindschedler, *op.cit.*, p.39.

9. Ifølge Ford, *op.cit.*, p.188-189.

10. Jfr. *Review of Economic Conditions in the Middle East* (1951), p.76, udgivet af de Forenede Nationers sekretariat.

11. Jfr. Hyde, »Compensation for Expropriation«, *A.J.I.L.*, (1939), vol. 33, p.112, der kræver naturalrestitution, hvis nationaliseringsstaten ikke kan betale, ligeledes Woolsey »Expropriation of Oil Properties in Mexico«, *A.J.I.L.* (1938), vol. 32, p.526 og Verziil, *Annuaire* (1952), vol. 44, II, p.265, der henviser til, at denne løsning var antaget af den indonesiske regering under en parlamentsdebat om nationalisering. Dette synspunkt er imidlertid klart forladt ved de af Indonesien i de seneste år foretagne nationaliseringer.

»The political, social and economic stability and the peace of Mexico depend on the land being placed anew in the hands of the country people who work it; therefore, its distribution, which implies the transformation of the country, that is to say, the future of the nation, could not be halted by the impossibility of paying immediately the value of the properties belonging to a small number of foreigners who seek only a lucrative end.

On the one hand, there are weighed the claims of justice and the improvement of a whole people, and on the other hand, the purely pecuniary interests of some individuals. The position of Mexico in this unequal dilemma could not be other than the one she has assumed, and this is not stated as an excuse for her actions but as a true justification thereof¹².«

Disse synspunkter, der er præget af indgrebenes omfang og socialpolitiske karakter, benyttes af visse forfattere som støtte for den antagelse, at ethvert krav på erstatning ved nationalisering bør opgives, medens andre indtager en mindre radikal holdning gående ud på, at erstatning ved disse særdeles omfattende indgreb i fremmed ejendom må reduceres til en af den indgribende stat ensidigt fastsat godtgørelse¹³.

C. I betragtning af problemets centrale karakter, og under hensyn til den navnlig i de seneste år særdeles omfattende litteratur om disse emner, kan man måske undre sig over, at der ikke såvel i den folkeretlige teori som i den internationale praksis forlængst er opnået tilnærmelsesvis enighed om en entydig løsning. Når dette ikke er tilfældet skyldes det navnlig forhold dels af juridisk teknisk art, og dels af politisk sociologisk art.

I juridisk teknisk henseende har man søgt at besvare spørgsmålet – ligestilling eller international standard – generelt for alle de reglers vedkommende, der indeholdes i den folkeretlige fremmedret, jfr. den ovenfor citerede art. 2A i Harvard Law School konventionsudkast, der er placeret som indledning til de mere detaljerede regler om de forskellige konkrete situationer.

Det er imidlertid næppe sandsynligt, at en generel besvarelse af det opstillede problem er mulig. Koncentrerer man eksempelvis undersøgelsen til alene at omfatte opholdsstatens indgreb i fremmed ejendom, vil det konstateres, at det end ikke på dette i forhold til den almindelige fremmedret begrænsede område vil være sandsynligt, at en og samme regel gælder for en-

12. Jfr. Briggs, *The Law of Nations* (1953), p.558 og Ross & Foighel, *op. cit.*, p.266.

13. Jfr. La Pradelle, *Annuaire* (1950), vol. 43, I, p.128.

hver form for ejendomsindgreb. Netop fordi de forskelligartede indgreb er udtryk for forskellige interesser hos de implicerede stater henholdsvis i indgrebets foretagelse og i indgrebets afværgelse, må det synspunkt, at alle indgreb i fremmed ejendom retligt skal vurderes ens, have formodningen imod sig. At en sondring efter indgrebets art ikke blot er hensigtsmæssig, men måske endog nødvendig for at finde en løsning på det eksisterende problem understreges i øvrigt ved iagttagelse af forholdene i den nationale statsforfatningsret.

I fx. dansk ret er erstatningspligten ved statens ejendomsindgreb positivt fastslået i grundlovens § 73, der direkte omhandler »afståelse« af ejendom. Alligevel er den forfatningsretlige diskussion præget af problemet om, hvorvidt dette eller hint indgreb er en afståelse i erstatningsforpligtende forstand. Også herom har man søgt at opstille teorier af mere generel art, hvoraf nogle lægger vægt på en sproglig tydning af grundlovens ord, medens andre finder de afgørende kriterier i reglens forhistorie og reale betragtninger. Det viser sig imidlertid, at ethvert forsøg på at opstille generelle kriterier støder på vanskeligheder og i virkeligheden ikke kan gennemføres konsekvent allerede som følge af indgrebenes forskelligartethed i form og indhold og med hensyn til de interesser, der motiverer og berøres af de pågældende indgreb¹⁴.

Det må herefter være naturligt i folkeretten – hvor problemerne i langt højere grad er komplekse som følge af, at ikke blot én stats nationale interesser er involveret, men hvor opgaven må være at udfinde regler, der anerkendes af samtlige stater i folkeretssamfundet – at sonde mellem de forskellige arter af ejendomsindgreb og fx. udelukkende koncentrere sig om et enkelt af disse.

Spørgsmålet om, hvorvidt fremmede må tåle ligestilling, eller om der tværtimod gælder en international standard, er ligeledes nøje forbundet med den politiske udvikling i det internationale samfund.

Som det tydeligt fremgik af de debatter, der i de seneste år har fundet sted i de Forenede Nationer, jfr. herom nedenfor, betragtes princippet om en international standard for fremmede af de stater, der i de seneste år stræber efter eller har opnået selvstændig national eksistens, som en reminiscens fra kolonistytet og som et forsøg fra kreditorstatens side på at opretholde en form for kolonialisme. Man sammenligner kravet om en særstilling for fremmede med det forhold, at visse stater i begyndelsen af dette år-

14. Sml. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II* (1960), p.545 ff.

hundrede påtvang mindre udviklede stater en ordning, hvorefter fremmede ikke var underkastet opholdsstatens jurisdiktion¹⁵.

Det faktum, at fastsættelsen af en retsregel er så nøje forbundet med de ændrede internationale forhold og med den internationale politiske debat, bevirker på den ene side, at man kun med forsigtighed kan drage slutninger fra ældre praksis, der har sit grundlag i nu forandrede politiske tilstande, og på den anden side bør ikke enhver udtalelse fra staternes side betragtes som et udtryk for en begrundet retsindstilling, idet de pågældende udtalelser kan være motiveret snarere af politiske end af retlige synspunkter.

For at gennemføre en analyse af de pågældende folkeretlige regler om en eventuel ubetinget erstatningspligt over for fremmede, der rammes af nationaliseringsindgreb, må det følgelig være nødvendigt at konstatere, om det er rigtigt, som hævdet i den overvejende del af teorien, at der eksisterer en regel i den traditionelle folkeret, der beskytter velerhvervede rettigheder. Det bør dernæst undersøges, om en sådan regel også gælder for nationaliseringsindgreb, uanset de ændringer i de internationale økonomiske og politiske forhold, der har motiveret denne nye form for ejendomsindgreb, eller som i hvert fald i tid falder sammen med nationaliseringernes introduktion.

§ 7

Den historiske udvikling: Tiden indtil 1918

A. International praksis

I tiden indtil 1918 var indgreb i ejendom, der tilhørte udlændinge en forholdsvis sjælden foreteelse. De toneangivende stater byggede deres økonomiske politik på en klar liberalistisk opfattelse, således at statsindgreb over for privat ejendom betragtedes som sjældne undtagelser. Staterne havde i øvrigt ingen interesse i at animere deres borgere til investeringer i udlandet, og når dette alligevel skete, var de investerendes hjemstater yderst tilbageholdende

15. Under en diskussion i International Law Commission om staternes ansvar for krænkelse af fremmede, udtalte således Martine Daffary (Iran) den 11/6 1957 vedrørende fremmedes retsstilling: »My country did not, however, wish ... to place them above the law since that would bring back too vividly the bitter memories of the capitulationssystem ...«. *Summary Record* (1957), p.160.

med at forvandle et enkeltstående ejendomsindgreb til en international konflikt.

Fra omkring midten af det 19. århundrede skete der imidlertid en afgørende ændring i staternes indstilling. Diplomatisk beskyttelse af de investerendes interesser blev nu hyppigt forekommende, og krav på erstatning for ejendomsindgreb blev ofte rejst og imødekommet. I Storbritannien stiftedes i 1873 The Corporation of Foreign Bondholders, der, endskønt det var et uofficielt organ, stod i nøje kontakt med den britiske regering, således at der fra officiel side kunne interveneres på de borgeres vegne, hvis rettigheder var blevet krænkede ved fremmede regerings handlinger¹.

Fra denne periode hidrører også en række bosættelsestraktater og venskabs-, skibsfart- og handelstraktater, der i forbindelse med en stigende anvendelse af mestbegunstigelsesklausuler skabte et på traktatmæssigt grundlag hvilende net af regler om beskyttelse af fremmed ejendom².

Der kendes da også fra denne periode en række internationale afgørelser. Enkelte var baseret på de nævnte bosættelses- eller venskabstraktater, andre blev afgjort på udenretligt grundlag ved hjælp af de diplomatiske midler, man dengang betragtede som passende eller i hvert fald ikke utilladelige i det internationale samkvem, medens andre igen blev afgjort af de retsfastsættende organer på grundlag af, hvad man dengang betragtede som gældende folkeret. Da en del af disse afgørelser stadig påberåbes i den internationale debat om erstatningspligt for nationalisering, bør den ældre praksis gøres til genstand for en kort omtale.

(a) *Sagen om det sicilianske svovlmonopol (1836)*. Den sicilianske regering ønskede i 1836 at give et fransk selskab monopol på handel, herunder eksporthandel, med al svovl fra de sicilianske svovlminer. Da planerne om monopolet blev kendt, protesterede Storbritannien ud fra det synspunkt, at den sicilianske regerings forholdsregler krænkede britiske borgeres velerhvervede rettigheder til ejendom. Den britiske regering påberåbte sig parternes traktat af 1816, der dels indeholdt en mestbegunstigelsesklausul, og dels i art. V en bestemmelse om, at britiske borgere havde ret til at eje og benytte (dispose) deres personlige ejendom på enhver måde uden den ringeste hindring. Den sicilianske regering gjorde gældende, at udlændinge ikke – uanset den nævnte traktat – var berettiget til større privilegier end egne bor-

1. Jfr. Wortley, *Expropriation in Public International Law* (1959), p.58.

2. Jfr. Schwarzenberger, *B.Y.I.L.*, vol. XXII (1945), p.96.

gere, og at udlændinge måtte følge landets love. Skønt disse synspunkter blev bestridt af den britiske regering, oprettedes monopolen, hvorefter den britiske regering lod nogle krigsskibe sætte i beredskab og beordrede dem til at sejle til Neapel. Herefter ophævede den sicilianske regering monopolen og medvirkede ved nedsættelsen af en kommission, der skulle fastsætte størrelsen af den erstatning, der skulle ydes britiske borgere som følge af de tab, monopolens midlertidige oprettelse havde medført.

Sagens egnethed som retskilde er bestridt af *Fischer-Williams*³, idet denne forfatter lægger afgørende vægt på, at sagens afgørelse er resultatet af en mellem parterne indgået speciel traktat⁴. *Friedman*⁵ hævder, at sagen mister enhver værdi som følge af den britiske aktion med krigsskibene.

(b) *Finlay-sagen (1849)*. I 1836 tog den græske regering et stykke jord, der tilhørte den britiske borger Finlay, idet jorden skulle benyttes til en udvidelse af haven, der omgav den græske konges palads. Da den græske regering ikke ydede erstatning herfor, protesterede Storbritannien over for Grækenland. I 1849 lykkedes det at bilægge sagen ad diplomatisk vej, derved, at den græske regering betalte erstatning for den eksproprierede jord.

I sin instruktion af 7. august 1846 til den britiske gesandt i Athen bestrider Lord Palmerston ikke Grækenlands ret til at tilegne sig jorden, når blot der ydes erstatning. Det hedder herom i den pågældende skrivelse:

»In all countries it is understood that when land belonging to a private individual is required for purpose of great public utility or of national defence, the private rights must so far yield to public interest, that the individual is compelled by law to give up his land to the public, provided always that he shall receive for it from the public its full and fair value⁶ ...«

(c) *Rev. Jonas King-sagen (1855)*⁷. En noget tilsvarende sag opstod, da den græske regering i 1853 beslaglagde jord, tilhørende en amerikansk statsborger Rev. Jonas King, der tillige blev arresteret og dømt for angreb på det græske monarki og den officielle religion. De Forenede Staters protest angik udelukkende beslaglæggelsen af jorden, og også i dette tilfælde blev sagen

3. *Op. cit.*, p.2.

4. Jfr. også Bindschedler, *op. cit.*, p.29.

5. *Op. cit.*, p.75.

6. *British State Papers* (1849/50), vol. 39, p.431-432, samt Fachiri, *op. cit.*, p.37.

7. Whiteman, *Damages in International Law* (1932), vol. II, p.1387.

bilagt ved forhandling, derved af Grækenland betalte erstatning, der fastsattes til \$ 25.000⁸.

(d) *Henry Savage-sagen (1865)*⁹. Den 17 marts 1852 publicerede El Salvadors regering et dekret, hvorefter al handel med krudt efter den 24. august 1852 ville overgå til et statsmonopol, og eksisterende lagre ville blive beslaglagt. Regeringsdekretet havde blandt andet virkninger for en amerikansk statsborger, Henry Savage, der i året 1851 havde importeret et parti krudt, der nu var blevet værdiløst, idet salg som følge af dekretet praktisk taget var udelukket. Savage krævede erstatning, svarende til krudtlagerets værdi, og efter adskillige forhandlinger mellem El Salvadors og de Forenede Staters regeringer blev sagen forelagt en voldgiftsret, der tilkendte Savage erstatning.

Voldgiftskendelsen kan vel kun forsvares, når det tages i betragtning, at rene økonomiske – i modsætning til sundheds- eller sikkerhedsmæssige – interesser motiverede monopoldannelsen. Sagen er i øvrigt interessant derved, at erstatning kun blev krævet for det beslaglagte løseøre, men ikke for selve indgrebet i erhvervsmuligheden som følge af monopolet.

(e) *Sagen vedrørende Delagoa Bay and East African Railway (1891)*¹⁰. Om handlingsforløbet i nærværende sag henvises til fremstillingen nedenfor¹¹ i afsnittet om beskyttelseskompetence. På dette sted skal alene omtales, at såvel Storbritannien som de Forenede Stater protesterede over for Portugal i anledning af en koncessionsophævelse og krævede erstatning. Portugal måtte bøje sig for dette krav, og den 13. juni 1891 undertegnede parterne en protokol, hvorefter sagen skulle afgøres af en international voldgiftsret.

Ifølge voldgiftsaftalen havde retten til opgave at fastsætte:

»... as it shall deem most just the amount of compensation due by the Portuguese Government to the claimants of the other two Countries.«

Der var således enighed om erstatningspligten, men ikke om erstatningens størrelse.

8. Jfr. Sen. Doc. 9, 33rd Cong., 2 sess., citeret hos Wilson, *A.J.I.L.* (1951), vol. 45, p.88, note 24. Se også Moore, *op. cit.*, vol. 6, p.262-264, der rubricerer sagen under overskriften »Denial of Justice«.

9. Whiteman, *op. cit.*, vol. II, p.893.

10. *Ibid.*, vol. III, p.1694.

11. P.216.

Voldgiftsretten fastsatte erstatningssummen efter de synspunkter, der gælder for erstatning ved kontraktsbrud, idet Portugals handlemåde blev bedømt som retsstridig i forhold til koncessionen.

*Fachiri*¹² betragter sagen som et udtryk for Portugals anerkendelse af en folkeretlig forpligtelse til at betale erstatning ved konfiskation af fremmed ejendom, idet kontraktsmæssige rettigheder også er »ejendom« i beskyttelsesmæssig henseende. Således også *Guggenheim*¹³ og *Bindschedler*¹⁴. Sidstnævnte udtrykker dog nogen tvivl om voldgiftskendelsens egnethed som præjudikat, da retten fastslog erstatningspligt for tilegnelsen af rettigheder og privilegier i strid med udtrykkelige løfter.

(f) *Konflikten om det italienske livsforsikringsmonopol (1911)*¹⁵. I 1911 behandlede den italienske lovgivende forsamling et forslag om oprettelsen af et nationalt livsforsikringsmonopol for hele landet. De allerede eksisterende selskaber, hvoraf $\frac{2}{5}$ var fremmede, skulle ophøre, uden at der fra den italienske stats side af den grund skulle ydes erstatning.

Protester i anledning af lovforslaget blev overrakt den italienske regering af regeringerne for Østrig-Ungarn, Frankrig, Tyskland, de Forenede Stater og Storbritannien. De protesterende stater krævede erstatning, fordi de fremmede livsforsikringsselskaber på grund af monopolets oprettelse var nødsaget til at realisere deres formuegoder med tab. Loven om statsmonopololet blev imidlertid ændret således, at eksisterende selskaber fik tilladelse til at fortsætte forsikringsvirksomheden i endnu ti år, og de havde da mulighed for at foretage en økonomisk forsvarlig realisation af aktiverne – i visse tilfælde endda med fortjeneste som følge af stigningen i ejendomspriserne. Hermed faldt grundlaget for de fremmede staters protest bort.

Konflikten vakte megen opmærksomhed, og mange ansatte jurister støttede de protesterende staters krav ud fra synspunktet om velerhvervede rettigheders beskyttelse.

Sagens interesse må vel også søges deri, at protesten mod monopolloven ikke omfattede ophævelsen af selve næringsfriheden for så vidt angik livsforsikringsvirksomhed, men udelukkende den værdiforringelse, loven medførte for de fremmede selskabers faste ejendomme og løsøre.

12. *Op. cit.*, p.166.

13. *Op. cit.*, vol. I, p.305.

14. *Op. cit.*, p.9.

15. Jfr. *Fachiri, op. cit.*, p.166.

(g) *Sagen om Portugals religiøse ejendomme (1920)*. Efter revolutionen i Portugal i 1910 udstedte den provisoriske regering en lov, dateret den 8. oktober 1910, hvorefter al ejendom, der tilhørte religiøse sammenslutninger blev konfiskeret til fordel for staten. Der blev ikke ydet erstatning.

Den franske, spanske og britiske regering protesterede over for Portugal på de af deres borgeres vegne, der blev ramt af loven, og krævede erstatning. Den 13. juli 1913 undertegnede parterne et *kompromis*, hvorefter der nedsattes en voldgiftsret, der havde til opgave at undersøge og bedømme de fremsatte klager i henhold til gældende traktater, folkerettens almindelige principper og efter billighed (*l'équité*)¹⁶.

Under proceduren gjorde den britiske regering bl.a. gældende, at »... den på ingen måde betragtede sig selv som dommer over, hvad der var lovligt og gyldigt efter Portugals interne lovgivning ... Men regeringen er af den opfattelse, at Portugal ved sin handlemåde har optrådt i modstrid med folkerettens principper«. Endvidere blev det hævdet fra britisk side, at »... respekt for ejendom, respekt for velerhvervede rettigheder, dette er retlige principper i alle civiliserede stater.«

Den portugisiske regering bestred på den anden side ikke de juridiske principper, som dannede grundlaget for de tre regerings krav, men hævdede, at de omhandlede ejendomme ikke tilhørte de fremmede borgere, men deres religiøse sammenslutninger.

Sagen blev afgjort ved en række kendelser¹⁷, hvorved der tilkendtes erstatning i de tilfælde, hvor ejerforholdene og den fremmede nationalitet var godtgjort af de tre regeringer.

(h) *Sagen om de norske skibsejeres krav mod de Forenede Stater (1922)*¹⁸. I forbindelse med den mangel på skibstonnage, der eksisterede i de Forenede Stater ved dette lands indtræden i den 1. verdenskrig i 1917, rekvirerede den amerikanske regering bl.a. en del skibe, der for 15 norske skibsrederes regning var under bygning på amerikanske skibsværfter. Ved krigens afslutning tilbød de Forenede Stater at betale \$ 2.600.000 i erstatning til skibsejerne, hvilket skulle udgøre skibenes materialeværdi, medens de norske skibsejere krævede \$ 18.000.000 som fuld erstatning¹⁹.

16. Voldgiftsaftalens art. 3, *R.I.A.A.*, vol. I, p.9.

17. *Ibid.*, p.11-57.

18. *Ibid.*, p.307 ff.

19. *Ibid.*, p.313.

Den 30. juni 1921 blev der mellem de Forenede Stater og Norge indgået *kompromis* om sagens forelæggelse for den Permanente Voldgiftsdomstol. I henhold til denne aftale blev det bestemt, at:

»... the Tribunal shall examine and decide the aforesaid claims in accordance with the principle of law and equity and determine what sum if any shall be paid in settlement of each claim²⁰.«

Voldgiftsretten, der i det væsentligste gav Norge medhold, omtalte i sin kendelse, at ejerne af de rekvirerede skibe var berettigede til erstatning ifølge amerikansk ret, og at:

»... it is common ground that in this respect the public law of the parties is in complete accord with the international public law of all civilised countries²¹.«

Det er i hovedsagen med støtte i denne sætning, at afgørelsen betragtes som udtryk for, at velerhvervede rettigheder har ubetinget krav på beskyttelse²².

Voldgiftsrettens afgørelse er imidlertid i første række begrundet i, at de Forenede Stater er erstatningspligtig for:

»... having ... made a discriminating use of the power of eminent domain towards citizens of a friendly nation²³.«

Når hertil kommer, at rekvisition af neutrale skibe – ud fra nødretssynspunktet – ifølge den 5. Haagkonvention af 1907, art. 19 medfører erstatningspligt²⁴, er det vanskeligt at se, at voldgiftskendelsen har nogen betydning som støtte for en almindelig teori om ubetinget erstatningspligt for krænkelse af fremmed ejendom.

Afgørelsens betydning som bindende præjudikat er i øvrigt bestridt af de Forenede Staters regering ved skrivelse af 26. februar 1923 til den norske gesandt i Washington²⁵.

20. *Ibid.*, p.310.

21. *Ibid.*, p.332.

22. Jfr. således Guggenheim, *op.cit.*, p.306.

23. *R.I.A.A.*, vol. I, p.339.

24. Jfr. G. og N. Cohn, *Moderne Krigsret* (1915), p.98.

25. *R.I.A.A.*, vol. I, p.344.

B. Konklusion

Som anført i forbindelse med omtalen af de enkelte sager, er ikke alle lige velegnede til at give støtte for den opfattelse, at der i folkeretten eksisterer en klar regel om ubetinget erstatningspligt ved ejendomsindgreb over for fremmede. Alligevel må det kunne hævdes, at eksistensen af en sådan regel på daværende tidspunkt ikke er bestridt, hverken i teorien²⁶ eller i praksis. I overensstemmelse med folkeretssamfundets daværende struktur var det også oplagt i de toneangivende – og disse var stort set identiske med de kapital-eksporterende – staters interesser, at hævde en ubetinget, på folkeretligt grundlag hvilende, erstatningspligt. De mindre stater, der såvel økonomisk som politisk var afhængige af stormagterne, måtte da bøje af for en regel, der dengang var i overensstemmelse med det økonomiske og retlige grundlag, der var basis for langt de fleste staters interne retssystemer. Nogen prøvelse af den folkeretlige regels holdbarhed over for omfattende ejendomsindgreb som fx. nationalisering var der ikke lejlighed til i denne tidsperiode.

§ 8

Den historiske udvikling: Mellemkrigsperioden

A. International praksis

I forbindelse med den russiske kommunistiske revolution fandt omfattende ejendomsindgreb sted i Sovjetunionen. Ved dekret af 26. oktober 1917 afskaffedes den private ejendomsret til jord. Dekreterne af 14. december 1917 samt af 26. januar 1918 indeholdt regler, hvorved de russiske banker nationaliseredes og blev afløst af et statsmonopol for bankforretninger og fra maj 1918 og i årene herefter blev betydelige dele af industrien nationaliseret¹. Nationaliseringerne omfattede i vidt omfang fremmede borgeres ejendom

26. »It is probable that text-writers have given little attention to the status of the private property of aliens in time of peace because the inviolability of such property was so generally recognized.« Jfr. Bullington, »Problems of International Law in the Mexican Constitution of 1917«, *A.J.I.L.* (1927), vol. I, p.695. Jfr. også Kunz, *op.cit.*, p.4: »The rule ... was taken so much for granted that there was hardly any monographic literature on this topic«.

1. Jfr. Vyshinski, *The Law of the Soviet State* (1948), p.19.

uden at de russiske dekreter gav hjemmel til erstatning til de tidligere ejere².

Over for disse indgreb protesterede den 13. februar 1918 i alt tyve stater, nemlig de 14 allierede og associerede magter samt seks neutrale stater³, der anført af de Forenede Staters minister erklærede:

»In order to avoid any misunderstandings in the future, the representatives at Petrograd of all the foreign Powers declare that they view the decrees relating to the repudiation of Russian State debts, the confiscation of property and other similar measures as null and void in so far as their nationals are concerned.«

Denne opfattelse blev bekræftet på konferencen i Bruxelles i oktober 1921 vedrørende forholdene i Rusland, hvor de delegerede vedtog en resolution, der bl.a. indeholdt følgende:

»The forcible expropriations and nationalizations without any compensation or remuneration of property in which foreigners are interested is totally at variance with the practice of civilised states. Where such expropriation has taken place, a claim arises for compensation against the Government of the country⁴.«

Det synspunkt, at den nationaliserende stat – på samme måde som den stat, der foretager et enkeltstående indgreb – var erstatningspligtig, såfremt nationaliseringerne ramte fremmed ejendom, blev klart opretholdt over for Sovjetrusland, uden at denne stat dog ændrede sin retsopfattelse på dette punkt⁵.

Problemet kom på ny frem i forbindelse med notevekslingen mellem de Forenede Stater og Mexico i forbindelse med denne sidstnævnte stats nationalisering af olieindustrien. Nationaliseringen, der var slutresultatet af en årelang konflikt mellem den mexikanske regering og de udenlandske olieinteresser⁶, blev gennemført ved præsidentens dekret af 18. marts 1938⁷.

De Forenede Staters udenrigsminister protesterede ved en note af 22.

2. En gennemgang af de russiske nationaliseringsindgreb findes hos Friedman, *op. cit.*, p.17 ff.

3. Jfr. Wortley, *op. cit.*, p.61.

4. Mc.Nair, *International Law Opinions* (1950), vol. I, p.9.

5. Sovjetrusland har dog i enkelte tilfælde indgået erstatningstraktater, se herom nedenfor p.105.

6. Se herom nedenfor p.81.

7. Jfr. Gaither, *Expropriation in Mexico* (1940), Woolsey, *op. cit.*, p.519 og Kunz, *op. cit.*, p.16 ff.

august 1938, hvor det gjordes gældende, at en nationalisering efter folkeretten skulle ledsages af en erstatning, der var »adequate, effective and prompt«. Dette synspunkt, der svarede til, hvad de Forenede Stater ca. en måned tidligere havde hævdet over for Mexico i anledning af de mexikanske landbrugsekspropriationer⁸, blev ligeledes gjort gældende i en tilsvarende hollandsk note til regeringen i Mexico af 27. oktober 1938⁹.

Mexico påberåbte sig til støtte for nationaliseringens lovlighed bl.a., at nationaliseringen havde hjemmel i den mexikanske forfatning og at indgrebet i øvrigt var dikteret af social nødvendighed. Spørgsmålet blev imidlertid løst ved traktatmæssig overenskomst i 1946, hvor Mexico indgik på at betale erstatning.

Medens stormagternes indstilling over for Sovjetunionen i 1918 utvivlsomt var i overensstemmelse med den herskende opfattelse med hensyn til folkerettens indhold på daværende tidspunkt, var dette knapt så evident i 1938¹⁰. Domspraksis fastholdt dog sit ubetingede krav om ejendomsrettens beskyttelse.

Enkelte internationale afgørelser foreligger fra dette tidsrum¹¹, ligesom den Permanente Domstol for mellemfolkelig Retspleje fik forelagt spørgsmålet om krænkelse af velerhvervede rettigheders beskyttelse i sagen vedrørende *Visse tyske interesser i polsk Øvre Schlesien* (1926)¹². Denne sag drejede sig først og fremmest om fortolkningen af den mellem Tyskland og Polen den 5. marts 1922 indgåede Genevekonvention og kan således næppe være afgørende retskilde for så vidt angår folkerettens almindelige indhold. Ved fortolkningen af den pågældende traktat går domstolen imidlertid ud fra, at der i folkeretten gælder et almindeligt princip om respekt for velerhvervede rettigheder. Domstolen udtaler således:

»... That whereas Head II is general in scope and confirms the obligation of Germany and Poland in their respective portions of the Upper Silesian territory to

8. Jfr. Ross & Foighel, *op. cit.*, p.264 ff.

9. Jfr. *Documents on International Affairs* (1938), I, p.472.

10. Jfr. herom Erik Harremoës, *Nationaliserings internationale virkninger* (1956), p.86.

11. Jfr. således *The de Sabla Claim* (1932), *Annual Digest* 1933/34, p.241, *Hungarian Optants Case* (1927), *Recueil T.A.M.*, vol. VII, p.138, 147, *Goldenbergcase*, *R.I.A.A.*, vol. II, p.901 og især 909. I denne sag hedder det således: »The respect of private property and of the acquired rights of aliens undoubtedly forms part of the general principles accepted by the law of nations«.

12. *P.C.I.J. Series A*, no. 7.

recognise and respect rights of every kind acquired before the transfer of sovereignty by private individuals, companies, or juristic persons, Head II only refers to Polish Upper Silesian and establishes in favour of Poland a right of expropriation which constitutes an exception to the *general principle of respect for vested-rights*¹³.«

Senere hedder det:

»Further there can be no doubt that the expropriation allowed under Head III of the Convention is a derogation from the rules generally applied in regard to the treatment of foreigners and the *principle of respect for vested rights*¹⁴.«

Endelig udtales det i dommen vedrørende indregistreringen af den ny ejer til Chorzówfabrikken:

»If Poland wishes to dispute, the validity of this entry, it can, in any case, only be annulled in pursuance of a decision given by the competent tribunal; this follows from the principle of respect for vested rights, a principle which as the court has already had occasion to observe, forms part of generally accepted international law, which, as regard this point, amongst others constitutes the basis of the Geneva Convention¹⁵.«

Domstolen fik lejlighed til at tage direkte stilling til erstatningsspørgsmålet i forbindelse med ejendomsindgreb i *Sagen vedrørende Fabrikken i Chorzów (Krav om Erstatning) 1928*¹⁶ I denne dom sondres mellem lovlig og ulovlig (fx. traktatstridig) ekspropriation. Domstolen kommer til det resultat, at Polens handling ikke er en (lovlig) ekspropriation »...to render which lawful only the payment of fair compensation would have been wanting ...«¹⁷.

Også i dette tilfælde må dommens udtalelser betragtes som *obiter dicta*, omend de citerede udtalelser må betragtes som et udmærket udtryk for den gældende retsopfattelse på dette tidspunkt.

Omtrent samtidigt skete dog en tilsyneladende ændring i staternes stillingtagen til det her omhandlede spørgsmål.

I 1929 sammenkaldte Folkeforbundet en konference i Paris til drøftelse af

13. *Ibid.*, p.21. Kursiveringerne mine.

14. *Ibid.*, p.22. Kursiveringerne mine.

15. *Ibid.*, p.42.

16. *P.C.I.J. Series A*, No. 17.

17. *Ibid.*, p.46.

fremmedes retsstilling¹⁸. Denne konference fik forelagt udkast til resolution, hvorefter fremmede skulle have ret til en passende erstatning i tilfælde af ekspropriation, uanset om egne borgere ifølge den indgribende stats lovgivning havde en tilsvarende ret.

Dette udkast blev forkastet med 13 stemmer mod 5 og modstanden hidrørte især fra Czekoslovakiet, Jugoslavien, Polen, Rumænien og Salvador, og kun få stater hævdede, at en ubetinget folkeretlig erstatningspligt eksisterede¹⁹.

I stedet vedtoges en regel, hvorefter staterne er forpligtede til med hensyn til erstatning for ekspropriation at give fremmede en behandling, der svarer til den, der ydes egne borgere.

Der er næppe tvivl om, at forløbet af Pariserkonferencen var en mærkepæl i udviklingen af de folkeretlige regler om erstatningspligt ved ejendomsindgreb. Man havde ganske vist i årene umiddelbart forinden set tilfælde af statslige indgreb over for fremmed ejendom, men i et vist omfang var det lykkedes at gennemføre erstatningskrav, og i andre tilfælde betragtedes ejendomsindgreb uden erstatning som undtagelser, der ikke kunne påvirke folkerettens indhold.

Nu måtte man for første gang konstatere, at den sociale udvikling i den nationale ret, hvor den liberalistiske økonomiske samfundsopfattelse var på tilbagetog, havde sat sit præg på den internationale debat om ejendomsrettens beskyttelse. På en international konference var det nu ikke længere muligt at skabe et flertal for den traditionelle folkeretlige regel om ubetinget erstatningspligt.

På den anden side skal man imidlertid heller ikke overvurdere den retlige betydning af konferencen. *Harremoes* nævner således²⁰, at de fire lande, der skarpest imødegik forslaget om en resolution om ubetinget erstatningspligt på dette tidspunkt lå i strid med deres naboer om retten til at inddrage udenlandsk ejendom og om betingelserne, hvorpå denne ret kunne udøves.

Når hertil kommer, at en del af de lande som stemte imod resolutionsudkastet desuagtet betalte erstatning for nationalisering af fremmed ejendom, da en sådan erstatning var hjemlet i de pågældende landes interne ret, viser afstemningsresultatet for så vidt intet af retlig betydning. Den pågældende afstemning synes alene at være udtryk for den tanke, at staterne for-

18. Jfr. *Harremoes, op. cit.*, p.88.

19. Jfr. *League of Nations Doc. C 97, M 23, 1930 II.*

20. *Ibid.*, p.89.

beholdt sig ret til at afvise folkerettens primat i en situation – og dette forekommer yderst vigtig – hvor staterne under alle omstændigheder giver erstatning til fremmede for ejendomsindgreb. Hvorvidt en regel om manglende folkeretlig erstatningspligt også ville have haft international bærekraft i en situation, hvor vedtagelsen af en sådan regel i praksis ville betyde, at de fremmede ingen erstatning får, er vanskeligt at sige på grundlag af Pariserkonferencens resultat.

Pariserkonferencens vedtagelse på dette punkt synes højst at være af teoretisk betydning²¹, og som det nedenfor skal påvises, er kodifikationskonferencer ikke særligt velegnede til afgørelse af retsteoretiske spørgsmål.

B. Konklusion

Mellemkrigsårene bragte spørgsmålet om den folkeretlige beskyttelse af ejendomsretten ind i en ny fase. Man blev i disse år vidne til ejendomsindgreb i et omfang, man ikke tidligere havde kendt.

Det af Sovjetrusland givne eksempel smittede i et vist omfang af på stater, der stod overfor sociale og økonomiske vanskeligheder. For disse stater ville det være af politisk værdi med henblik på fremtiden at få fastslået, at de for så vidt angår betingelserne for ejendomsindgreb alene var bundet af deres egen lovgivning.

Inden for den folkeretlige teori manifesterede de ny tendenser sig først og fremmest i den berømte diskussion mellem *John Fischer Williams* og *A. P. Fachiri*²². Også andre forfattere²³ rejser tvivl om rigtigheden af en regel om ubetinget erstatningspligt ved indgreb af vidtrækkende karakter, der medfører fundamentale ændringer i et lands økonomiske og sociale struktur. Uanset disse forfatteres autoritet må det dog kunne hævdes, at ved udbruddet af den 2. verdenskrig havde der endnu ikke foreligget omstændigheder, der bevirkede, at folkerettens traditionelle regel om en af den nationale lovgivning uafhængig erstatningspligt for indgreb i fremmed ejendom kunne betragtes som forladt. Troen på denne regels ubetingede gyldighed var imidlertid begyndt at vakle.

21. Anderledes Harremoes, *ibid.*

22. *B.Y.I.L.* 1928 og 1929.

23. Brierly, *The Law of Nations* (1936), 2. ed., 9.177 og Oppenheim-Lauterpacht (1957), 5. ed., p.284.

§ 9

Den historiske udvikling : Efterkrigstiden

A. De nationale love

Den tendens til stedse mere omfattende statslige indgreb i den private ejendom, som mellemkrigsperioden viste, kulminerede i årene umiddelbart efter den 2.verdenskrigs afslutning, hvor det internationale samfund er blevet vidne til nationaliseringsindgreb af et hidtil ukendt omfang.

Virkningerne af de forskellige staters nationaliseringer har – i det omfang de har berørt fremmed ejendom eller ejendom i udlandet – selvsagt afspejlet sig i det internationale samfund, såvel ved domstolene som i de Forenede Nationers forskellige organer.

Som skildret ovenfor¹ er disse ejendomsindgreb dikteret af stærke – og i visse tilfælde endog for den enkelte stat livsvigtige interesser af økonomisk, politisk og nationalistisk art, præget i nogen grad af de lokale forhold i den enkelte stat eller i de specielle omstændigheder, som den 2.verdenskrig har skabt i krigshærgede områder. Uanset disse lokalt bestemte forhold kan det imidlertid være af interesse at undersøge de forskellige landes nationaliseringsregler for, navnlig med hensyn til erstatningsforpligtelsen, at konstatere, om den nationale retspraksis dog måtte være et udtryk for en sådan ensartethed i principperne, at man heraf kan udlede en fælles national retsindstilling, der i overensstemmelse med den traditionelle opfattelse af folkerettens kilder kan være bestemmende også for folkerettens indhold.

Om de enkelte landes nationaliseringsforholdsregler kan oplyses følgende:

a) Albanien. Ifølge dekret no. 1835 og edict no. 836 af 22.marts 1954 er udlejningsejendomme og byggegrunde blevet overtaget af den bulgarske stat. Det har dog ikke kunnet oplyses, hvorvidt der i de nævnte forskrifter er hjemmel til erstatning, men erstatning er vist nok ikke blevet ydet til egne borgere².

b) Argentina. Under præsident Perons regime er ved lov nr. 224 af 16. august 1950 de vigtigste industrier blevet nationaliseret. Nationaliseringerne omfattede bl.a. centralbanken, telefonselskabet, luftfartsselskabet og forsikringsselskaberne³.

1. Jfr. § 3.

2. Jfr. nærmere Branko M. Peselj, »International Aspect of the Recent Yugoslav Nationalization Law«, *A.J.I.L.* (1959), vol. 53, p.428, note 1.

3. Jfr. Katzarov, *op.cit.*, p.66.

c) *Bolivia*. Den 21. oktober 1952 underskrev den bolivianske præsident et dekret, i h.t. hvilket de tre vigtigste tinmineselskaber, hvis produktion udgør 75 % af den samlede tinekспорт, overgik til en regeringsinstitution. Dekretet indeholder bestemmelse om, at der skal afsættes et beløb svarende til ca. \$ 21.000.000 til imødegåelse af erstatningskrav. Store udenlandske interesser var knyttet til selskaberne. Den hjemlede erstatning er blevet udbetalt⁴.

d) *Bulgarien*. Allerede før afslutningen af den 2. verdenskrig foretoges i et vist omfang nationaliseringer i Bulgarien. Ved lov af 25. december 1942 blev således de bulgarske banker nationaliseret⁵. Loven bestemte bl.a., at erstatning skulle ydes indehavere af bankaktier i forhold til aktiernes pålydende værdi. Erstatning for aktier, tilhørende fremmede, skulle dog fastsættes efter nærmere forhandling med de pågældende regeringer.

Med hjemmel i Bulgariens forfatning af 6. december 1947⁶, vedtoges den 24. december 1947 en almindelig nationaliseringslov, hvorved store dele af industrien overgik til statseje.

Specielt vedrørende fremmed ejendom bestemmer denne lov i art. 4, at nationaliseringen ikke omfatter virksomheder, som tilhører fremmede nationer og som omfattes af bestemmelsen i fredstraktatens art. 24. Da denne sidste bestemmelse imidlertid udelukkende vedrører Bulgariens anerkendelse af Sovjet-Ruslands ret til tysk ejendom i Bulgarien⁷, er virkningerne af lovens art. 4 begrænset til russisk ejendom⁸.

Lovens art. 13 indeholder bestemmelser om erstatningspligt for staten til tidligere ejere. Kollaboratører og personer, der i øvrigt er politisk belastede, er ikke berettigede til erstatning. Erstatningen skulle ydes i statsobligationer, der skulle være rentebærende⁹.

Ved dekret af 15. april 1948 nationaliseredes udlejningsejendomme og byggegrunde¹⁰, ved lov af 3. november 1948 alle skibe¹¹ og ved dekret af 18. februar 1949¹² overtog regeringen stormagasiner og forskellige andre virksomheder, der fremstillede eller forhandlede forbrugsgoder, ligesom import og eksporthandel blev overtaget.

4. Jfr. *Udenrigsm. Tidsskrift*, nr. 36 af 20. december 1952.

5. Doman, *op. cit.*, p.1156.

6. Kapitel III, art. 6-14, handler specielt om nationalisering.

7. *U.N.T.S.*, vol. 41, p.72.

8. Jfr. Katzarov, *op. cit.*, p.59.

9. Jfr. Katzarov, »Les Nationalisations en Bulgarie« i Puget, *Les Nationalisations en France et a l'etranger* (1958), p.152.

10. Jfr. Branko M. Peselj, *ibid.*

11. Jfr. *U.N. doc. A/AC. 97/5*, p.141.

Der er vist nok ikke udbetalt erstatning i henhold til lovens erstatningsbestemmelser.

e) *Burma*. I 1948 gennemførtes en omfattende jordreform, der betragtedes som det første skridt henimod kollektivisering af landbruget. Senere blev skovbrug, flodtransport og olieindustrien nationaliseret, dog således at de tidligere ejere af de nationaliserede virksomheder fik tildelt erstatning¹³.

De foretagne jordreformer¹⁴ skabte straks betydelig uro i fremmede industri- og kapitalkredse. Dette bevirkede at den burmesiske industriminister i en tale følte sig foranlediget til at fastslå, at udlændinge, der har foretaget investeringer i Burma, ikke ville få deres virksomheder nationaliseret inden for en periode af 20 år, og at de ville få tilladelse til at overføre udbyttet af deres investeringer.

Ministeren tilføjede, at passende kompensation ville blive udbetalt, såfremt regeringen efter periodens udløb måtte gennemføre en nationalisering af udenlandske kapitalinvesteringer.

f) *Costa Rica*. Ved dekret no. 71 af 21. juni 1948¹⁵ bestemtes, at landets privatbanker nationaliseredes. Betalingen af erstatning for de nationaliserede bankaktier vil blive fastsat ved et senere dekret.

Dekretet begrundedes med den overordentlige grad af afhængighed, som det moderne erhvervsliv står i til bankerne, hvorfor bankvirksomhed ikke bør udøves af private. Der henvises endvidere til, at bankerne ikke alene omsætter deres egen kapital, men den nationale opsparing, hvorfor bankernes overskud bør komme samfundet til gode, frem for en begrænset gruppe aktionærer.

g) *Czechoslovakiet*. Den 27. oktober 1945 vedtoges i Czechoslovakiet en række nationaliseringslove¹⁶, hvorved en væsentlig del af det czechiske erhvervsliv blev overtaget af staten¹⁷.

12. *Bulgarsk Journal Officiel* no. 46 af 26. februar 1949.

13. Jfr. *The Economist*, vol. 156, p. 62.

14. Jfr. *The Land Nationalization Bill 1948*, *The Burma Gazette* af 18. september 1948.

15. Offentliggjort i Costa Ricas Statstidende den 22. juni 1948.

16. Allerede den 19. maj 1945 udstedte den czechiske præsident dekret om konfiskation af »herreløse ejendomme«, d.v.s. ejendomme, der tilhørte tyske eller ungarske borgere, eller czechere, der utilbørligt havde samarbejdet med fjenden. Dekretet, der var motiveret af pønale interesser, kan – også fordi staten umiddelbart efter konfiskationen solgte ejendomme til private – næppe karakteriseres som nationalisering. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p. 1028. Jfr. også Rado, »Czechoslovak Nationalization Decrees: Some International Aspects«, *A.J.I.L.* (1947), vol. 41, p. 795-805.

17. Jfr. Doman, *op. cit.*, p. 1143 og Oatman, *op. cit.*, p. 1027 ff.

De i henhold til lovens udstedte dekreter omfattende mineindustrier og de vigtigste industrigrene, der beskæftigede et nærmere fastsat antal arbejdere¹⁸, visse industrivirksomheder i fødevarebranchen¹⁹, selskaber, der beskæftigede sig med bankvirksomhed²⁰, samt alle private forsikringsselskaber²¹. Ialt omfattede disse nationaliseringsforholdsregler ved udgangen af 1947 8379 virksomheder, der beskæftigede over 1 million mennesker, eller 65 % af landets samlede industrielle kapacitet.

Nationaliseringerne berørte såvel egne borgeres som fremmedes interesser. Det kan således nævnes, at de nationaliserede amerikanske interesser skønsmæssigt er blevet ansat til \$ 30-50 mill.²².

Samtlige nationaliseringsdekreter indeholder ensartede bestemmelser om, at erstatning skulle ydes ejerne af nationaliseret ejendom, medmindre disse var af tysk eller ungarsk nationalitet eller i øvrigt utilbørligt havde samarbejdet med fjenden. Jfr. fx. i dekret no. 100, art. 7-10. Hvis et selskab som følge af disse bestemmelser ikke var erstatningsberettiget, kunne de enkelte aktionærer alligevel få erstatning, såfremt aktionærerne ikke havde ansvar for de forhold, der betog selskabet erstatningsretten, jfr. art. 7, stk. 1, nr. 3. Denne regel er af særlig betydning for fremmede aktionærer i de nationaliserede selskaber²³.

For at skaffe mulighed for erstatningsbetalingerne blev oprettet et fond, hvis midler skulle hidrøre fra de nationaliserede virksomheders overskud. Erstatning skulle ydes efter værdien af den nationaliserede ejendom, fastsat på basis af det officielle prisniveau på tidspunktet for lovens ikrafttræden, med fradrag af den på ejendommen hvilende gæld. Erstatningen skulle udbetales i obligationer, eller – i særlige tilfælde – på anden af regeringen fastsat måde.

Ved lov af 15. maj 1946 indførtes imidlertid skat på krigsfortjenester og kapitalvinding, hvilket medførte, at de lovede erstatninger i hvert fald ville blive reduceret væsentligt. Der er ikke hidtil i henhold til nationaliseringsdekreterne ydet erstatninger til landets borgere.

Specielt vedrørende fremmed ejendom meddelte den czekiske regering i januar 1946, at (i) erstatninger for nationaliseret ejendom, i hvilken fremmed kapital er investeret, vil blive reguleret ved direkte forhandling med kapitalejernes regering, og (ii) at sådan erstatning vil blive ydet i form af 3 % statsobligationer. I delvis overensstemmelse med denne erklæring er erstatning ydet i et vist omfang, ved traktatmæssige ordninger.

18. Dekret nr. 100/45.

19. Dekret nr. 101/45.

20. Dekret nr. 102/45.

21. Dekret nr. 103/45.

22. Oatman, *ibid*.

23. *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p.1003.

Efter præsident Gottwalds magtovertagelse i marts 1948 blev nationaliseringen fortsat. Derved blev en-gros handel, udenrigshandel, bygningsindustri, rejsebu-reauer samt hotel- og restaurationsvirksomheder nationaliseret med tilbagevirken-de kraft fra 1. januar 1948²⁴. Erstatningsprincipperne blev stort set bevaret.

Ved lov nr. 67/1956, der blev offentliggjort den 27. december 1956, blev be-boelsesejendom sat under national forvaltning.

h) *Frankrig*. Allerede i krigens sidste år påbegyndtes i Frankrig en nationalisering af de vigtigste industrier. Ved lov af 13. december 1944 blev således oprettet et offentligt selskab til udnyttelse af de kulminer, der findes i Frankrigs nordøstlige del²⁵.

Loven af 2. december 1945 nationaliserede Banque de France og de fire største handelsbanker²⁶. Denne lov var en konsekvens af et længe næret ønske om statslig indflydelse på landets økonomi og især på ledelsen af Banque de France. Loven er i øvrigt bemærkelsesværdig ved sin begrænsning derved, at nationaliseringen ikke omfatter samtlige banker af en vis størrelsesorden, idet visse større banker (Banque de Paris et des Pays-Bas og Union Parisienne), der ejedes af fremmed kapital, ikke blev nationaliseret. Dette skyldtes vist nok frykten for internationale politiske komplikationer.

En lignende tilbageholdenhed fra fransk side blev ikke lagt for dagen ved de øvrige nationaliseringslove.

Ved loven af 26. juni 1945 blev alle flyveselskaber opslugt af det statsejede Air France.

Loven af 8. april 1946 nationaliserede elektricitet- og gasværkerne. Afgørende for om et værk var omfattet af loven, var størrelsen af gennemsnitsproduktionen i en vis nærmere angivet årrække²⁷. Umiddelbart herefter – ved lov af 25. april 1946 – blev $\frac{2}{3}$ af de førende forsikringsselskaber nationaliseret, og ved loven af 17. maj 1946 overtog staten de endnu privatejede kulminer.

For samtlige disse nationaliseringer ydede den franske stat erstatning i statsobligationer, der forrentedes med 3 % p.a.²⁸. Værdien af den nationaliserede ejendom blev for så vidt angår aktieselskaber fastsat til en vis gennemsnitskurs for aktierne. Specielt for bankaktiernes vedkommende blev værdien fastsat efter kursen på et

24. Loven blev offentliggjort den 2. juni 1948.

25. Doman, *op. cit.*, p.1141.

26. Myers, *op. cit.*, p.189.

27. Jfr. Kromann Kristensen, »Nationalisering af elektricitetsforsyningen i Frankrig«, *Ingeniøren* (1948), p.328.

28. Det kommunistiske parti forsøgte forgæves at gennemføre, at erstatningerne for den nationaliserede kulindustri kun skulle betales til mindre og patriotiske aktionærer, jfr. Einaudi, *op. cit.*, p.40.

tidspunkt, hvor rygterne om nationalisering havde presset denne ned^{29 30}. I dette tilfælde kan erstatningen næppe betragtes som fuldstændig.

Loven om nationalisering af elektricitet- og gasværkerne bestemte i art. 13, sidste stk., at »fremmede aktionærinteresser vil blive reguleret ved særlige af produktions-, udenrigs- og finansministeren givne regler«. Det fremgik af parlamentsdebatten vedrørende denne lov, at den franske stat var villig til at give større erstatning til fremmede end til egne borgere³¹.

Udover disse socialt-politisk betonede nationaliseringer blev en del virksomheder, bl.a. Renault-værkerne, umiddelbart efter krigen overtaget af staten med den begrundelse, at virksomhedernes indehavere havde samarbejdet utilbørligt med fjenden. For denne statsovertagelse blev der – af pønale grunde – ikke ydet erstatning.

Der har ikke fundet nationaliseringer sted efter 1946.

i) *Holland*. Efter 2. verdenskrig nationaliseredes ved lov af 23. april 1948 aktierne i Hollands hovedbank. Der blev herfor ydet erstatning såvel til egne borgere som til fremmede. Erstatningen blev fastsat til to gange aktiernes nominelle værdi og blev betalt i statsobligationer, der forrentedes med 2½ % p.a. De oprindelige aktier havde i de sidste 15 år givet en forrentning på 5 % p.a. Statsobligationerne var negotiable, og der blev givet udlændinge ret til at udføre obligationerne eller eventuelt salgsprovenue. Der var enighed mellem alle interesserede parter om, at erstatningen måtte betragtes som adæquat, når hensyn tages til de enorme tab, banken faktisk havde lidt som et resultat af verdenskrigen³².

j) *Indien*. Pr. 1. juli 1955 gennemførtes nationalisering af Indiens største bankvirksomhed, »Imperial Bank of India«. Ved nationaliseringen oprettedes en statsbank, hvori det imidlertid stadig var tilladt de tidligere aktionærer i Imperial Bank at beholde 45 % af statsbankens samlede aktiekapital.

29. Myers, *ibid*.

30. For så vidt angår kraft- og kulindustrien, bestemte regeringen ensidigt, hvor meget mere end 1938-værdien aktierne var værd. Gennemsnitserstatningen for aktier i Banque de France blev fastsat til 28.000 frcs. pr. aktie. Ud fra en forsigtig vurdering af aktiernes likvidationsværdi måtte denne på nationaliseringstidspunktet sættes til ca. 44.000 frcs., jfr. Einaudi, *ibid*.

31. Doman, *op. cit.*, p.1142.

32. Disse oplysninger er venligst meddelt mig af dr. Josephus Jitta, Haag, der samtidigt har henledt min opmærksomhed på, at det i min *Nationalization*, p.62, omtalt kongelige dekret af 20. april 1945 vedrørende den krigsramte mineindustri, alene hjemlede en midlertidig statsadministration, der på ny blev ophævet den 1. januar 1949. Før 1948 nationaliseredes ved love af 17. november 1933 og af 2. juli 1934 de hollandske jernbaner. Også i disse tilfælde blev fuld erstatning ydet.

Imperial Bank of India havde ved nationaliseringen afdelinger i Pakistan, Burma, Ceylon og Storbritannien. Problemet om disse afdelingers overgang til stats-eje er endnu ikke løst.

Der er ved nationaliseringen udbetalt erstatning til ejerne.

Ved nationaliseringslovens forelæggelse udtalte Nehru i parlamentet, at dette skulle have den endelige og fuldstændige kompetence til at fastsætte erstatningens størrelse, uden at spørgsmålet kunne indbringes for domstolene. Selv om der måtte være mulighed for at yde fuldstændig erstatning, ville sådan erstatningsbetaling været uretfærdig og forkert. »The 'haves' would remain 'haves' and the 'have-nots' would remain 'have-nots'³³.«

k) *Indonesien*. Som led i den nationale frigørelseskamp udstedtes den 27. december 1958 en lov vedrørende nationalisering af hollandskejede virksomheder, herunder de hollandske tobaksplantager. Loven havde i første række politisk sigte. Ifølge lovens art. 2 skal de tidligere ejere af de nationaliserede virksomheder have erstatning, hvis størrelse fastsættes af en af den indonesiske regering nedsat komite. Komiteens afgørelser kan såvel af ejerne som af regeringen appelleres til højesteret³⁴.

Ved dekret af 23. februar 1959 blev det nærmere bestemt, hvilke virksomheder, der kunne betragtes som hollandske, idet dette spørgsmåls afgørelse blev henlagt til en særlig komite. Ved dekret af 2. april 1959 blev der givet nærmere regler for den formelle fremgangsmåde vedrørende erstatningsfastsættelsen. Ved dekret af 2. maj 1959 bestemtes, at bl.a. hollandske gas- og elektricitetsværker skulle nationaliseres.

l) *Iran*. Ved lov af 2. maj 1951 vedtoges en nationaliseringslov, der efter sin formulering omfattede hele landets olieindustri, men som i virkeligheden alene ramte det engelskejede Anglo-American Oil Company. Loven indeholdt regler om, at den iranske regering skulle deponere 25 % af nettoindtægten fra det statsovertagne olieselskab til imødegåelse af eventuelle erstatningskrav fra det nationaliserede selskab. Om lovens nærmere indhold, samt om den internationale konflikt, nationaliseringen gav anledning til, henvises til nedenfor, p.176 ff.

m) *Jugoslavien*. Jugoslaviens nationaliseringslov blev vedtaget den 5. december 1946³⁵. Med hjemmel i denne lov blev privatvirksomheder af en vis størrelse

33. The Times af 15. marts 1955 citeret efter *Report International Law Association* (1958), p.236.

34. Jfr. *N.T.V.I.R.* (1959), vol. VI, p.291.

35. Doman, *op. cit.*, p.1150.

inden for 42 industrigrene nationaliseret, herunder miner, olieindustri, transport, elektricitet, fødevarer, banker, forsikringsselskaber, tekstil og en-gros handel³⁶.

Den nationaliserede ejendom skulle erstattes ved udbetaling i statsobligationer i forhold til nettoværdien på nationaliseringstidspunktet. Dog ydedes erstatning ikke til tyskere eller andre, der under krigen havde samarbejdet med fjenden. Bevisbyrden for, at et sådant samarbejde ikke havde fundet sted, påhvilede de nationaliserede virksomheders ejere.

Heller ikke i Jugoslavien har egne borgere fået udbetalt erstatning. Tilføjelser til loven, hvorved denne blev endnu mere omfattende, blev offentliggjort den 29. april 1948³⁷.

Den 26. december 1958 vedtog den jugoslaviske nationalforsamling en lov om nationalisering af udlejningsejendomme og byggegrunde³⁸. Formålet med loven var at eliminere de sidste spor af kapitalistisk økonomi. Loven omfatter alle bygninger med mere end to lejligheder og alle byggegrunde.

Loven ændrede kun lidt i den faktiske retstilstand, da der den 26. december 1953 var blevet vedtaget en lov, der berøvede ejere af beboelsesejendomme den praktiske nydelse af ejendomsretten.

Nationaliseringsloven indeholdt bestemmelser om erstatning, der i virkeligheden kun var en 50 % erstatning fordelt over 50 år uden rentegodtgørelse. Det var følgelig af betydning, at lovens art. 77 autoriserede regeringen til at give særlige bestemmelser med hensyn til betaling af erstatning for nationaliseret ejendom, der tilhørte udlændinge. Sådant erstatning – hedder det i loven – skal være i overensstemmelse med internationale aftaler og princippet om gensidighed³⁹.

n) *Kina*. Efter den kommunistiske magtovertagelse gennemførtes omfattende nationaliseringer af privatforetagender inden for industri og handel. Det viste sig imidlertid, at de etablerede statsforetagender ikke fungerede synderligt effektivt. I 1953 foretoges derfor en ophævelse af nationaliseringerne, således at de private foretagender blev videreført under deres gamle firmanavn og under de tidligere ejeres ledelse.

Den i virksomheden investerede kapitalers størrelse blev fastsat og forrentningen heraf statsgaranteret. Renten blev imidlertid sat forholdsvis lavt. Ejerne kom under fuldstændig statskontrol, både med hensyn til fastsættelse af priser, lønninger etc.

36. *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p.1150.

37. Jfr. *U.N. doc. A/AC 97/5*, p.142.

38. Offentliggjort i jugoslavisk statstidende no. 52 af 31. december 1958.

39. Jfr. Peselj, *op.cit.*, p.428, og *Udenrigsm. tidsskrift* nr. 22 af 5. juni 1959.

o) *Mexico*⁴⁰. Ved præsidentens dekret af 18. marts 1938 blev den mexicanske olie-industri – der ejedes af amerikanske, britiske og hollandske selskaber – nationaliseret⁴¹.

Dette dekret udgjorde afslutningen på en udvikling, der var begyndt i 1917, da Mexicos nye forfatning blev vedtaget. Forfatningens art. 27 bestemte, at ejendomsretten til jorden og til de i jorden værende rigdomme tilkom staten. Med hjemmel i denne bestemmelse vedtoges i 1925 en lov, hvorved der tilsigtedes visse indskrænkninger i de bestående fremmede selskabers rettigheder, idet disse skulle afløses af tidsbegrænsede koncessioner. Lovens forfatningsmæssighed blev imidlertid bestridt af olieselskaberne, og ved højesterets dom af 17. november 1927 fik olieselskaberne medhold⁴².

I 1936 begyndte imidlertid konflikten om de fremmede olieselskaber påny⁴³. Oliearbejdernes fagforening stillede – antageligt inspireret af regeringen – selskaberne over for exorbitante krav med hensyn til lønninger, ferie, sociale goder i øvrigt, og da selskaberne afviste disse krav, etableredes generalstrejke. Strejken ophørte efter at der var nedsat en kommission, som havde til opgave at undersøge selskabernes økonomiske muligheder for at opfylde arbejdernes krav. Denne undersøgelse gik selskaberne imod, men uanset at højesteret ved dom af 1. marts 1938 bestemte, at arbejdernes krav i det væsentligste skulle imødekommes, nægtede selskaberne dette. Herefter mente præsidenten sig berettiget til at udstede ovennævnte nationaliseringsdekret⁴⁴.

De fremmede stater, hvis borgere og selskaber var ramt af nationaliseringen, protesterede over for Mexico og krævede erstatning. Dette spørgsmål blev efter årelange drøftelser endeligt løst ved traktatmæssig overenskomst. Jfr. herom nedenfor.

p) *New Zealand*. Fra 1. april 1949 overtog staten ejendomsretten til alle konsta-

40. Der er ikke i tiden efter 2.verdenskrig foretaget nationaliseringer i Mexico. For at konstatere denne stats indstilling til nationaliseringsproblemet, forekommer det dog rimeligt i denne sammenhæng at medtage forholdsregler truffet umiddelbart forinden det heromhandlede tidsrum.

41. Jfr. Gaither, *loc. cit.*, Woolsey, *op. cit.*, p.519, og Friedman, *op. cit.*, p.25 ff.

42. Jfr. *Mexican Petroleum Company of California v. Secretary of Industry, Commerce and Labour* (1927), *A.J.I.L.*, vol. 22, p.421.

43. Gaither, *op. cit.*, p.52.

44. Dekretets art. 1 lød således: »There are hereby declared expropriated, because of their being of public utility, and in favour of the Nation, the machinery, installations, buildings, pipelines, refineries, storage tanks, ways of communication, tanks cars, distributing stations and all other real and personal property ... (tilhørende 15 navngivne selskaber)«.

terede og ikke konstaterede kullejer i New Zealand⁴⁵. I alle tilfælde, hvor der var tale om kulminer i drift, ydedes erstatning til de tidligere ejere. Erstatningen beregnedes på grundlag af produktionen i årene 1941-47 og udgjorde normalt 15 gange det gennemsnitlige årsoverskud.

q) *Polen*. Den polske nationaliseringslov af 3. januar 1946⁴⁶ indeholder dels regler af pønål karakter, idet alle virksomheder, der ejedes af det tyske rige eller af tyskerne, nationaliseredes uden erstatning (art. II), og dels regler, hvorefter øvrige virksomheder af en nærmere angivet karakter skal overgå til statseje (art. III).

De virksomheder, der omfattes af den almindelige nationalisering, hører alle til én af 17 nærmere angivne industriområder, herunder miner, olieindustri, vandværker, jern- og stålindustri, sukkerindustri, bryggerier, gærfabrikker, tekstilindustri, bogtrykkerier etc. Udover disse industrigrene nationaliseredes i øvrigt enhver virksomhed, der beskæftigede mere end 50 arbejdere pr. skift.

Den 30. september 1946 offentliggjorde den polske regering en fortegnelse over 513 firmaer, der konfiskeredes uden erstatning i henhold til lovens art. II, og over 404 nationaliserede firmaer, for hvilke den polske stat havde til hensigt at betale erstatning. I begge grupper af firmaer var fremmed ejendom i vidt omfang involveret⁴⁷.

Lovens art. IV bestemmer, at nationaliseringen tillige omfatter alle fordringer mod de nationaliserede virksomheder, bortset fra sådanne, der tilhører polske offentlige juridiske personer, ligesom nationaliseringen omfatter alle virksomhederne tilhørende fordringsrettigheder, licenser, patenter m.v.

Ifølge nationaliseringsloven art. VII skulle erstatning ydes ejere af virksomheder, nationaliseret i henhold til art. III, inden for ét år efter at erstatningsbeløbet var fastsat. Erstatningen skulle – ligesom i den czekiske lov – udbetales i form af statsobligationer eller under ganske exceptionelle omstændigheder kontant eller på anden måde. Erstatningen skulle fastsættes af en særlig kommission efter i loven nærmere angivne retningslinier.

Vedrørende disse meget udførlige erstatningsbestemmelser udtalte den polske industriminister, Hilary Minc, i Warszawa radio den 2. januar 1946, at hele nationen stod bag ham, når han udtalte, at fuld erstatning skulle betales i sådan en udstrækning, i en sådan form, og under sådanne vilkår, at dette ikke ville virke som et handicap for udviklingen af Polens økonomi⁴⁸. Der er da heller ikke hidtil udbetalt erstatning til polske borgere eller selskaber.

45. *Udenrigsm. tidsskrift* (1948), p.383.

46. Jfr. *ibid.*, p.190, Goldberger Metzger, »The Polish Nationalization Law«, *Dep.St.Bul.* (1946), vol. 15, p.651 ff og Doman, *op. cit.*, p.1146 ff.

47. *Dep.St.Bul.* (1946), vol. 15, p.654.

48. *Ibid.*, p.653.

Ved lov af 21. december 1945, med tillæg, dekreterne no. 343/1950, no. 75/1951 og no. 55/1955 blev polske ejendomme sat under nationalforvaltning.

r) *Rumænien*. Den første nationaliseringslov vedtoges i Rumænien den 28. december 1947⁴⁹ og angik udelukkende den rumænske nationalbank. Efter at der ved Den rumænske Folkerepubliks Forfatning af 13. april 1948 var skabt forfatningsmæssig hjemmel for yderligere nationalisering⁵⁰, udvidedes disse ved loven af 11. juni 1948 til at omfatte store dele af industrien, miner, banker, forsikring og transport.

En stor del af den rumænske industri var på fremmede hænder⁵¹, men også disse virksomheder var omfattet af nationaliseringerne. Loven af 1948 indeholder imidlertid to særregler, for så vidt angår fremmed ejendom. Art. 1 bestemmer således, at i virksomheder, der er dannet ved overenskomst mellem en fremmed stat og den rumænske regering, nationaliseredes al ejendom, som ikke tilhører en af de to stater. Reglen, der er indsat på sovjetrussisk initiativ, tilsigter udelukkende at værne sovjetrussisk ejendom. Art. 5 indeholder følgende regel:

»Virksomheder eller dele af sådanne virksomheders kapital, der tilhører medlemsstater af de Forenede Nationer, der har erhvervet ejendomme i henhold til fredstraktaten eller som led i erstatningsbetalinger som følge af krigen, er ikke omfattede af nærværende lov og er ikke nationaliseret.«

*Doman*⁵² mener heri at se et eksempel på, at der i loven sondres mellem private og under visse betingelser stater, og antyder, at dette kan skyldes hensyn til disse staters immunitet. Dette kan dog næppe antages at være det afgørende hensyn. Forklaringen er vel snarere den, at Rumænien ved fredstraktaten af 10. februar 1947, art. 24⁵³, havde forpligtet sig til at yde erstatning »or restoration« for alle forholdsregler, herunder konfiskation af og kontrol med ejendom, tilhørende medlemmer af de Forenede Nationer, for så vidt disse forholdsregler var taget i tiden 1. september 1939-15. september 1947. Det var da politisk umuligt for Rumænien ca. et år herefter at nationalisere samme ejendom.

Også den rumænske nationaliseringslov indeholder regler om, at erstatning til de tidligere ejere udbetales i statsobligationer, der skal indløses efter en af finansministeren fastsat procentsats ved hjælp af de nationaliserede virksomheders årlige udbytte. Obligationerne var bestemt til at være uafhængelige, ubelånelige og

49. *Ibid.* (1947), vol. 16, p.668.

50. *Udenrigsm. tidsskrift* (1948), p.360, Guggenheim, *Annuaire* (1950), vol. 43, p.77, *Doman, op. cit.*, p.1154 og *World Today* (1949), vol. 5, p.7.

51. *Friedman, op. cit.*, p.48, nævner 24 %.

52. *Op. cit.*, p.1140.

53. *U.N.T.S.*, vol. 42, p.52.

ikke rentebærende⁵⁴. Værdien af erstatningen – som i øvrigt endnu ikke er ydet til egne borgere – må herefter betegnes som tvivlsom.

Beboelsesejendomme og byggegrunde blev nationaliseret ved dekret no. 92/1950, offentliggjort den 20. april 1950⁵⁵. Nationaliseringen gennemførtes uden erstatning af nogen art til de hidtidige ejere⁵⁶. Fritaget for nationalisering var alene beboelseshuse, der ejedes af arbejdere, kontorfolk, mindre håndværkere og lignende.

s) *Skandinavien*. I *Norge* var man på et vist tidspunkt i mellemkrigsårene i visse kredse indstillet på at gennemføre nationaliseringer⁵⁷. Tanken blev imidlertid ikke gennemført. Efter den 2. verdenskrig er ingen nationalisering gennemført uanset, at nationaliseringer er et led i regeringspartiets program. I 1959 synes tanken om nationaliseringer imidlertid definitivt forladt. Den norske regering udsendte i dette år Trygve Lie til de Forenede Stater for at skabe interesse for amerikanske investeringer i Norge. I det norsk-amerikanske handelskammer i New York udtalte Trygve Lie således, at den norske regering ikke havde planer om socialisering af industrien, og regeringen vil for fremtiden bygge på det private initiativ som hoveddrivkraft. Som svar på en forespørgsel oplyste statsminister Gerhardsen i stortinget, at Trygve Lie ved disse udtalelser havde talt som officiel repræsentant for regeringen.

I *Sverige* nedsattes i 1920 en offentlig komite, der fik til opgave, »att verkställa utredning angående lämpligheten av och betingelserna för ett överförande i samhällets ägo eller under samhällelig kontroll av naturtillgånger och produktionsmedel, som äro för landets ekonomi och befolkningens välbefindande av större vikt eller eljest prövas böra omhändertas av samhälleliga organ«. Komiteen, der sad i en årrække, og hvis betænkning indeholder interessante oversigter over tilsvarende problemer i andre lande, fik imidlertid ingen praktisk betydning. En årsag hertil var – ud over den politiske situation – at staten gennem sin finans- og pengepolitik fik øget indflydelse på landets næringsliv⁵⁸. Der er ikke efter 2. verdenskrig rejst spørgsmål om nationalisering.

I *Finland* rejste det folkedemokratiske parti efter afslutningen af den 2. verdenskrig spørgsmålet om nationalisering af vandkraften og den vigtigste industri. I begyndelsen af 1947 fremsatte den folkedemokratiske rigsdagsgruppe lovforslag om nationalisering. Forslaget mødte stærk modstand fra de ikke-socialistiske partiers side, men blev dog henvist til udvalg. Det nedsatte nationaliseringsudvalg afgav

54. *Udenrigsm. Tidsskrift, loc. cit.*

55. Branko M. Peselj, *op. cit.*, p.428, note 1.

56. *Udenrigsm. Tidsskrift* (1950), nr. 12.

57. Jfr. den den 27. juni 1942 afgivne *Indstilling fra Socialiseringskomiteen angående socialiseringsspørgsmålet i almindelighed med bilag* (1924).

58. Jfr. Tage Erlander, *Svensk Uppslagsbok* (1953), vol. 26, p.881.

betænkning den 31. marts 1950 om nationalisering af kraftværkerne, telefonvæsenet, tobaksindustrien, sukkerindustrien og medicinalindustrien. Denne betænkning er ikke ført ud i livet.

t) *Storbritannien*. Umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig påbegyndtes i Storbritannien nationaliseringen af de for eksporten og tilstandene på arbejdsmarkedet vigtigste industrigrene⁵⁹. Problemet om statens overtagelse af private erhvervsvirksomheder var dog ikke ganske nyt. Allerede før krigen var nationaliseringer blevet et led i den britiske politiske debat⁶⁰. Som et udslag af de politiske diskussioner nedsattes forskellige kgl. kommissioner, der nærmere skulle undersøge mulighederne for statsovertagelse, således i 1930 en kommission vedrørende transportvæsenet⁶¹, og nogle år senere en kommission vedrørende elektricitetsforsyningen⁶². Tilsvarende kommissioner blev nedsat om kulminedrift og gasforsyning og disse kommissioner afsluttede deres arbejde i 1945⁶³.

Ifølge lov af 12. juli 1946 nationaliseredes pr. 1. januar 1947 den britiske kulindustri i det væsentligste for at rationalisere og udvide produktionen⁶⁴. Ved lov af 6. august 1947 nationaliseredes hele det engelske transportvæsen pr. 1. januar 1948. Denne nationalisering omfattede 1½ mill. beskæftigede eller 6½ % af den samlede arbejdskraft⁶⁵.

Pr. 1. april 1948 blev endvidere samtlige elektricitetsværker nationaliserede ved lov af 13. august 1947. Denne lov omfattede 570 selskaber til en anslået værdi af ca. 370 mill. £. Den 1. maj 1949 overtog staten i henhold til lov af 30. juli 1948 gasindustrien.

Ved lov af 24. november 1949 nationaliseredes den britiske stålindustri. Loven omfattede 96 store virksomheder og undtog udtrykkeligt de amerikanskejede Ford-Works i Dagenham. Ifølge *Schwarzenberger*⁶⁶ skyldes dette Storbritanniens aner-

59. Jfr. *Udenrigsm. Tidsskrift* (1948), p.498, og (1950), p.146.

60. Jfr. Clegg & Chester, *The Future of Nationalization* (1953), p.20, og Lewis, *British Planning and Nationalization* (1952), p.277.

61. Jfr. Cmd. 3751 (1930).

62. 1 maj 1936, jfr. Clegg & Chester, *ibid.*

63. Jfr. *Report of the Technical Advisory Committee on Coal Mining*, cmd. 6610 (1945) og *Report of the Committee of Inquiry into the Gas Industry*, cmd. 6609 (1945).

64. I forbindelse med nationaliseringen blev det bestemt, at ca. £ 200 mill. skulle investeres af staten i denne industri for modernisering og nyanlæg m.v. Jfr. Tobin, *op. cit.*, p.617.

65. Jfr. G.J. Walther, »The Transport Act., 1947«, *Economic Journal* (1948), vol. 58, p.11 ff.

66. *Op. cit.*, p.310.

kendelse af, at fremmed ejendom ifølge folkerettens regler ikke kan nationaliseres. Denne opfattelse har i hvert fald ingen støtte i parlamentsdebatten, der fandt sted om dette spørgsmål inden lovens vedtagelse. Således udtalte G. R. Strauss, Minister of Supply, til underhusets stående udvalg vedrørende dette spørgsmål:

»We felt that it would be unwise to use the Bill for the nationalization of steel as a method of nationalization of a very important part of the car industry. One of these days a Government may want to nationalize the motor car industries but the right way will be to do it properly.«

Strauss understregede, at dette var den eneste grund og benægtede udtrykkeligt, at dette havde noget som helst at gøre med de amerikanske aktionærer⁶⁷.

Samtlige nationaliseringsindgreb i Storbritannien fandt sted mod erstatning. Denne blev udbetalt i statsobligationer⁶⁸. Forrentningen af obligationerne var betydeligt mindre end den forrentning ejerne af den nationaliserede kapital tidligere havde fået, men under hensyn til den sikkerhed obligationerne gav, må erstatningen siges at have været fyldestgørende.

Det er karakteristisk for de britiske nationaliseringer, at afskaffelsen af den private ejendomsret end ikke for det britiske arbejderparti har stået som et i sig selv efterstræbelseværdigt mål, men i det væsentligste har været betragtet som et middel til bedre og mere rationel udnyttelse af det tekniske apparat⁶⁹.

Erfaringerne med de nationaliserede engelske virksomheder har imidlertid ikke svaret til de forventninger, man nærede ved virksomhedernes overgang til stats-eje og statsdrift. Det britiske parlament har taget konsekvensen heraf og ændret nogle af nationaliseringslovene. Ved lov af 6. maj 1953 indførtes således væsentlige ændringer i organisationen af den nationaliserede transportindustri for derved især at gøre jernbanerne mere konkurrencedygtige⁷⁰. Nationaliseringen af stålindu-

67. *The Times*, den 2. februar 1949, p.4, jfr. også *The Times*, den 28. januar 1949.

68. Drucker hævder, at i hvert fald erstatningerne i forbindelse med *The Steel and Iron Act* var betydeligt ringere end det nationaliseredes værdi, »*The Nationalization of United Nations Property in Europe*«, *Transaction of the Grotius Society* (1950), p.75.

69. Dette har givet anledning til kraftig kommunistisk kritik. Således hævder Leonidan i en artikel i det engelsksprogede russiske tidsskrift *New Times* (1948), nr. 28, p.4 ff, under overskriften »Shame Nationalization of the British Iron and Steel Industry«, at den britiske »pseudo-nationalisering er svindel, hvis formål er at sikre kapitalisterne mod værre indgreb for derved som regeringsembetsmænd at blive i stand til at kunne udnytte arbejderne mere«.

70. Jfr. Kelf-Cohen, *Nationalization in Britain* (1958), p.71.

strien blev ligeledes ophævet ved lov i 1953 under den konservative regering⁷¹. Efter denne periode er en række af de tidligere nationaliserede virksomheder ved salg atter overgået til privat eje, omend der stadig er regeringskontrol med virksomhederne⁷².

Også det britiske arbejderparti synes i foråret 1960 definitivt at have forladt nationaliseringstanken⁷³.

u) *Sovjetrusland*. Allerede ved Sovjetruslands etablering i 1917 og i årene umiddelbart derefter nationaliseredes praktisk taget hele den russiske industri uden erstatning⁷⁴. Nationaliseringer blev ligeledes gennemført i de af Sovjetrusland annekterede baltiske stater⁷⁵. Heller ikke i disse tilfælde blev der ydet erstatning.

Efter 2. verdenskrig har der ikke været anledning til nye nationaliseringer.

v) *Syrien*. Ifølge »The Iraq Times«⁷⁶ af 31. januar 1951, vedtoges i Syrien en lov om nationalisering af tilførslerne af vand og elektricitet samt af de samfærdselsmidler, der drives ved elektricitet. Nationaliseringerne omfattede kun virksomheder af en vis størrelse.

Der betaltes erstatning til de tidligere ejere på basis af de nationaliserede aktiers gennemsnitskurs på verdensbørserne i 1950. Erstatningerne udbetaltes i form af lånebeviser, der amortiseres over 25 år og forrentes med 5 % p.a.

Uanset at elektricitetsværkerne og sporvejene ejedes af fransk-belgiske selskaber, har de stedfundne nationaliseringer ikke givet anledning til international konflikt.

x) *Ungarn*. Allerede før nationaliseringslovene af 1945 var en stor del af de ungarske industri- og transportvirksomheder statsejede, og nationaliseringen kom følgelig blot som en videreførelse af statens ønsker om kontrol med det økonomiske liv⁷⁷.

Ved dekret af 20. december 1945 nationaliseredes pr. 1. januar 1946 kulmineindustrien med dertil hørende anlæg⁷⁸. Nationaliseringen omfattede ikke visse miner i fremmed eje. Disse undtagelser var dog mere tilsyneladende end reelle, idet de

71. Om de politiske motiver til denne såkaldte de-nationalisering se Henry Puget, *op. cit.*, p.72-78.

72. Jfr. Kelf-Cohen, *op. cit.*, p.123-141.

73. Jfr. *Politiken*, 14. marts 1960.

74. Jfr. Friedman, *op. cit.*, p.17 ff og Vyshinskii, *loc. cit.*

75. Se dekret af 23. juli 1940, omtalt i *U.f.R.* 1955, p.1072.

76. Oplyst gennem udenrigsministeriet.

77. *Udenrigsm. Tidsskrift* (1949), p.422.

78. Jfr. *UN. doc. A/AC 97/5*, p.141.

tidligere ejere faktisk var udelukket fra ledelsen af driften og måtte akceptere de driftsresultater, der var opnået i deres navn og uden deres medvirken⁷⁹. Senere på året nationaliseredes elektricitetsværkerne og visse dele af levnedsmiddelindustrien. Den 30. november 1946 indførtes statskontrol med sværindustrien, men nationaliseringen af denne fandt først sted den 25. marts 1948. På samme tidspunkt nationaliseredes endvidere dampmøller, bryggerier, mejerier, olie- og sukkerfabrikker etc.

Bankerne samt de til disse hørende industrivirksomheder nationaliseredes ved lov af 24. juli 1947⁸⁰. Denne lov undtog fremmede banker, hvis *siege-social* var i udlandet. Forudsætningen for, at en bank var fremmed, var, at den udenlandske aktieinteresse udgjorde mere end 50 % af kapitalen. Reglerne blev dog ikke fulgt nøje og mange fremmede banker blev nationaliseret⁸¹.

En almindelig nationaliseringslov blev vedtaget den 8. maj 1948. Herved nationaliseredes alle virksomheder, der på et nærmere angivet tidspunkt havde beskæftiget mindst 100 personer, samt virksomheder, der – uden hensyn til antallet af beskæftigede – var af særlig betydning⁸². Denne lov bestemmer udtrykkeligt (section II), at nationaliseringen ikke omfatter ejendom, som tilhører fremmede undersåtter eller juridiske personer, der har sæde i udlandet, forudsat at de fremmede har erhvervet ejendommen før den 20. januar 1940.

Konsekvensen af denne bestemmelse var bl.a., at olieproduktionen ikke omfattedes af nationaliseringsloven, da samtlige oliefelter i Ungarn er amerikansk ejendom. Betydningen heraf formindskedes dog væsentligt derved, at den ungarske regering ved dekret nr. 9960/1948 beslaglagde de amerikanske olieselskaber med den begrundelse, at disse havde gjort sig skyldig i »økonomisk sabotage«⁸³.

Fritaget for nationalisering var endvidere virksomheder, erhvervet i medfør af internationale aftaler, specielt i medfør af fredstraktaten af 10. februar 1947.

Nationaliseringslovene indeholdt bestemmelser om erstatning, men disse har ikke vist sig effektive.

Ved lov af 17. februar 1952⁸⁴ nationaliseredes beboelsesejendomme og byggegrunde, og der blev samtidigt givet nye regler for nationaliseringens gennemførelse, specielt om adgangen til appel af allerede foretagne nationaliseringer⁸⁵.

79. Jfr. Charles d'Eszlary, »Les nationalisation en Hongrie«, Puget, *op. cit.*, p.198.

80. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1947), vol. 17, p.450, og Wilson, »Property-protection Provisions in U.S. Commercial Treaties«, *A.J.I.L.* (1951), vol. 45, p.106.

81. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1950), vol. 22, p.33, og Eszlary, *loc. cit.*

82. Doman, *op. cit.*, p.1152.

83. Jfr. den amerikanske protestnote af 30. november 1948, *Dep. St. Bul.* (1948), vol. 19, p.736.

84. Jfr. Peselj, *op. cit.*, p.428, note 1.

85. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1952), vol. 26, p.540.

y) *Ægypten*. Ved lov no. 385 af 26. juli 1956 nationaliseredes the Universal Suez Maritime Canal Company. Nationaliseringen omfattede ifølge lovens 1. afsnit samtlige selskabets ejendele, herunder penge, rettigheder og forpligtelser, såvel i Ægypten som i udlandet. Samtidigt blev selskabet opløst.

Med hensyn til erstatning bestemte loven, at aktionærerne i selskabet skulle have erstatning, svarende til værdien af aktierne på Paris' børs dagen før nationaliseringens ikrafttræden. Erstatningens betaling var dog gjort afhængig af, at al selskabets ejendom – også ejendom i udlandet – blev overgivet til den ægyptiske stat.

Ved love af 16. januar 1957 nationaliseredes alle fremmede banker, fremmede forsikringsselskaber, samt visse firmaer der repræsenterede fremmede handels-huse⁸⁶. Der er ydet erstatning til fremmede som et led i en traktatmæssig ordning med Frankrig og Storbritannien, jfr. nedenfor.

z) *Østrig*⁸⁷. Blandt andet for at ophjælpe den krigsramte industri, vedtoges i Østrig nationaliseringslove af 26. juli 1946⁸⁸ og af 26. marts 1947. I henhold til disse love nationaliseredes de store kreditinstitutter, de vigtigste kulbjergværker, de betydeligste foretagender inden for jern- og stålindustrien og på råolieudvindingens område, samt et antal maskinfabrikker, trafikvirksomheder og elektricitetsværker.

I alt omfattede lovene 70 virksomheder, der beskæftigede ca. 98.000 personer eller i alt 22 % af alle i den østrigske industri beskæftigede. I forbindelse med nationaliseringerne foretog den østrigske stat omfattende investeringer i virksomhederne⁸⁹.

Nationaliseringslovene bestemte, at erstatning skulle ydes i henhold til bestemmelser, der ville blive fastsat ved lov.

æ) *Østtyskland*. Ca. halvdelen af den østtyske industri er overgået til statseje. Det er dog tvivlsomt, om der her er tale om nationalisering, idet de tyske nationaliseringslove var specielt rettet mod tidligere medlemmer af det nationalsocialistiske parti og krigsforbrydere. Der blev følgelig ikke ydet erstatning⁹⁰.

2. *Vurdering*. De forskellige landes nationaliseringsforholdsregler giver et broget billede af de motiver, former og betingelser, som staterne har ladet sig diktere af eller har anvendt for at opnå kontrol med de industrivirksomheder, som de pågældende stater har fundet det nødvendigt eller blot hen-

86. Jfr. Katzarov, *op. cit.*, p.67.

87. Jfr. *Österreichs Grundindustrie verstaatlicht* (1951), p.7, udgivet af Bundesministerium für Verkehr und verstaatliche Betriebe.

88. *Bundesblatt*, 16/9 1946.

89. Se herom ovenfor § 3.

90. Jfr. Katzarov, *op. cit.*, p.64.

sigtsmæssigt at overtage. Det er karakteristisk, at nationaliseringerne har fundet sted i lande af vidt forskellig politisk opbygning og geografisk placering. Overalt har nationaliseringerne været udtryk for et omfattende tilbagetog, for så vidt angår reglerne om den private ejendomsrets beskyttelse, således som disse regler blev opfattet ved århundredets begyndelse og til en vis grad i mellemkrigsperioden.

Bortset fra nationaliseringerne i Sovjetrusland indeholder praktisk taget alle nationaliseringslove og dekreter regler om, at erstatning skal ydes til de af nationaliseringen ramte, hvad enten disse er egne eller fremmede borgere. Disse bestemmelser har imidlertid i meget vidt omfang været uden reel betydning. Kun ganske få lande – og herunder især lande der bygger på vestlige demokratiske principper – har i praksis udbetalt den erstatning, som nationaliseringsreglerne påbyder. Og den erstatning, der i disse relativt få tilfælde er blevet udbetalt, har ikke altid været fuldstændig i traditionel juridisk forstand.

I flere lande har nationaliseringslovene indeholdt særlige bestemmelser om fremmed ejendom, men kun i få tilfælde har disse bestemmelser været effektive.

Den ovenfor skildrede praksis viser således en mærkbar tendens – i hvert fald i den nationale ret – til at foretage ejendomsindgreb af et betydeligt omfang, uden at der herfor ydes (fuldstændig) erstatning. På denne baggrund må det være udelukket at opretholde den traditionelle antagelse, at indgreb i den private ejendom uden erstatning er i strid med retsopfattelsen i de civiliserede stater og *derfor* i strid med folkeretten.

Heraf kan imidlertid heller ikke sluttes, at sådanne ejendomsindgreb i det omfang de rammer fremmede er i overensstemmelse med folkeretten.

Dette spørgsmål kan ikke løses alene ved en henvisning til den nationale ret. Af betydning for folkeretsmæssigheden af de pågældende indgreb er også den reaktion, staterne har udvist over for andre staters nationaliseringsindgreb. Denne reaktion er kommet til udtryk på internationalt plan, nemlig i de internationale organers forhandlinger eller nedfældet i internationale overenskomster.

B. Forhandlingerne i de Forenede Nationer

1. Debatten. Spørgsmålet om de folkeretlige betingelser for lovligheden af nationalisering af fremmed ejendom blev direkte genstand for en langvarig og heftig debat i plenarforsamlingens 2. komité i november og december

1952 i forbindelse med spørgsmålet om staternes ret til udnyttelse af de naturlige rigdomme⁹¹.

Den 5. november 1952 fremsatte Uruguay forslag til resolution, hvorefter plenarforsamlingen

»... recommends that member States should recognize the right of each country to nationalize and freely exploit its natural wealth as an essential factor of economic independence⁹² ...«

Bolivia sekunderede kraftigt den tankegang, der var kommet til udtryk i det fremsatte forslag, men efter forhandlinger mellem disse to stater enedes man om et ændringsforslag, der blev fremsat på begge delegationers vegne. Ændringsforslaget indeholdt ingen hentydning til nationalisering, men var alene en skarp opfordring til medlemsstaterne om at udvise respekt for ethvert lands af suveræniteten flydende ret til frit at udnytte dets naturlige rigdomme og ressourcer og følgelig afholde sig fra anvendelsen af direkte eller indirekte pres, der kunne være til hinder herfor⁹³.

Uanset udeladelsen af ordet »nationalisering« var hensigten med den fælles resolution klar. Man ønskede – på baggrund af den internationale udvikling i almindelighed og den Anglo-Iranske konflikt i særdeleshed – at tilkendegive, at kreditornationerne måtte undlade indblanding, såfremt debitorstaterne anså det nødvendigt at foretage skridt over for en på fremmed kapital baseret udnyttelse af oliekluder, miner etc.

De Forenede Stater fremsatte her overfor et ændringsforslag, der fuldt ud anerkendte et lands ret til at overtage og udnytte de naturlige rigdomme og

91. Jfr. Michael Brandon, »Nationalization before the United Nations«, *I.B.A. Report* (1954), p.38-78, og Seidl-Hohenveldern, »Eigentumsschutz durch Resolutionen internationaler Organisationen«, *Festschrift für Herman Janssen* (1958), p.195 ff.

92. Jfr. *U.N. doc. A/C.2/L 165*.

93. *U.N. doc. A/C.2/L 165/rev.1*. Den operative del af forslaget lød således: »*Recommends States Members to maintain proper respect for the right of each country freely to use and exploit its natural wealth and resources as an indispensable factor in progress and economic development, and therefore to refrain from the use of any direct or indirect pressure such as might jeopardize, on the one hand, the execution of programme of integrated economic development or the economic stability of the under-developed countries, or, on the other hand, mutual understanding and economic co-operation between the nations of the world.*«

ressourcer, men tilføjede i forslaget, at de pågældende lande skal afstå fra at foretage skridt der er imod

»... the principles of international law and practice and to the provisions of international agreements, against the rights or interests of nationals of other Member states⁹⁴.«

Den debat, som disse to resolutionsforslag rejste, koncentrerede sig i alt væsentlighed om pligten til at betale erstatning, og om hvorvidt denne pligt fulgte af en folkeretlig hjemlet international minimumsstandard, eller om erstatning kun skulle ydes, såfremt der var nationalretlig hjemmel dertil i den nationaliserende stat.

Fra visse staters side (Canada, Kina, Haiti, Honduras og Saudi-Arabien) blev det gjort gældende, at det var overflødigt at vedtage en resolution om spørgsmålet, da en stats ret til sine naturlige rigdomme og ressourcer var en selvfølge. Andre (bl.a. Storbritannien, Sverige og den Sydafrikanske Union) hævdede, at spørgsmålet om nationalisering faldt uden for de Forenede Nationers kompetence. Efter forgæves forsøg fra Hollands side på at få vedtaget spørgsmålets henvisning til den juridiske komité, og efter at et dansk forslag om udsættelse af diskussionen blev forkastet, vedtoges et af Saudi-Arabien fremsat forslag om øjeblikkelig standsning af debatten, hvorefter det af Uruguay i fællesskab med Bolivia fremsatte forslag samt det amerikanske forslag blev sat under afstemning.

Ved afstemningen blev det amerikanske forslag forkastet med 27 stemmer mod 15, medens 8 lande afholdt sig fra at stemme. Det af Uruguay og Bolivia udarbejdede resolutionsforslag blev vedtaget med et indisk ændringsforslag og oversendt til plenarforsamlingen. Her blev resolutionen⁹⁵ vedtaget med 36 stemmer mod 4, medens 20 afholdt sig fra at stemme⁹⁶.

94. *U.N. doc. A/C. 2/L 188*.

95. I sin endelige form lød den vedtagne resolution således:

»*Bearing in mind the need for encouraging the underdeveloped countries in the proper use and exploitation of their natural wealth and resources.*

Considering that the economic development of the underdeveloped countries is one of the fundamental requisites for the strengthening of universal peace.

Remembering that the right of peoples freely to use and exploit their natural wealth and resources is inherent in their sovereignty and is in accordance with the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations.

Recommends all Member States, in the exercise of their right freely to use and exploit their natural wealth and resources wherever deemed desirable by them

De stater, der stemte for, var: Abessinien, Afghanistan, Argentina, Bolivia, Brasilien, Burma, Chile, Columbia, Costa Rica, Czekoslovakiet, Den Dominikanske Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hviderusland, Indien, Indonesien, Iran, Jemen, Jugoslavien, Libanon, Liberia, Mexico, Pakistan, Panama, Paraguay, Polen, Saudi Arabien, Siam, Sovjetrusland, Syrien, Ukraine, Uruguay og Ægypten.

De stater, der stemte imod, var: De Forenede Stater, New Zealand, Storbritannien og den Sydafrikanske Union.

Følgende stater undlod at stemme:

Australien, Belgien, Canada, Cuba, Danmark, Frankrig, Grækenland, Haiti, Holland, Island, Israel, Kina, Luxemburg, Nicaragua, Norge, Peru, Philippinerne, Sverige, Tyrkiet og Venezuela.

Afstemningsresultat i forbindelse med en sammenligning mellem det vedtagne og det af de Forenede Stater foreslåede og forkastede resolutionsudkast synes at vise, at en majoritet af stater, og herunder først og fremmest de latin-amerikanske, de arabiske og asiatiske samt Sovjetunionen og de til sovjetblokken hørende stater, forkastede den traditionelle regel om, at fremmede har krav på erstatning for ejendomsindgreb uanset, hvorledes den interne ret regulerer erstatningspligten.

Dette rejser to spørgsmål af interesse for nærværende analyse, nemlig for det første spørgsmålet om, hvilken betydning man kan tillægge en afstemning i de Forenede Nationers plenarforsamling, og for det andet, hvilke slutninger, der kan drages af afstemningsresultatet.

Hvad angår de af plenarforsamlingen vedtagne resolutioner, følger det af sidste led i de Forenede Nationers pagt, art. 10, at plenarforsamlingen alene kan vedtage anbefalinger til medlemsstaterne og således ikke træffe juridisk bindende beslutninger, der pålægger medlemmers forpligtelser⁹⁷. Denne re-

for their own progress and economic development to have due regard, consistently with their sovereignty, to the need for maintaining the flow of capital in conditions of security, mutual confidence and economic co-operation among nations; Recommends further all Member States to refrain from acts, direct or indirect, designed to impede the exercise of the sovereignty of any State over its natural resources. (Resolution 626 (VII)).«

96. *Off. Records 7th Session, General Assembly, Plenary Meetings*, p.495.

97. Jfr. Max Sørensen, *International Organisation* (1952), p.45, Ross, *Constitution of the United Nations* (1950), p.60, Blaine Sloan, »The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations«, *B.Y.I.L.* (1948), vol. 25, p.1-33, Johnsen, »The Effect of Resolution of the General As-

gel gælder dog ikke ubetinget. Der kan som anført hos de citerede forfattere være særlige tilfælde, hvor en vedtagen resolution er juridisk bindende, ligesom det må være indlysende, at en udtalelse om, hvad staterne i forvejen betragter som gældende ret på grundlag af sædvane, praksis eller almindelige retsprincipper, må være juridisk bindende.

Men selv bortset fra disse specielle tilfælde må resolutioner, der vedtages i plenarforsamlingen om internationale juridiske spørgsmål tillægges betydelig vægt. Ganske vist vil en resolution, der er vedtaget af et flertal, ikke juridisk kunne binde de stater, der har stemt imod eller undladt at stemme, men selve den tilkendegivelse, der ligger i en vedtagelse, vil være et moment, der sammen med andre faktorer indgår i retsfastsættelsen. En vedtagelse af en resolution vil således være en af de faktorer, som internationale domstole kan lade sig påvirke af⁹⁸. Man bør imidlertid være forsigtig med at drage for bestemte slutninger selv af en klar og utvetydig resolution med hensyn til dennes materielle indhold af folkeretlig karakter.

De Forenede Nationers plenarforsamling er først og fremmest et politisk organ, og staternes tilkendegivelser vil – selv om det materielt drejer sig om retsspørgsmål – ofte have karakteren af udtalelser om, hvad der bør være gældende ret i modsætning til, hvad der på et vist tidspunkt faktisk betragtes som gældende ret. Men hertil kommer et andet moment, som især må tillægges betydning. Selv om man forsigtigvis antager, at udtalelser samt vedtagelser er juridisk uforbindende for den stat, der fremsætter disse eller deltager i en afstemning, vil en stat komme i en politisk vanskelig situation, så-

sembly of the United Nations», *B.Y.I.L.* (1955-56), vol. 32, p.97-122, samt Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), p.459.

98. Jfr. således vedrørende D.I.D., S.Rosenne, *The International Court of Justice* (1957), p.405: »The restrictions upon admissibility of evidence sometimes encountered in municipal procedure ... have no place in international adjudication, where the relevance of facts and the value of evidence tending to establish facts are left to the entire appreciation of the court«. James N.Hyde, »Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Ressources«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50, p.864, anfører, at »the resolution would be evidence of a formal act of the General Assembly and, arguable, it could also be treated as some evidence of state practice (I.C.J. Statute, Art. 38 (1) b)«. Denne sidste opfattelse er, som det nedenfor skal omtales, næppe rigtig, idet der ofte vil være en afgørende forskel mellem en stats tilkendegivelse i en teoretisk abstrakt debat og statens optræden i praksis, hvor konkrete situationer foreligger.

fremt denne på et senere tidspunkt over for en medlemsstat må indtage et standpunkt, der er i strid med den førstnævnte stats i plenarforsamlingen tilkendegivne opfattelse. Denne frygt for – med rette eller urette – at blive bundet af en udtalelse om den gældende rets indhold bevirker, at sådanne udtalelser alene kan betragtes som mindstemål for, hvad staten i de konkrete tilfælde vil gå med til. Følgelig vil man næppe altid af en vedtagelse om en folkeretlig opfattelse kunne drage den slutning, at folkerettens indhold i praksis ikke vil medføre andre konsekvenser, end de vedtagne. Denne tolkning af afstemningsresultaterne i forbindelse med vedtagelser af retligt indhold understreges også af erfaringerne i forbindelse med internationale kodifikationskonferencer⁹⁹. Den stat, der ud fra sin opfattelse af den folkeretlige sædvaneret føler sig forpligtet til at følge en bestemt praksis vil ikke nødvendigvis medvirke til at bekræfte, at en sådan forpligtelse følger af andet end statens frie vilje¹⁰⁰. Den vil nemlig ved en sådan tilkendegivelse alene opnå, at en ændring af praksis under fremtidige omstændigheder ville blive vanskeliggjort.

Ikke alene vil en bekræftelse af en folkeretlig regels eksistens ikke give staten fordele, men det forhold, at en stat i en abstrakt afstemning bestrider en regels eksistens, vil i de tilfælde, hvor en stat typisk og traditionelt alene er pligtsubjekt i henhold til denne regel, næppe medføre politiske eller retlige konsekvenser for den pågældende stat, sålænge den faktisk i de konkrete praktiske tilfælde, der måtte opstå, opfylder de krav, der stilles i folkeretten. Såfremt en regel er af et sådant indhold, at en række stater altid er forpligtede i henhold til reglen, medens andre stater typisk er rettighedssubjekter, vil den her skildrede opfattelse vise sig særligt tydelig.

Disse synspunkter synes i omfattende grad at have præget den stedfundne debat i plenarforsamlingens 2. komité.

Frygten for at blive bundet for fremtiden af en folkeretlig forpligtelse kom klart til udtryk i en udtalelse af Saudi-Arabiens delegerede, der efter at have betegnet spørgsmålet om erstatning og voldgift i forbindelse med nationaliseringer som problemer, staterne betragtede med blandede følelser, utvetydigt udtalte:

99. Jfr. Max Sørensen, *op. cit.*, p.110-111.

100. Jfr. *ibid.*: »Kodifikationsbestræbelser ... vil derfor møde vanskeligheder allerede som følge af den træghed og forsigtighed, hvormed regeringer erfaringsmæssigt ofte nærmer sig ratifikationen af traktater, hvis øjeblikkelige fordele ikke er umiddelbart indlysende.

»... If a delegation supported a resolution dealing with such questions it would be bound by certain commitments which might prejudice its Government's freedom of action in the future¹⁰¹ ...«

Denne utvivlsomt realistiske bemærkning dækker efter al sandsynlighed en meget stor del af de udtalelser, der faldt under debatten.

At den vedtagne resolution ikke har påvirket den gældende rets indhold, fremgår også deraf, at resolutionens fornægtelse af en folkeretlig regel om ubetinget erstatningspligt først får praktisk betydning, når og for så vidt staterne i deres interne ret har hjemmel til at nationalisere fremmed ejendom uden erstatning og faktisk gør dette.

At benægte folkerettens primat på et tidspunkt, hvor folkeretten og den nationale ret er overensstemmende, er retligt og praktisk betydningsløst, da en sådan benægtelse ikke nødvendigvis behøver at blive opretholdt, når staterne ændrer deres nationale lovgivning.

En gennemgang af debatten viser med tydelighed, at end ikke de stater, der var initiativtagere til diskussionen i 2. komité var parat til at gå ind for den eneste praktiske konsekvens en tilsidesættelse af folkerettens traditionelle regel ville medføre, nemlig erstatningsfri nationalisering af fremmed ejendom.

I kommissionens 231. møde¹⁰² fremhævede Uruguay således, at denne stat tidligere havde nationaliseret *public utilities*, såsom elektrisk kraft, telegraf- og telefonvæsenet, vandforsyning, havnevæsen, forsikringsvirksomhed, spiritus- og cementindustri etc. En væsentlig del af disse objekter var baseret på britisk kapital, men nationaliseringen havde ikke givet anledning til international konflikt, da man havde betalt erstatning i h.t. Uruguays forfatning.

Bolivia oplyste, at man ved den stedfundne nationalisering af tinminer havde ydet en erstatning på \$22 mill., og at dette var i overensstemmelse med såvel national som international ret¹⁰³.

101. *U.N. doc. A/C. 2/SR.*, par 21

102. Den 6. december 1952.

103. Bolivias synspunkt blev påny understreget af en udtalelse i plenarforsamlingens 3. komite (1955), hvor den bolivianske delegerede i forbindelse med diskussionen vedrørende artikel 1 i konventionen om menneskerettighederne fremførte følgende: »... That was what Bolivia had done in nationalizing the mines, in accordance with its Constitution and the Mines Expropriation Act ... It opposed any expropriation or confiscation which was unaccompanied by compensation and had always respected foreign interests. The traditional policy found new expression in the Act of 17. October 1945 which extended to foreign capital invested in the

Også Ecuadors delegerede henviste til sit lands forfatningsbestemmelser, der påbød erstatning ved ejendomsindgreb, omend der kunne tænkes vanskeligheder, såfremt erstatningen skulle ydes forud for indgrebet.

»... He believes however, that once a government had decided to nationalize a specific source of natural wealth it would always be possible to find means of compensating private investors. The actual machinery of the taking over of the property might be affected, but the State's ultimate right to nationalize it would not, nor would the right of private investors to prior compensation ...

If nationalization was understood as a discriminatory policy against foreign investors, his Government could not support it¹⁰⁴ ...«

Lignende synspunkter blev fremsat af de øvrige latin-amerikanske delegationer.

Selv for så vidt angår Iran, som på grund af konflikten med Anglo-Iranian Oil Company indtog en særlig stilling i debatten, gjorde denne stats repræsentant gældende, at den iranske regering altid havde erklæret sig villig til at indrømme princippet om kompensation:

»... Nor did his Government wish to discourage foreign private investors. In principle, his Government would favour foreign private investment and it was even prepared to guarantee investors the right to repatriate their revenue to a certain extent, on the basis of national law and normal commercial agreements¹⁰⁵.«

Iraq hævdede:

»... Investors were already aware that countries enjoyed the right to nationalize their natural wealth, subject to appropriate measures for compensation and economic adjustment¹⁰⁶.«

Den syriske delegerede udtalte bl.a.:

»In recent years the Syrian Government had nationalized a number of foreign companies in return for adequate compensation. The Syrian delegation thus considered that a country's right to nationalize its natural resources was one recognized in international law and that it was inalienable¹⁰⁷ ...«

country guarantees with respect to income and amortization as well as convertibility«. *U.N. doc. A/C. 3/SR. 651*, par 18.

104. *U.N. doc A/C. 2/SR. 234*, par 27 og 28.

105. *U.N. doc. A/C. 2/SR. 238*, par 10.

106. *U.N. doc. A/C. 2/SR. 234*, par 37.

107. *U.N. doc. A/C. 2/SR. 231*, par 44.

Også Pakistan's delegerede begrundede sin stilling til resolutionen med en henvisning til forfatningen, der hjemlede fuld erstatning ved ejendomsindgreb, og han tilføjede:

»In his country therefore due provision was made both for the right to nationalize and for the safeguarding of national or foreign private interests¹⁰⁸.«

Denne oversigt over udtalelser fra lande der stemte imod det amerikanske resolutionsforslag synes at vise, at praktisk taget alle stater med undtagelse af Sovjet-blokken var interesseret i at understrege, at de ikke i praksis kunne tænke sig at nationalisere fremmed ejendom uden erstatning. Dette synspunkt kulminerede i El Salvadors udtalelser i plenarforsamlingen i forbindelse med vedtagelsen af det fra 2.komité oversendte resolutionsudkast. Den delegerede fra El Salvador sagde bl.a.:

»I should like briefly to state our understanding of the resolution which is the same as that explained so brilliantly by the Latin American delegations. If it had been otherwise we should not have voted in favour of it or of the Indian amendment to it. We took it to mean that when expropriation takes place it should be accompanied by the payment of compensation to the national or foreign undertaking which owned the property that is nationalized ...«

»... I repeat that my delegation could not have betrayed those express provisions of our constitution and that we gave our support to the resolution on the understanding that it did not offer any loop-hole for the requirement of fair compensation payable to concerns whose property becomes public property^{109 110}.«

108. *U.N. doc. A/C.2/SR.238*, par 18.

109. *U.N. doc. A/PV.411*, paras 224 og 225.

110. Denne fortolkning blev ligeledes opretholdt i de Forenede Staters aide-memoire af 28. august 1953 i anledning af, at Guatemala i forbindelse med beslaglæggelsen af amerikanskejet ejendom havde påberåbt resolutionen som et udtryk for lovligheden af Guatemalas politik. De Forenede Stater udtalte bl.a.: »... attention of the Guatemalan Government is called, however, to the fact that nothing contained in the resolution referred to, authorized or purported to authorize states in the exercise of their sovereignty in developing their natural wealth and resources to violate rights of other states or their nationals under international law. The Resolution referred to clearly recommends that consideration be given by member States to 'the need for maintaining for the flow of capital in conditions of security, mutual confidence and economic co-operation among nations'. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1953), vol. 29, p.358.

Henvisningen til de nationale bestemmelser i forbindelse med staternes praksis synes således at vise, at denne debat i lige så ringe grad som debatten på Pariserkonferencen i 1929 er i stand til at ændre den hidtil traditionelle folkeretlige regel om erstatning til udlændinge, der mister ejendom ved nationaliseringsindgreb. Debatten kan alene være at betragte som en politisk tilkendegivelse fra de traditionelle debitorers side som udtryk for en demonstration af selvbestemmelsesret også for så vidt angår udnyttelsen af de naturlige rigdomme, uden at man dog af den grund i praksis vil fratage fremmed ejendom uden erstatning.

Det synspunkt, at fremmed ejendom kun kunne nationaliseres mod erstatning blev heller ikke klart imødegået i de øvrige debatter, der berørte spørgsmålet, således bl.a. i forbindelse med forslag til menneskerettighedskonventionen og anbefalinger vedrørende international respekt for folkenes og nationernes ret til selv-bestemmelse, hvilke spørgsmål blev behandlet såvel i menneskerettighedskommissionen, det økonomiske og sociale råd samt i plenarforsamlingen¹¹¹.

Spørgsmålet om nationalisering er endvidere – omend indirekte – blevet berørt i forbindelse med det økonomiske og sociale råds behandling af problemet om finansiering af den økonomiske udvikling i underudviklede lande samt i forbindelse med problemet om den internationale strøm af privat kapital¹¹².

Ved resolution nr. 1314 (XIII) af 12. december 1958 vedtog plenarforsamlingen at nedsætte en komité, hvis opgave var »to conduct a full survey of the right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources«. Spørgsmålet om nedsættelsen af en sådan komité har været diskuteret i de respektive organer siden 1954. Da resolu-

111. Jfr. Michael Brandon, *The Record in the United Nations of Member States on Nationalization 1951-1955* (1958), p.2, og James N. Hyde, *op.cit.*, p.854 ff.

112. Problemet om de folkeretlige betingelser for nationaliserings lovlighed er ligeledes blevet drøftet i *International Law Commission* i 1958.

Garcia Amador har til brug for de fortsatte drøftelser udarbejdet en rapport (*U.N. doc. A/CN.4/119*), der med hensyn til hovedsynspunkterne bl.a. henviser til de anskuelser, jeg har redegjort for i min *Nationalization*. Rapporten har ikke været gjort til genstand for drøftelser af betydning i 1958, men der er planlagt debat om emnet i 1960 sessionen. Da deltagerne i I.L.C. ikke repræsenterer stater, har den hidtidige diskussion ikke relevans i den her behandlede sammenhæng.

tionen var vedtaget af det økonomiske og sociale råd, omtaltes resolutionen i den officielle beretning om rådets arbejde således:¹¹³

»The draft resolution, it was maintained, was directed against exploitation and expropriation alike. It was an attempt to allay all honest apprehensions and doubts. On the one hand, it was said, under no circumstances should a people be deprived of its own means of subsistence through the exploitation of foreign investors; on the other hand foreign investments should not be expropriated without just and fair compensation and only if warranted by public necessity. It was generally recognized that there should be collaboration between those who were in possession of surplus capital and modern techniques and those who were underdeveloped and non-selfgoverning. It was for this reason that the commission recommended that the survey-commission should pay due regard »to the rights and duties of States under international law and to the importance of encouraging international co-operation in the economic development of under-developed countries«.«

Denne udtalelse nævnes ikke som modstykke til de af plenarforsamlingen vedtagne resolutioner, som – alt andet lige – har en betydelig større autoritet end en årsrapport over det økonomiske og sociale råds arbejde, men alene som et eksempel på en realistisk vurdering af hele problematikken således, som den måtte tage sig ud for et organ, hvis sammensætning og arbejdsområde bevirker, at praktiske synspunkter er tilbøjelige til at fortrænge politiske.

2. *Vurdering.* Det senest anførte citat illustrerer i øvrigt den reaktion, som debatten i 1952 bevirkede, og som i et vist omfang allerede prægede nogle af deltagerne i diskussionen i 2.komité. Det blev tilsyneladende snart klart for de stater, der repræsenterede de kapitalimporterende lande, at en regel om beskyttelse af fremmed ejendom var en nødvendighed for at tiltrække den fremmede kapital. De lande, der skarpest angreb de kapital-exporterende stater og følgelig ønskede en af folkeretten uhindret og ubetinget adgang til at nationalisere fremmed ejendom, var tilsyneladende i et dilemma, som dog i virkeligheden var udtryk for en inden for visse rammer fælles interesse hos såvel debitor- som kreditorstaterne. Denne drejning af debatten i de Forenede Nationer foranlediget til en vis grad af et erkendt interessefællesskab, har selvsagt ikke ført til et totalt ophør af angreb på folkerettens regel om ubetinget erstatningspligt. Denne regel må stadig kræve

113. ECOSOC. Official Records, Twentieth Session, Supplement no. 6, § 129.

forsvar fra de traditionelle kreditorstaters side. Dette skyldes imidlertid næppe i så høj grad de økonomiske konsekvenser som reglen er udtryk for, som de politiske synspunkter, den symboliserer.

Det skred, der har været i staternes opfattelse med hensyn til folkerettens klassiske regel om ubetinget erstatningspligt, synes således i første række at have været af politisk art. Som påvist ovenfor, kan det ikke på grundlag af debatten i de Forenede Nationer med sikkerhed hævdes, at staterne også er villige til at drage den retlige og økonomiske konsekvens af de ændrede politiske forhold. Folkerettens regler bestemmes først og fremmest af den internationale praksis, således som denne konkret kommer til udtryk i staternes handlemåde. Kun i de konkrete tilfælde vil det vise sig, om en regel – uanset at et flertal af stater i en teoretisk debat måtte have givet deres tilslutning til denne – har international bærekraft.

Debatten i de Forenede Nationer bidrager ikke til at afklare det her diskuterende spørgsmål, lige så lidt som debatten og de vedtagne resolutioner er et afgørende argument mod den traditionelle folkeretlige regel, hvorefter fremmed ejendom kun kan nationaliseres mod erstatning¹¹⁴.

C. Traktatpraksis

1. Traktaterne. Tiden efter den 2. verdenskrig indeholder utallige vidnesbyrd om arten og omfanget af de problemer i det internationale samfund, som de forskellige landes nationaliseringsforholdsregler har skabt. Det er imidlertid tillige muligt i vidt omfang at finde eksempler på, hvorledes de opståede problemer er angrebet, og deres uheldige virkninger søgt fjernet eller modificeret af regeringerne i de stater, der direkte eller indirekte er ramt af nationaliseringerne. Udover de debatter der har været i de Forenede Nationer og i visse andre regionale organisationer, hvor den retlige stillingtagen til nationaliseringens virkninger har haft en abstrakt karakter, fremtræder staternes forsøg på at afsvække nationaliseringernes virkninger i en række to-sidige traktater¹¹⁵ mellem de nationaliserende stater og de stater, hvis borgeres ejendom er omfattet af de lokale ejendomsindgreb.

114. Jfr. Hartley Shawcross, »Some Problems of Nationalization in International Law«, *I.B.A. Report* (1954), p.21, note 24, og Niederer, »Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums«, *Festschrift für Hans Lewald*, p.547.

115. Garcia Amador peger i sin *Fifth Report on International Responsibility* (1960) til I.L.C., hvor forfatteren henviser til de af mig analyserede traktater (*Na-*

Disse traktater, hvis antal i de seneste 15 år ikke er helt ubetydeligt målt med international alen, frembyder et interessant materiale. Interessen er først og fremmest begrundet deri, at deres tilblivelse ikke så meget skyldes abstrakte principper vedrørende ikke aktuelle problemer, men tværtimod skyldes en række konkrete spørgsmål traktatsparterne imellem, som disse forsøger at finde en praktisk og omgående løsning af. Løsningerne er overalt hidført af det internationale retssamfunds organer, det vil sige de forskellige landes udenrigsministerier, således at man kan formode, at de løsninger, der er opnået, også på langt sigt stemmer med traktatsparternes internationale interesser.

Det er ligeledes interessant ud fra det foreliggende materiale at kunne konstatere en udvikling både med hensyn til teknik og til principielle synspunkter, hvorefter erstatningsproblemerne løses, idet dette giver et billede af, hvorledes såvel folkeretlig procedure som principper er i stand til – uden direkte indblanding af retsfastsættende organer – at udvikle sig i et samfund af stater, der navnlig på det her omhandlede område frembyder store indbyrdes forskelligheder.

De indgåede traktaters¹¹⁶ eksistens er ikke altid umiddelbar let at konstatere. Kun få er offentliggjort i de Forenede Nationers traktatsamling, og en del traktattekster er af parterne betegnede som fortrolige, således at adgang til disses indhold ikke har været mulig. Eksistensen af enkelte af de traktater, der nævnes i det følgende, fremgår således alene af henvisninger hertil i andre offentliggjorte traktattekster, ligesom vanskelighederne ved indsamlingen af materialet bevirker, at det må betragtes som overvejende sandsynligt, at den følgende opremsning ikke er udtømmende. På baggrund af de foreliggende kilder vides med sikkerhed, at der i vidt omfang for tiden pågår adskillige tosidige forhandlinger om indgåelse af traktater af den her omhandlede art, uden at der – endnu? – er opnået konkrete resultater. Selv

tionalization, p.88 ff), med rette på, at den foreliggende traktatpraksis kun er een af flere processuelle muligheder for at løse de i forbindelse med nationalisering opståede problemer. Han nævner således international kommission og voldgift i henhold til specielle kontraksvedtagne klausuler. Der foreligger imidlertid næppe løsninger via andre procesformer, der er egnede til at belyse det heromhandlede problem. Jfr. *U.N. doc. A/CN. 4/125*, p.27 ff.

116. Udtrykket traktat er her og i det følgende taget i den videste betydning, som omfattende enhver form for skriftlig meningstilkendegivelse mellem to stater, uanset at det enkelte dokument måtte bære betegnelsen protokol, erklæring, overenskomst etc.

om man ikke kan drage sikre slutninger af løbende men endnu ikke afsluttede forhandlinger, forekommer det næppe uberettiget at antage, at tendensen til i det hele taget at forhandle om erstatning for nationaliseret fremmed ejendom er mere udbredt end de nedenfor nævnte traktater indicerer¹¹⁷.

Eksistensen af følgende erstatningsoverenskomster er konstateret.

Bulgarien har indgået traktater med¹¹⁸

Frankrig	28/7	1955
Norge	2/12	1955
Schweiz	26/11	1954
Storbritannien	22/9	1955 ¹¹⁹
Sverige	21/6	1946 ¹²⁰

Czechoslovakiet har indgået traktater med¹²¹

Belgien/Luxemburg	19/3	1947	30/9	1952
Danmark	6/3	1948	8/4	1960
Frankrig	6/8	1948	2/6	1950 ¹²²

117. Ud over de nedenfor anførte traktater kan det nævnes, at Iran ved aftale bl.a. med The Anglo American Oil Company er indgået på at betale dette selskab erstatning for den i 1951 foretagne nationalisering. Aftalen om erstatning på £ 25 mill. udgør anden del af konsortieaftalen af 1953. Når erstatningsaftalen ikke havde form af traktat skyldes dette antageligt den af den iranske regering straks ved tvistens opståen indtagne position, hvorefter der ikke bestod noget problem mellem Iran og Storbritannien, men alene mellem Iran og et privat ejet engelsk firma. Se også nedenfor p.182 om Suezkanalselskabet.

118. Hvor mere end een dato er anført, er dette udtryk for, at den eller de første mellem parterne indgåede aftaler senere er blevet afløst af nyere aftaler, ofte indeholdende andre principper.

119. Ændret ved noteveksling af 27/2 1959, jfr. *T.S.no. 43* (1959).

120. Udelukkende for så vidt angår ejendom tilhørende Svenska Tändsticks Aktiebolaget.

121. Iflg. *Salzburger Nachrichten* af 7.marts 1958 har der mellem Østrig og Czechoslovakiet i 1957 været indledt forhandlinger om erstatning for østrigsk ejendom, der var blevet nationaliseret i Czechoslovakiet. Der var mellem parterne enighed om, at Czechoslovakiet var erstatningspligtig, men forhandlingerne kunne ikke umiddelbart gennemføres, som følge af at Czechoslovakiet rejste krav, der efter Østrigs mening var de erstatningsmæssige problemer uvedkommende.

122. Traktaten ændret ved tillægsaftale underskrevet den 6.juni 1956, offentliggjort ved dekret no. 59-668 af 5.maj 1959, *J.O.* 28/5 1959, p.5379.

Holland	4/11 1949	
Italien	29/9 1956	
Norge	13/7 1948	9/6 1954
Schweiz	18/12 1946	22/12 1949
Storbritannien	28/9 1949	
Sverige	15/3 1947	22/12 1956
U.S.A.	14/11 1946 ¹²³	

Frankrig har indgået traktater med¹²⁴

Belgien	18/2 1949 ¹²⁵
Canada	26/1 1951
Schweiz	21/11 1949
Storbritannien	11/4 1951

Jugoslavien har indgået traktater med¹²⁶

Czechoslovakiet	4/9 1947	
Frankrig	14/4 1951	2/8 1958
Holland	22/7 1958	
Italien	23/5 1949	23/12 1950
Schweiz	27/9 1948	
Storbritannien	23/12 1948 ¹²⁷	
Sverige	12/4 1947	
Tyrkiet	5/1 1950	?/10 1957
Ungarn	29/5 1956	
U.S.A.	19/7 1948	

Mexico har indgået traktater med

Holland	7/2 1946
Storbritannien	7/2 1946
U.S.A.	29/9 1943

123. I slutningen af 1955 indledtes forhandlinger mellem de Forenede Stater og Czechoslovakiet. Forhandlingerne, der tilsigtede en endelig løsning af erstatningsproblemerne ses ikke at have medført resultat.

124. Traktat vistnok indgået med Holland.

125. Med ændringer af 20. marts 1950.

126. I november 1948 er vistnok indgået aftale med Belgien/Luxemburg. Aftalen er ikke offentliggjort.

127. Jfr. Agreement regarding the terms and conditions of payment of the balance of such compensation, 26/12 1949. *U.N.T.S.*, vol. 87: 402; II: 1068.

Panama har indgået traktater med

U.S.A.	26/1 1950
--------	-----------

Polen har indgået traktater med

Danmark	5/12 1947	12/5 1949	26/2 1953
Frankrig	19/3 1948		
Norge	4/2 1948	23/12 1955	
Schweiz	25/6 1949		
Storbritannien	24/1 1948	14/1 1949	11/11 1954
Sverige	28/2 1947	16/11 1949	
U.S.A.	24/4 1946	27/12 1946	16/7 1960

Rumænien har indgået traktater med

Danmark	12/9 1960
Frankrig	9/2 1959
Grækenland	25/8 1956
Schweiz	3/8 1951
Sverige	28/8 1959
U.S.A.	30/3 1960

Sovjetrusland har indgået traktat med¹²⁸

Sverige ¹²⁹	30/5 1941 ¹³⁰
------------------------	--------------------------

Ungarn har indgået traktater med¹³¹

Belgien/Luxemburg	1/2 1955	
Norge	2/10 1956	
Jugoslavien	29/5 1956	
Frankrig	12/6 1950	
Schweiz	19/7 1950	
Storbritannien	27/6 1956	
Sverige	26/7 1946	31/3 1951

128. Forhandlinger indledt med Danmark.

129. Vedrører ejendom i de baltiske stater.

130. Med ændringer af 7/10 1946.

131. Udkast til globalerstatningsaftale med Danmark paraferet, jfr. *Folketings-tidende* (1957), sp. 1011.

Ægypten har indgået traktater med

Frankrig	22/8 1958 ¹³²
Storbritannien	28/2 1959 ¹³²

2. *Hvad motiverer nationaliseringsstaten til at indgå traktater?* De ovenfor nævnte traktater indeholder mere eller mindre detaljerede regler om erstatningsordningernes gennemførelse. Disse regler vil blive gennemgået nedenfor som udtryk for de af staterne i praksis udformede retningslinier for, hvorledes konflikter af den heromhandlede art reguleres. Det væsentligste spørgsmål i forbindelse med den eksisterende traktatpraksis – og vel nok også det, der frembyder de største vanskeligheder – er imidlertid, i hvilket omfang de indgåede erstatningstraktater er udtryk for en retsopfattelse, hvorefter nationaliseringer af fremmed ejendom kun kan ske mod erstatning, eller om traktaterne tværtimod blot er udtryk for særlige begunstigelser, en stærk forhandlingsposition for de erstatningsberettigedes hjemstat eller andre retligt uvedkommende omstændigheder. Er dette sidste tilfældet, kan traktaternes værdi som retskilde for folkerettens generelle regler drages alvorligt i tvivl, og der kan og bør måske ligefrem sluttes modsætningsvis fra traktaternes indhold til indholdet af folkerettens almindelige regler i efterkrigstidsperioden.

Det understreges, at spørgsmålet om traktaternes karakter af generel retskilde i denne forbindelse alene omfatter selve det principielle synspunkt vedrørende erstatningspligten. Selv om en erstatningstraktat må betragtes som en helhed, d.v.s. at der er en sammenhæng mellem erkendelse af erstatningspligt og fastsættelse af erstatningens størrelse, kan det være forsvarligt på nuværende trin i analysen alene at beskæftige sig med det principielle synspunkt om, hvorvidt der ydes erstatning ved nationalisering. En række af de nævnte traktater indeholder alene et udtryk for den principielle opfattelse, hvortil kommer, at selve erstatningsfastsættelsen i højere grad end erstatningsprincippet er påvirket af lokale og individuelle interesser.

En nærmere undersøgelse af den foreliggende praksis med henblik på en konstatering af de motiver, der kan have påvirket de nationaliserende stater til at indgå erstatningstraktater, giver et højst varieret billede.

(a) *Tvang*. Ofte vil forholdene stille sig således, at den nationaliserende stat er i en tvangssituation og følgelig ikke har noget valg mellem at betale og

132. Vedrører alene krav for beslaglæggelse af fransk og engelsk ejendom efter militærinterventionen af Suezkanalen. Se nedenfor p.182.

nægte at betale erstatning¹³³. Traktaten mellem de Forenede Stater og Jugoslavien af 19. juli 1948¹³⁴ var således blevet til på baggrund af, at de Forenede Staters regering – på et tidspunkt, hvor Jugoslavinen havde stærkt behov for fremmed valuta – havde nægtet på Jugoslaviens bestemte anmodning at frigive en Jugoslavien tilhørende guldbeholdning, før erstatning blev ydet for den nationaliserede amerikanske ejendom i Jugoslavien. Guldet, der havde været deponeret i de Forenede Stater fra tiden før den 2. verdenskrig, havde en værdi af \$ 46.800.000¹³⁵ og var oprindeligt blevet blokeret for at forhindre, at Tyskland eller en af Tyskland afhængig jugoslavisk regering skulle udøve dispositionsret over dette aktiv. Der var således ingen tvivl om, at ejendomsretten til guldet tilkom den jugoslaviske regering, og at den amerikanske regerings nægtelse af at frigive dette aktiv udelukkende var motiveret af den tvang, der derved kunne lægges på den nationaliserende stat.

(b) *Deblokering af tilgodehavender m.v.* En analyse af den foreliggende traktatpraksis viser, at erstatningstraktater vedrørende nationaliseret ejendom ofte er forbundet med frigivelse af den nationaliserende stat tilhørende aktiver, der er blokeret i den erstatningsberettigede stat. Det vil ofte dreje sig om forholdsvis beskedne beløb, således at allerede beløbets størrelse og dermed dettes ringe betydning for den nationaliserende stat udelukker, at denne situation betragtes som tvang. I nogle tilfælde rummer spørgsmålet om den nationaliserende stats ret til disse tilgodehavender tvivl, og disse problemer er da ofte løst i forbindelse med erstatningsaftalen.

Frigivelse af blokerede tilgodehavender har fundet sted i forbindelse med erstatningstraktaterne mellem Storbritannien og Jugoslavien af 23. december 1948, mellem Schweiz og Czekoslovakiet af 22. december 1949, Rumænien af 3. august 1951 og Bulgarien af 26. november 1954, mellem Norge og Czekoslovakiet af 9. juni 1954, Bulgarien af 2. december 1955 og Polen af 23. december 1955, mellem Frankrig og Rumænien af 9. februar 1959, hvor deblokeringen af alle rumænske aktiver i Frankrig direkte omtales i traktatens tekst, samt mellem de Forenede Stater og Polen af 16. juli 1960.

133. Jfr. også den mellem de Forenede Stater og Sovjetrusland i 1933 indgåede aftale om erstatning for nationalisering af den i Rusland værende amerikanske ejendom (the Litvinoff-Agreement). Aftalen var en nødvendig forudsætning for den på dette tidspunkt af Rusland eftertragede diplomatiske anerkendelse.

134. *Dep. St. Bul.* (1948), vol. 19, p.137 og 139.

135. Jfr. Rubin, *op. cit.*, p.463. Til sammenligning kan oplyses, at erstatningssummen udgjorde \$ 17.000.000.

I forbindelse med forhandlingerne om den i 1956 mellem Sverige og Czekoslovakiet indgåede globaloverenskomst om erstatning for nationaliseret svensk ejendom, antydedes det fra czekoslovakisk side, at det ville være urealistisk at regne med en gensidig tilfredsstillende regulering af erstatningsproblemerne, såfremt Sverige ikke samtidigt overgav Czekoslovakiet 5 mill. sv. kr., der udgjorde den for Czekoslovakiet beregnede andel af et samlet beløb på 75 mill. sv. kr., som den svenske regering i medfør af Washington-overenskomsten af 18. juli 1946 havde stillet til visse krigshærgede landes disposition til hjælp for genopbygningen. Sverige anerkendte på sin side for så vidt Czekoslovaikiets krav, men fastholdt under forhandlingerne, at forudsætningen for udbetalingen var en tilfredsstillende erstatningsoverenskomst.

Ved notevekslingen i forbindelse med undertegnelsen af erstatningsoverenskomsten den 22. december 1956 blev de nævnte 5 mill. sv. kr. stillet til den czekiske regerings disposition¹³⁶.

Nogen væsentlig forskel mellem denne situation og den typiske deblotering af den nationaliserende stats tilgodehavender kan næppe påvises. I begge grupper af tilfælde beror den erstatningsberettigede stats position på den faktiske besiddelse af den nationaliserende stats tilgodehavender. Forskellen beror alene på karakteren af den nationaliserende stats krav og dettes opståen, og dette forhold har næppe relevans i denne forbindelse.

En situation motiveret af samme synspunkter eksisterer i forholdet mellem USA og Rumænien. I forbindelse med det amerikanske udenrigsministeriums meddelelse om indledning af erstatningsforhandlinger mellem USA og Rumænien, oplystes, at USA som følge af, at forhandlingerne ikke tidligere havde ført til noget resultat havde blokeret rumænske aktiver til en værdi af \$ 21.000.000 samt anvendt dette beløb til delvis erstatning til de amerikanske statsborgere, der var ramt af indgrebene i Rumænien. Det amerikanske udenrigsministerium opgjorde de samlede krav til ca. \$ 60.000.000¹³⁷. Den amerikanske fremgangsmåde er et eksempel på tvungen modregning. Den nationaliserende stats erkendelse af, at den erstatningsberettigede stat rent faktisk har det i sin magt at gennemføre en sådan modregning vil ofte motivere til indgåelse af erstatningstraktater. Når den nationaliserende stat alli-

136. Jfr. *Kungl. Maj:ts. prop. nr. 37* (1957), p.4 og 17 (bilag M). Det erstatningsbeløb Czekoslovakiet skulle betale til Sverige var i øvrigt netop på 5 mill. sv. kr.

137. Jfr. *Dep. of State Press Release*, no. 778 af 6/11 1959.

gevel ikke kan få udbetalt sine tilgodehavender, da kan den lige så vel søge de spørgsmål løst, der er parterne imellem, for derved at genoprette normale relationer.

(c) *Eftergivelse af gæld.* Spørgsmålet om erstatning fra Polen for de tab, der havde ramt dansk ejendom og danske interesser som følge af den polske nationaliseringslov af 3. januar 1946 m.v., blev første gang rejst af Danmark under de dansk-polske handelsforhandlinger i 1947. Dette medførte, at der fra polsk side blev tilstået Danmark mestbegunstigelsesbehandling med hensyn til danske erstatningskrav. Dette var imidlertid ikke særligt virkningsfuldt, og i tiden 18. november-16. december 1948 førtes mellem landenes regeringsrepræsentanter forhandlinger om erstatningsydelser¹³⁸. Disse forhandlinger resulterede i den i Warszawa den 12. maj 1949 undertegnede dansk-polske protokol nr. 1¹³⁹. I denne protokol erklærede den polske stat sig indforstået med at yde erstatning for danske interesser og tilgodehavender i virksomheder, der var blevet nationaliseret. Protokollens art. 13 indeholder på den anden side bestemmelse om, at Danmark over for Polen annullerede et restbeløb udgørende kr. 110.725,- på en hjælpecredit, som blev stiftet efter den 1. verdenskrig, og som havde til formål at hjælpe nydannede og krigshærgede stater.

Lignende opgivelse af fordringsrettigheder mod den polske stat blev foretaget af Sverige i forbindelse med indgåelsen af den svensk-polske erstatningskontrakt af 16. november 1949¹⁴⁰. Sveriges restfordring i henhold til den ydede hjælpecredit udgjorde da svenske kr. 1.293.600¹⁴¹.

Den mellem Storbritannien og Polen indgåede aftale af 11. november 1954 indeholder i art. 8 bestemmelser om, at Polens gæld for omkostningerne ved okkupation af folkeafstemningsarealet i Øvre Schlesien m.v. og Polens gæld i h.t. den ydede hjælpecredit i og med erstatningsaftalens indgåelse, ligeledes skal være eftergivet (extinguished)¹⁴².

Endelig kan nævnes, at der ved indgåelse af erstatningstraktaten mellem Norge og Polen af 23. december 1955 ved brevveksling blev aftalt, at Norge

138. Sideordnet med disse forhandlinger drøftedes handelsforhold, hvilket førte til en den 14. december 1948 afsluttet vareudvekslings- og betalingsoverenskomst, jfr. *Lovtidende C* (1949), p.25.

139. Jfr. *Lovtidende C* (1949), p.567.

140. Jfr. *S.Ö.* (1950), p.925.

141. Jfr. den til erstatningsaftalen knyttede brevveksling, *loc. cit.*

142. Jfr. *T.S.*, no. 77 (1954).

eftergav Polen gælden i henhold til den af Norge ydede hjælpecredit. Ifølge stortingets proposition af 22. september 1955¹⁴³ udgjorde denne gæld n.kr. 4.379.430 samt £ 386-5-0. Beløbet var således ret anseligt sammenlignet med erstatningsaftalen, hvorefter Polen skulle erstatte norske aktiver med ca. 3-3,5 mill. n.kr.

(d)*Handelspolitiske fordele.* Hyppigst er erstatningsaftalerne imidlertid diktet af handelspolitiske motiver. Dette forhold kan fremtræde i den form, at der i forbindelse med afslutningen af erstatningstraktaten indgås aftale om handelsforbindelse mellem parterne på vilkår, der er særligt gunstige for den erstatningsydende stat.

Erstatningsaftalen, indgået mellem Storbritannien og Tjecoslovakiet den 28. september 1949¹⁴⁴, hvorefter Tjecoslovakiet skulle yde ialt £ 8.000.000 i erstatning, henviser således i sin preambel til den den samme dato mellem parterne indgåede handels- og finanstraktat¹⁴⁵, hvorefter Storbritannien forpligtede sig til at tillade en import fra Tjecoslovakiet af »ikke væsentlige« varer for et årligt beløb af £ 5.750.000.

Lignende metode blev anvendt af Storbritannien ved opnåelse af erstatning fra Jugoslavien i henhold til den den 23. december 1948 indgåede erstatningsaftale, der i art. 1, hvor erstatningssummen fastsattes til £ 4.500.000, henviser til, at betalingen »... shall be agreed between the Contracting Governments during the negotiations for a long-term trade agreement which shall be entered into at an early date«¹⁴⁶. 10 0/0 af erstatningsbeløbet skulle dog omgående betales af indefrosne jugoslaviske tilgodehaverer, der blev frigivet ved en mellem parterne samme dag indgået overenskomst¹⁴⁷.

Den 28. februar 1947 undertegnedes protokol mellem Sverige og Polen vedrørende svenske fysiske og juridiske personers interesser i Polen, hvorved Polen forpligtede sig til at yde de af nationalisering ramte erstatning¹⁴⁸. Den 18. marts 1947 indgik de samme stater traktat om regulering af samhandelen¹⁴⁹ med tillægsaftale vedrørende Sveriges deltagelse i genopbygningen af

143. Nr. 103 (1955), p.4.

144. Jfr. T.S., no. 60 (1949).

145. Jfr. T.S., no. 62 (1949).

146. Jfr. T.S., no. 2 (1949).

147. Jfr. T.S., no. 3 (1949).

148. Jfr. S.Ö. (1947), p.131.

149. Jfr. S.Ö. (1947), p.95.

det polske næringsliv i bytte for leverancer af polsk kul og koks. Denne sidste aftale indeholder bestemmelser om omfattende kreditter og lån til Polen¹⁵⁰, ligesom dens formål i øvrigt var at sikre Polen stærkt nødvendige varer. At der uanset forskellen i dateringen er en nøje sammenhæng mellem disse handels- og kreditaftaler og den indgåede erstatningsaftale, fremgår af følgende skrivelse af 18. marts 1947 fra formanden for den polske delegation til formanden for den svenske delegation:

»... Under hänvisning till det den 28. februari 1947 i Warszawa av repräsentanter för svenska och polska regeringarna undertecknade protokollet angående svenska fysiska och juridiska personers intressen i Polen ... har jag ären att bekräfta, att min regering är beredd att sätta detsamma i kraft ...

Jag ber att få tillägga, att polska regeringen vid de diskussioner, som enligt detta protokol skola äga rum mellan vederbörande polske myndigheter och de svenska fysiska och juridiska personer, vilka äro fordringsägare, kommer att tage hänsyn till de svenska prestationer, som förutses i de denna dag undertecknade avtalen¹⁵¹.«

Denne erstatningsaftale blev i øvrigt afløst af traktaten af 16. november 1949, hvorved Polen forpligtede sig til som globalerstatning at betale til Sverige i alt 116 mill. sv. kr. Samtidig blev der truffet aftale om betydelige nye kreditter til Polen og – som ovenfor nævnt – eftergivelse af hjælpe-kreditten.

Også den mellem Frankrig og Polen sluttede aftale af 19. marts 1948¹⁵², hvorefter Polen skulle yde Frankrig erstatning for nationaliseret ejendom ved at levere i alt 3.800.000 tons kul til en værdi af \$ 15 pr. ton, var sammenkædet med aftalen om, at Frankrig skulle yde Polen kredit svarende til 50 % af erstatningen.

Den her ved eksempler skildrede direkte sammenkædning mellem erstatningsaftaler og for den erstatningsydende særlig gunstige overenskomster af handelspolitisk art har med held været gennemført af lande, der – som fx. Schweiz – i tiden umiddelbart efter den 2. verdenskrigs afslutning har haft en særlig fordelagtig stilling på det internationale marked¹⁵³.

Selv i en så vanskelig politisk situation som den, der opstod mellem Ægyp-

150. Jfr. art. IV, *ibid.*, p.118.

151. *Loc. cit.*

152. *Journal Officiel* for 11. november 1951.

153. Jfr. den ledende artikel i *Neue Zürcher Zeitung* for 3. oktober 1948, »Die Schweiz und die Verstaatlichungen im Ausland«.

ten og Frankrig efter Suez-krisen i 1956 lykkedes det allerede i august 1957 at indlede erstatningsforhandlinger bl.a. om den af Ægypten nationaliserede franske ejendom. Motivet hertil var først og fremmest Ægyptens væsentlige interesse i at sælge bomuld til Frankrig, hvilket korresponderede med Frankrigs ønske om at købe denne vare¹⁵⁴.

Men selv, hvor erstatningsaftalen ikke direkte foranlediger en for den erstatningspligtige stat åbenbar gunstig handelsaftale, vil motiverne til indgåelse af erstatningstraktater ofte med held kunne søges i handelspolitiske overvejelser.

Medens de mellem Danmark og Polen indgåede vareudvekslinger og betalingsoverenskomster hverken indeholder eller forudsætter, at Danmark skal importere »ikke væsentlige« varer, eller at Danmark skal tilstå Polen særlige kreditter, vil selve det forhold, at Polen har forpligtet sig til at betale i alt kr. 5.500.000 i erstatning i løbet af 15 år¹⁵⁵ bevirke, da erstatningen skal betales med en andel (0,5 %) af Polens eksport til Danmark, at Polen kan forvente, at der, indtil erstatningsbetalingerne er afviklede, må være en eksport til Danmark af en i forhold til erstatningssummen ikke ubetydelig størrelse.

Det forhold, at erstatningen skal betales med en andel af den erstatningsforpligtede stats eksportoverskud, kendes i et meget stort antal erstatningsaftaler. Som eksempel kan nævnes aftalerne mellem Schweiz og Tjekslovakiet af 22. december 1949, mellem Frankrig og Tjekslovakiet af 2. juni 1950, Bulgarien og Ungarn af 31. marts 1951, mellem Norge og Bulgarien af 2. december 1955, mellem Jugoslavien og Ungarn af 27. juni 1956, samt den i oktober 1957 mellem Tyrkiet og Jugoslavien indgåede erstatningsoverenskomst.

Betydningen af de handelspolitiske relationer mellem den nationaliserende stat og de erstatningsberettigedes hjemstat for mulighederne for at opnå erstatning kan også fremtræde i den omvendte situation. Det oplyses således fra svensk side, at de med Tjekslovakiet i 1952 indledte erstatningsforhandlinger

»... avbröts dock efter någon tid ånyo, huvudsakligen till följd av de menliga återverkningar på de svensk-tjeckoslovakiska handels- och betalingsförbindelserna överhuvud, som 1953 års valutareform medfört genom den unilaterala nedskrivningen av den tjeckoslovakiska clearingskulden till Sverige.

154. Jfr. *Le Monde* for 27. august 1957.

155. Jfr. Protokol nr. 2 af 25. februar 1953, *Lovtidende C* (1954), p.1.

Sedan denna fråga efter långvariga förhandlingar reglerats, ansågs förutsättning föreligga att återupptaga ersättningsförhandlingarna¹⁵⁶ ...»

På grundlag af en gennemgang af de konstaterbare omstændigheder i forbindelse med indgåelsen af erstatningstraktaterne må det vel kunne hævdes, at der næsten altid – selvom der i øvrigt måtte foreligge kraftige tvangsmidler¹⁵⁷ – vil være et incitament i form af visse særlige handelspolitiske fordele til at påvirke de interesserede stater til at komme til enighed om erstatningsbetaling for nationaliseret ejendom¹⁵⁸.

3. *Vurdering.* Ovennævnte omstændigheder ved erstatningstraktaternes indgåelse fører imidlertid ikke nødvendigvis til den slutning, at de indgæede erstatningstraktater er baseret på politiske opportunitetshensyn og således ikke er udtryk for en folkeretlig retsindstilling om, at der består en vis erstatningspligt over for udlændinge, der rammes af nationaliseringsindgreb.

Fornægtelsen af de nævnte erstatningstraktaters betydning som generel retskilde kan imidlertid findes såvel hos de forfattere¹⁵⁹, der hævder, at princippet om erstatning ved nationalisering af fremmed ejendom tilhører en liberalistisk fortid, som hos de forfattere, der omvendt hævder, at der i folkeretten gælder et sådant erstatningsprincip. Tankegangen hos den sidstnævnte gruppe er den, at de stater, der faktisk har nationaliseret fremmed ejendom klart har krænket folkerettens regel om prompte, adækvat og effektiv erstatning i en sådan grad, at de kapitaleksporterende stater har afskrevet disse stater som investeringsområder. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at man samtidig har afskrevet de krav på (delvis) erstatning, staterne ved politisk pression etc. må være i stand til at aftvinge de nationaliserende stater. Traktaterne er et udtryk for, at disse forsøg til en vis grad er lykkedes. Dette har intet – hævder visse forfattere – med gældende folkeret at gøre

156. Jfr. *Kungl. Maj:ts prop. nr. 37* (1957), p.5.

157. I preamblen til erstatningsaftalen mellem Frankrig og Rumænien af 9. februar 1959, hvorved i Frankrig blokerede rumænske tilgodehavender blev frigivet, nævnes at staterne ved indgåelse af traktaten bl.a. har haft til formål »... de favoriser le developement de leurs relations economiques«.

158. Jfr. også den nedenfor p.188 omtalte finansprotokol mellem Sverige og Rumænien af 28. august 1959.

159. Jfr. fx. Bystricky, *Travaux de la Commission de droit international privé du VI Congrès de l'Association internationale des Juristes démocrates* (Bruxelles 1956), p.22 ff.

og især det forhold, at de erstatningsberettigede stater har fundet anledning til at slække på kravene m.h.t. erstatningens karakter og størrelse i de enkelte situationer, kan ikke påvirke retsreglerne.

Forholdet er i det hele at sammenligne med en debitor, der går konkurs. Den omstændighed, at der kun udloddes en mindre dividende til fallentens kreditorer kan ikke påvirke den almindelige retsregel, hvorefter debitor er pligtig til at betale sin gæld.

Det synspunkt, at traktaterne er motiveret af politiske opportunitetshensyn, optræder altså i begge situationer, omend med modsat fortegn. Der er dog en tilsyneladende forskel mellem de to gruppers argumentation. Den gruppe, der fornægter erstatningspligtens eksistens, lægger vægt på, at traktaterne ikke indeholder en principiel retlig anerkendelse af erstatningsprincippet, medens den anden gruppe nok anerkender det i traktaterne indeholdte princip om erstatningsbetaling, men ikke anerkender, at erstatningens gennemførelse er i overensstemmelse med eller udtryk for gældende folkeret. Uenigheden drejer sig således i første række om erstatningsprincippet.

Herom kan følgende anføres:

Blokering af tilgodehavender, standsning eller indskrænkning af handelsforbindelser og kreditter, nægtelse af diplomatisk anerkendelse, ikke optagelse af diplomatisk samkvem indtil erstatningspligten er anerkendt¹⁶⁰, uvenlig politisk holdning etc., kan blot være udtryk for, at folkerettens almindelige – og ikke mindst praktiske – retshåndhævelsesmidler bringes til anvendelse for at gennemtvinge et i øvrigt berettiget erstatningskrav over for en modvillig medkontrahent.

Seidl-Hohenveldern har fremhævet det forhold, at den erstatningskrævende stat blokerer tilgodehavender, som tilhører den nationaliserende stat for derved at gennemtvinge erstatning. Hvis man anerkender den nationaliserende stats ret til at tage fremmed ejendom, bør ihvert fald den nationaliserende stat anerkende, at andre stater har en tilsvarende ret til at overtage den ejendom, der tilhører den nationaliserende stats borgere af hensyn til højere statsformål. Beskyttelsen af borgernes ejendom i udlandet må utvivlsomt falde ind herunder. Netop det forhold, at en sådan overtagelse af ejendom i den erstatningsberettigede stat kan føre til en erstatningsaftale, kan

160. Jfr. nedenfor, p.188 om den mellem Grækenland og Rumænien indgåede uspecificerede aftale om erstatning for nationaliseret ejendom af 25. august 1956, art. 5.

fortolkes derhen, at den nationaliserende stat har den opfattelse, at ingen stater kan tage fremmed ejendom uden at yde erstatning¹⁶¹.

Det er også bemærkelsesværdigt, at det ikke blot er stormagter eller stater, hvis relationer med den nationaliserende stat er af væsentlig betydning, der opnår erstatning. Ganske vist vil disse stater ofte høre til de første, der opnår en ordning, men dette kan næppe tages som et udtryk for erstatningspligtens manglende grundlag, idet dette forhold vel blot følger af den omstændighed, at det er disse stater, der har de største økonomiske tilgodehavender og for hvem erstatningsydelserne derfor må antages at have den væsentlige betydning, ligesom det netop er disse stater, der har mulighed for at gennemtvinge deres krav.

Selve den omstændighed, at pligten til økonomisk godtgørelse for nationalisering af fremmed ejendom hidtil er blevet fastslået udelukkende ved tosidede traktater, kan ikke berettige til nogen modsætningsslutning med hensyn til indholdet af folkerettens almindelige regler. De økonomiske problemer ved gennemførelsen af erstatningsbetalingerne er så komplicerede og individuelle for de forskellige stater, at en generel uspecificeret fastsættelse af erstatningspligten næppe vil have nogen reel betydning. Dette gælder fx. med hensyn til fastsættelsen af erstatningens størrelse, af dennes mest hensigtsmæssige form samt løsningen af de med erstatningen forbundne valutariske problemer. Det er i højere grad disse spørgsmål end anerkendelsen af selve erstatningspligten, der har nødvendiggjort den omfattende traktatpraksis. En international domstol eller voldgiftsret vil næppe være egnet til at afgøre disse spørgsmål på en for parterne tilfredsstillende måde.

Det forhold, at traktaterne ofte er sammenkædet med handelspolitiske aftaler, er næppe heller et udtryk for, at erstatningstraktaternes værdi som retskilde for fastsættelsen af den almindelige folkerets indhold bør drages i tvivl. Med den udvikling, der i de seneste decennier har fundet sted inden for den mellemstatlige samhandel, in mente, må det kunne antages, at handelstraktater, der rummer lettelser for samhandel mellem to stater, oftest indebærer fordele for begge parter. Ganske vist kan den erstatningsberettigede stat stå i en økonomisk stærkere situation end den nationaliserende, men dette behøver ingenlunde at være tilfældet, og i hvert fald i de sidste tilfælde kan sammenknytningen af erstatningstraktater og handelsaftaler måske snarere betragtes som en understregning af en retsoverbevisning om erstatnings-

161. Således Seidl-Hohenveldern, »Communist Theories on Confiscation and Expropriation«, *A.J.C.L.* (1958), vol. 7, p.554.

pligt end som en »frivillig modydelse« for en handelsmæssig fordel. En sikker stillingtagen med hensyn til de handelsmæssige fordeles betydning for erstatningstraktaternes karakter af gældende almindelig folkeret er imidlertid vanskelig.

At den erstatningsberettigede må give kredit eller ligefrem lån til den erstatningsforpligtende kendes i øvrigt også i den nationale ret ved talrige kreditorordninger, hvor kreditorerne yder en insolvent debitor betydelig økonomisk støtte, for at debitor kan fortsætte sin virksomhed, og kreditorerne fx. ved fortsatte forretningsforbindelser kan dække deres tab helt eller delvis. Man kan jo ikke af denne kreditydelse drage den slutning, at kreditorernes oprindelige krav ikke er juridisk velfunderede.

Det bør endvidere i denne sammenhæng understreges, at praksis viser, at udgangspunktet for de forhandlinger, der har ført til indgåelsen af erstatningstraktater, ligesom forhandlingerne mellem regeringerne stedse har været grundet på den traditionelle folkeret, ligesom legale argumenter hidrørende fra folkeretten har spillet en væsentlig rolle. Det kan som et eksempel nævnes, at Departement of State i den pressemeddelelse¹⁶², hvor kommende erstatningsforhandlinger mellem de Forenede Stater og Rumænien bebudes, bl.a. udtaler:

»Moreover, the Rumanian Government is obligated under recognized principles of international law to pay prompt, adequate and effective compensation to american nationals, whose property interests in Rumania were nationalized, expropriated or otherwise taken.«

Det kan endvidere anføres, at også den mellem de Forenede Stater og Panama den 26. januar 1950 indgåede aftale omhandlende Panamas overtagelse af visse arealer kaldet El Encanto, som tilhørte amerikanske borgere, synes baseret på retlige synspunkter. Det omtales således i traktatens art 3, at Panamas regering ved betalingerne

162. Nr. 778 af 6. november 1959. Jfr. også *Kungl. Maj:ts proposition nr. 37* (1957), p.3-4: »Det svenska kravet grundade sig på den i folkrätten vedertagna principen om skyldighet för den nationaliserande staten att lämna ersättning till utländska medborgare, vilka på grund av nationaliserings- eller liknande åtgärder fränhänts egendom inom statens territorium; å tjeckoslovakisk sida förklarade man sig vara i princip ersättningsskyldig för en del av de mindre anspråken. Däremot förnekades ersättningsskyldighet för AB ..., AB ... Et globalersättningsavtal skulle enligt tjeckoslovakisk uppfattning vara den mest ändamålsenliga lösningen av ersättningsfrågan.«

»... is prompted by reasons of strictest equity to make good the loss suffered by several nationals of the United States, who acted in good faith in the acquisition of the lands¹⁶³ ...«

Disse betragtninger er netop identiske med de reale synspunkter, der ifølge den traditionelle folkeret begrunder erstatningspligten.

De, der fornægter enhver retlig karakter af erstatningstraktaterne, synes endvidere at overse den omstændighed, at den erstatningsforpligtede stat ofte – som et led i en globalordning – fremfører og får anerkendt modkrav, hvis retlige karakter er utvivlsom¹⁶⁴. Hertil kommer yderligere, at den nedenfor foretagne analyse viser, at traktaterne på en række punkter er i klar overensstemmelse med folkerettens traditionelle regler, hvilket faktisk ikke var nødvendigt, såfremt traktaterne i det hele måtte betragtes som indgået *ex gratia*.

Den omstændighed, at selv traktatteksterne med hensyn til erstatningspligten sjældent indeholder udtrykkelig henvisning til folkerettens synspunkter, taler ikke ubetinget imod denne opfattelse, da netop en række ensartede traktater om ensartede forhold må antages at have en betydelig normativ virkning. En stat, der i nogle tilfælde har indgået aftaler, hvorefter erstatningsprincippet ved nationalisering af fremmed ejendom anerkendes, må kunne forvente – allerede i kraft af det faktiske samarbejde, der på praktiske områder eksisterer mellem staternes udenrigsministerier – at én gang akcepterede synspunkter også gøres gældende mod den nationaliserende stat af andre stater i lignende situationer. En tilsvarende normativ virkning har erstatningstraktaterne selvsagt for den erstatningsberettigede stat. Den normative virkning som tillægges en række forholdsvis ensartede traktater inden for samme saglige område må følgelig antages at være indkalkuleret i traktatens tekst.

Helt at afvise traktaterne som retsbekræftende eller retsskabende synes derfor at være i strid med de normale principper for dannelsen af gældende ret i et samfund, hvor autoritativ retsskabelse og retsformulering er sjældent forekommende. De indvendinger, der – selvom disse synspunkter akcepteres – med rette kan rejses mod de individuelle erstatningsordninger, synes ikke at have vægt overfor det, der er fællesnævneren for samtlige traktater, nemlig pligten til at betale erstatning¹⁶⁵.

163 Jfr. 1 U.S.T. 685.

164. Jfr. Seidl-Hohenveldern, *op.cit.*, p.547.

165. Cfr. A. Margaresevic, »The Right to Social Reform and the Restriction of

§ 10

Den teoretiske opfattelse

Skal man på basis af den skildrede udvikling af opfattelsen af de folkeretlige regler om ejendomsrettens beskyttelse, finde en syntese for at få besvaret spørgsmålet om, hvorvidt der med hensyn til dette sagområde anerkendes en behandling af fremmede, der svarer til den nationale standard, eller om man tværtimod må anerkende, at der eksisterer en folkeretlig minimums-standard, synes det naturligt, at udgangspunktet tages i den traditionelle teori.

Den traditionelle opfattelse går ud på, at fremmedes krav på erstatning for ejendomsindgreb er fastslået i doktrinen om velerhvervede rettigheders beskyttelse, hvilken doktrin er et aspekt af den almindelige folkeretlige teori, hvorefter der altid og ubetinget med hensyn til beskyttelsen af fremmedes rettigheder skal indrømmes udlændinge en status, der ikke ligger under, hvad civilisationens mindstekrav kræver. Denne opfattelse skal nu underkastes nærmere prøvelse.

A. Doktrinen om velerhvervede rettigheders beskyttelse

Teorien om velerhvervede rettigheders beskyttelse har¹ rod i den interne ret, nærmere bestemt den intertemporale ret og den internationale privatret.

I den intertemporale ret antages det, at dommeren ved anvendelsen af en ny lov ikke har til hensigt at krænke velerhvervede rettigheder, der er opstået og anerkendt af den tidligere lovgivning. For lovgiveren har princippet om respekt for velerhvervede rettigheder ingen forbindende kraft, idet en lov ikke bliver ugyldig alene af den grund, at loven tilsigter at krænke velerhvervede rettigheder. Forstået på denne måde er teorien om vel-

Private Alien Property», *Jugoslavenska Revy za Medunarodno Pravo* (1960), vol. VII, p.283, der slutter sig til den opfattelse, at traktaterne har normativ virkning, omend traktatpraksis opfattes som »... an evolutive process towards complete dissolution of the general validity of the traditional international law regulating the international regime of private property and the property rights of aliens ...«

1. Jfr. Kaackenbeeck, »The Protection of Vested Rights in International Law«, *B.Y.I.L.* (1936), vol. 17, p.2 ff.

erhvervede rettigheders beskyttelse blot en anden side af den almindeligt anerkendte grundsætning om, at love ikke bør have retroaktiv virkning.

Teorien om velerhvervede rettigheder antages også at spille en – omend omstridt – rolle i den internationale privatret ved afgørelsen af spørgsmålet om en rettighed, der reelt er erhvervet i henhold til et fremmed lands retssystem, må anerkendes af landets domstole².

Fra disse to oprindelige anvendelsesområder i den nationale ret er teorien om velerhvervede rettigheders beskyttelse overført til folkeretten, hvorved man møder den første uklarhed.

Kernen i de folkeretlige regler om ejendomsrettens beskyttelse er som anført ovenfor et forbud mod at ændre retstilstanden til skade for ejendomsrettigheder erhvervet i henhold til den tidligere retstilstand. De ligheder, der er mellem folkerettens problemer m.h.t. ejendomsrettens beskyttelse, og de problemer doktrinen om velerhvervede rettigheder tilsigter at løse i den intertemporale ret, er imidlertid ikke ligheder, for så vidt angår problemernes løsning. I den interne ret betragtes den her omhandlede doktrin ikke som en forbudsnorm, hvis overtrædelse er retsstridig eller medfører ugyldighed eller erstatningspligt, medens dette sidste – som det nedenfor skal påvises – er det afgørende i den folkeretlige doktrin.

Det forhold, at en doktrin med samme betegnelse har forskelligt indhold i den nationale ret og i folkeretten, er for så vidt hverken uheldigt eller enestående. Man må blot gøre sig klart, hvori forskellen består, ligesom man selvsagt ikke kan støtte det folkeretlige principps eksistens med det argument, at princippet er anerkendt i de civiliserede stater.

Princippet om de velerhvervede rettigheders beskyttelse har imidlertid omfattende – omend ikke ubetinget – tilslutning i den folkeretlige teori, hvor den af nogle anføres som givende grundlag for de folkeretlige regler om nationalisering.

De mellem staterne indgåede venskabs- og bosættelsestraktater³ anføres ofte som støtte for doktrinens eksistens. Tankegangen er da den, at disse traktater betragtes som udslag af den almindeligt anerkendte regel om beskyttelse af velerhvervede rettigheder, således at eksistensen af denne folke-

2. Jfr. Kaeckenbeeck, *op.cit.*, p.6, og Friedman, *op.cit.*, p.121.

3. I traktaterne mellem U.S.A. og Holland af 1956, U.S.A. og Korea af 1956 og U.S.A. og Nicaragua af 1956 indeholdes således følgende bestemmelse (art. VI, stk. 3): »Neither Party shall take unreasonable or discriminating measures that would impair legally acquired rights ...« *UN.doc.*, A/AC.97/5, p.180.

retlige regel også må antages i de tilfælde, hvor der ikke mellem parterne er indgået traktat om spørgsmålet. Endvidere støttes doktrinen af international domstols og voldgiftspraksis samt af en række diplomatiske afgørelser, der omhandler ejendomsrettens beskyttelse⁴.

Doktrinen egnethed til løsning af de folkeretlige problemer om nationalisering kan med rette drages i tvivl, når man på grundlag af den foreliggende teori og praksis søger besvarelsen af de spørgsmål, der alene kan give doktrinen indhold, nemlig spørgsmålet om, hvilke rettigheder, der er velerhvervede, hvilke indgreb disse velerhvervede rettigheder beskyttes imod, samt endelig spørgsmålet om, hvad der er beskyttelsens indhold.

Den oprindelige betydning af begrebet velerhvervede rettigheder (vested-rights, droit acquis, wohlverworbene rechte, jura quasita) er ifølge Kaacken-beeck⁵ medfødte rettigheder fx. til jord. Senere blev begrebet kendemærket for de rettigheder, der hviler på et særligt erhvervelsesgrundlag i modsætning til rettigheder, der fulgte af den generelle lovgivning, og som følgelig tilkom alle eller en bestemt befolkningsgruppe. Baggrunden for denne sondring har været, at man mente, at kun de rettigheder, der var afledt af lovgivningen, kunne indskrænkes og eventuelt tilintetgøres ved lov.

I fransk teori blev sondringsgrundlaget ikke arten af erhvervelsesmåden, men derimod erhvervelsens (adkomstens) fuldstændighed, hvorved begrebet er blevet identisk med de såkaldte subjektive rettigheder. Herefter er det næppe muligt at nævne eksempler på rettigheder, der ikke er velerhvervede, såfremt rettigheder forstås som den retssituation, der er afledt af det forhold, at andre har en tilsvarende pligt⁶.

Denne uklarhed i begrebsbestemmelsen understreges ligeledes af *Guggenheim*⁷, der anfører, at skønt den Faste Domstol for mellemfolkelig Retspleje har udtalt, at der i folkeretten gælder en regel om respekt for velerhvervede rettigheder, har hverken domstolen, nogen anden voldgiftsret eller stats-

4. Ovenfor p.61 ff, § 7 A, samt voldgiften vedrørende den *Spanske Zone i Marokko* (1924) mellem Storbritannien og Spanien, *R.I.A.A.*, vol. II, p.647.

5. *Op.cit.*, p.1 ff.

6. Jfr. således Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, p.201: »Jamais personnes n'a vu ce que c'était qu'un droit non acquis. Si l'on admet l'existence de droits subjectifs, ces droits existent ou n'existent pas', telle personne est titulaire d'un droit ou non. Le droit non acquis est l'absence de droit ...«

7. »Der völkerrechtliche Schutz von Investitionen im Ausland«, *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht* (1956), vol. XIII, p.57-78.

praksis givet nogen klar definition af, hvad man forstår ved folkeretlig beskyttet ejendom⁸.

Det synes således, at allerede ved den principielle begrebsbestemmelse må spørgsmålet om teoriens reelle indhold og dermed dens betydning som værn mod statslige ejendomsindgreb drages i tvivl.

De traditionelle indgreb, teorien skal værne de velerhvervede rettigheder imod, er ekspropriation i betydningen af enhver afståelse af ejendom til fordel for almenvellet, hvad enten ekspropriationsindgrebet er rettet udelukkende mod udlændinge eller såvel mod udlændinge som egne borgere. Herom er de forfattere, der anerkender teorien som en bestanddel af folkeretten, stort set enige. Vanskeligheder opstår imidlertid ved de i nyere tid stadig mere omfattende almindelige reguleringer af ejendomsretten. Medens velerhvervede rettigheder ikke er beskyttet mod skatter⁹ eller mod sædelige og hygiejniske indgreb fx. antislaverilove og alkoholforbud¹⁰, er spørgsmålet om almindelige reguleringer af ejendomsretten ikke løst i de folkeretlige doktriner. Om agrarreformer og nationaliseringsindgreb hævder *Guggenheim*¹¹, at spørgsmålet om disse indgrebs forhold til doktrinen om velerhvervede rettigheders beskyttelse er uafklaret, medens *Lauterpacht* mere kategorisk fastslår, at der ikke er beskyttelse mod »administration of public utilities« eller imod nationalisering¹².

Hvad angår spørgsmålet om beskyttelsens indhold, viser den praksis, hvorpå doktrinen støtter sig, at doktrinen stedse er påberåbt som et argument for opnåelse af erstatning. Om erstatningens størrelse er det almindeligt antaget, at denne skal være adækvat, prompte og effektiv, men det nærmere indhold af disse adjektiver er ikke bestemt.

Den kategoriske tilslutning som en række anerkendte forfattere har givet doktrinen om velerhvervede rettigheder, jfr. således bl.a. *Anzilotti*¹³, *Verdross*¹⁴, *Anderson*¹⁵, *Scelle*¹⁶, *Doman*¹⁷, *Hyde*¹⁸, *Woolsey*¹⁹ og *Bindsched-*

8. Doktrinenes uegnethed til bestemmelse af de folkeretlige regler om ejendomsbeskyttelse synes åbenbar, når Schwarzenberger, *International Law* (1949), vol. I, p.85, definerer velerhvervede rettigheder som »private rights of foreigners which they enjoy in accordance with minimum standards of international law«.

9. Jfr. Oppenheim & Lauterpacht, *op.cit.*, p.318.

10. Jfr. Guggenheim, *Lehrbuch ...*, p.301, og Garcia Amador, *4. Report*, p.29.

11. *Loc.cit.*

12. Oppenheim & Lauterpacht, *loc.cit.*

13. *Cour de droit international* (1929), vol. I, p.473.

14. *Völkerrecht* (1937), p.220.

ler²⁰ synes således at stå i væsentlig misforhold til teoriens praktiske anvendelighed i det internationale samfund i dag, navnlig med henblik på bestemmelsen af de folkeretlige regler vedrørende nationalisering. Forklaringen herpå er øjensynlig den, at den internationale praksis, der påberåbes som grundlag for doktrinen, hidrører fra – og afspejler – en periode, hvor nu forladte økonomiske samfundssystemer var fremherskende. Respekt for den private ejendomsret i det interne retssystem, og ensartethed såvel med hensyn til de økonomiske og retlige begreber i de toneangivende stater var simpelthen forudsætningen for at antage en folkeretlig regel om velerhvervede rettigheders beskyttelse²¹. Endvidere var staternes indgreb i fremmedes private ejendom begrænset til uhyre få tilfælde²².

At de afgørende økonomiske forudsætninger for teorien om velerhvervede rettigheders beskyttelse er væsentligt forandrede, fremgår også af de svar, staterne afgav allerede i 1929 til Folkeforbundets komité vedrørende staternes ansvar²³, hvor uenigheden om teoriens indhold og anerkendelse var åbenbar.

Det må herefter være rimeligt at antage, at doktrinen om velerhvervede rettigheders beskyttelse – allerede som følge af den stedfundne ændring i de forhold, der danner forudsætningen for doktrinen eksistens – må være uden betydning for bestemmelsen af de folkeretlige regler om nationalisering.

B. Civilisationens mindstekrav

De folkeretlige forfattere, der klarest går ind for det synspunkt, at ejendomsindgreb over for fremmede medfører erstatningspligt, argumenterer ofte ud

15. »Title to Confiscated Property«, *A.J.I.L.* (1926), vol. 20, p.528.

16. *Op. cit.*, p.113 ff.

17. *Op. cit.*, p.1127 ff.

18. *International Law* (1947), vol. I, p.713 ff.

19. *Op. cit.*, p.519.

20. *Op. cit.*, p.8 ff.

21. Jfr. således eksempelvis Lord Palmerstons ovenfor, p.62, citerede note i *Finlay-sagen* (1849) og den britiske note i sagen om *Portugals religiøse ejendomme* (1920), ovenfor p.65.

22. Schwarzenberger, »British Property ...«, p.299, nævner endvidere, at det forhold, at erstatningssummerne frit kunne omveksles til fremmed valuta, ligeledes havde betydning for den folkeretlige teoriens indhold.

23. Jfr. *Leag. of Nat. Doc.* C 75, M 69, 1929 V.

fra det synspunkt, at en fratagelse af ejendom uden erstatning betragtes som stridende mod civilisationens mindstekrav i øvrigt, hvorfor sådanne ejendomsindgreb ikke kan finde sted over for udlændinge²⁴. Denne opfattelse kan ikke holde stik. Selv om der ikke på dette sted skal tages stilling til det mere generelle spørgsmål om, hvorvidt civilisationens mindstekrav i det hele bestemmer den internationale standard, der alene og ubetinget skal komme fremmede til del, må det på baggrund af den ovenfor skildrede gennemgang af staternes praksis være nærliggende at drage den slutning, at det i hvert fald er udelukket i dag at tale om, at en stat er mindre civiliseret i denne tekniske betydning, såfremt nationaliseringer finder sted uden erstatning²⁵.

Civilisationens mindstekrav forudsætter selvsagt ikke enighed mellem samtlige stater, ligesom princippet på den anden side ikke er et rent statistisk begreb, der i kraft af et stort antal tilhængere må antages at være bindende også for mindretallet af stater. Princippet om civilisationens mindstekrav må snarere betragtes som en systembetegnelse for en række regler, som de toneangivende stater (og hvem disse er, afhænger af den til enhver tid værende struktur i det internationale samfund) ud fra en retsindstilling er enige om at overholde såvel i den interne ret som i folkeretten²⁶. På et tidspunkt, hvor store dele af folkeretssamfundet gennemfører nationaliseringsindgreb ud fra de mest forskelligartede motiver og på indbyrdes varierende betingelser, og hvor de sociale forhold i de enkelte nationale samfund kaster reflekser på det internationale samliv, kan man ikke på dette sagområde tale om eksistensen af princippet om civilisationens mindstekrav²⁷. En ensartethed i nationale retsprincipper og i den nationale opfattelse af betingelserne for nationaliseringsindgreb må være den afgørende forudsætning for at hævde et folkeretligt princip om civilisationens mindstemål. Disse forudsætninger er – som den historiske gennemgang har vist – ikke tilstede.

24. Jfr. Elihu Root, »The Basis of Protection to Citizens Residing Abroad«, *Proceedings of the American Society of International Law* (1910), p.16 og p.20-22. Jfr. også Friedmann, »Impacts ...«, p.501 ff.

25. Således også Ross, *Folkeret* (1951), p.189.

26. Jfr. Doman, *op.cit.*, p.1136: »as long as states of the capitalistic economy are more powerful influences in international society and in the formulation of international law, the minimum standard of justice as interpreted by them will remain the dominant concept in connection with the problem of compensation for expropriated property«.

27. Jfr. Hertz, »Expropriation of Foreign Property«, *A.J.I.L.* (1941), vol.35, p.243.

I det hele synes princippet om civilisationens mindstekrav, selv som systembetegnelse, at være særdeles uegnet til bestemmelse af fremmedes retsstilling i øvrigt. Selve terminologien forekommer uheldig, derved at den henleder tanken på, at visse rettigheder er således knyttet til »civilisationen«, at disse rettigheders gyldighedsgrundlag skulle være et andet, end hvad der gælder for folkerettens øvrige rettigheder og pligter. Der ligger heri utvivlsomt en reminiscens af den naturretlige tankegang, som i så vidt omfang har præget den folkeretlige doktrin til skade for en afklaring af den folkeretlige problematik.

Terminologien virker også politisk uhensigtsmæssig, idet stater, der har et fra de toneangivende stater afvigende retssystem, derved bliver stemplede som uciviliserede, uanset at et sådant retssystem måske netop svarer til de særlige forudsætninger, der findes i de pågældende stater. Denne situation er ikke egnet til at styrke respekten for folkeretten.

Når hertil yderligere kommer, at princippet om civilisationens mindstekrav alene synes at have nogen mening på et tidspunkt, hvor retsreglernes indhold og dermed de herfor gældende forudsætninger er stabile, kan det ikke undre, at denne lære må afvises som dannende grundlag for folkerettens regler om erstatningspligt ved nationalisering.

§ 11

Konklusion

Den omstændighed, at den historiske gennemgang må føre til en afvisning af en nu forældet folkeretlig doktrin samt til en afvisning af eksistensen af en for staterne fælles national og dermed international retsindstilling, fører imidlertid ikke nødvendigvis til den konklusion, at der ikke i folkeretten findes regler om international erstatningspligt ved nationalisering.

Det kan nemlig ikke på forhånd udelukkes, at staterne på internationalt plan lader sig motivere af særlige interesser, således at den folkeretlige praksis giver udtryk for en retsindstilling, som staterne forlængst har forladt i den nationale ret, men som det er af betydning for staterne at opretholde i de internationale relationer¹.

1. En tilsvarende situation kendes i forbindelse med de folkeretlige regler om staternes immunitet. Disse regler hidrører fra en tidsperiode, hvor borgerne var

En sådan tilsyneladende uoverensstemmelse mellem den nationale og den internationale retsindstilling synes netop at foreligge vedrørende spørgsmålet om erstatningspligt i forbindelse med nationalisering af fremmed ejendom, således som dette problem har udviklet sig efter den 2. verdenskrigs afslutning.

Skønt de fleste landes nationaliseringslove indeholder hjemmel til erstatningsbetaling, må det erkendes, at disse bestemmelser kun i yderst få tilfælde har haft den virkning, at erstatning er blevet ydet til de af nationalisering ramte. Det må imidlertid antages, at den retsopfattelse, der i praksis har ført til nationalisering uden erstatning, alene regulerer forholdene mellem en stat og dens egne borgere, og ikke er anvendelig i staternes internationale forhold, d.v.s. over for fremmede borgeres ejendom. Årsagen hertil må søges i de praktiske overvejelser, der ligger bag nationaliseringsindgrebene og som vil føre til forskellige resultater med hensyn til erstatningspligten, alt eftersom nationaliseringerne betragtes under en national eller international synsvinkel.

På nationalt plan vil disse praktiske overvejelser om ophjælpning af den nationale økonomi m.v. føre til et ønske hos staten om at overtage borgernes ejendom i videst muligt omfang uden erstatning.

På internationalt plan vil de økonomiske overvejelser imidlertid føre til en regel, hvorefter nationalisering kun kan finde sted mod erstatning. Dette vil være indlysende, for så vidt angår de kapitaleksporterende stater, idet disse vil være interesseret i at håndhæve en regel, der i størst muligt omfang beskytter den i udlandet investerede kapital. For så vidt angår de kapital-importerende lande vil en nøje overvejelse af de økonomiske realiteter føre til, at disse debitorstater ligeledes på langt sigt må støtte en regel, hvorefter nationalisering af fremmed ejendom medfører en ubetinget erstatningspligt². Typisk kapital-importerende stater vil nemlig – indirekte – forbedre deres

udelukket fra at anlægge sag mod deres egen stat. Denne nød således »suverænitet« i den interne ret. Selv om den interne opfattelse på dette punkt er forladt i så godt som alle stater, opretholdes stadigt på visse områder reglen om fremmede staters immunitet.

2. Jfr. dommer Caneiros dissenterende udtalelse i *Anglo Iranian Oil Co. Case* (1952): »When there are so many countries in need of foreign capital for the development of their economy, it would not only be unjust, it would be a grave mistake to expose such capital without restriction or guarantee, to the hazard of the legislation of countries in which such capital has been invested«. *D.I.D. Reports* (1952), p.162.

økonomi ved at anerkende en sådan regel, uanset hvorledes egne borgere bliver behandlet, da en sådan anerkendelse af pligten til at betale erstatning giver nogen beskyttelse af den fremmede kapital. Såfremt en sådan beskyttelse ikke eksisterer, vil der være en alvorlig risiko for, at ingen fremmed stat eller privatperson vil investere den kapital, som de kapital-importerende stater behøver³.

Den paradoksale situation, hvor et land samtidigt nationaliserer fremmed kapital og forsøger at overtale fremmede til at investere i for eksempel tekniske installationer til udvikling af de pågældende staters naturlige resourcer, lader sig ikke i længden opretholde. Udførelsen af sådanne projekter forudsætter tillid til de pågældende landes økonomiske systemer. For at skabe sådan tillid til kapitalmarkedet, vil de kapital-importerende stater være interesseret i at yde erstatning ved ejendomsindgreb. Folkerettens regel om, at nationalisering af fremmed ejendom medfører en af den nationale lovgivning uafhængig erstatningspligt, synes således også i dag at være til gensidig interesse for alle stater.

Denne fælles interesse prægede i virkeligheden de fleste indlæg ved de Forenede Nationers debat om nationaliseringsspørgsmålet, således som skildret ovenfor, omend staterne, som følge af den politiske chance, debatterne rummede for at demonstrere politisk og national selvstændighed, ofte undervurderede den virkning, deres delegeredes udtalelser kunne have på det internationale kapitalmarked. Staternes ønske om at beskytte fremmed ejendom uafhængigt af afstemningerne blev klart formuleret af Abessinien, der bl.a. udtalte:

»If his delegation thought that the draft resolution⁴ would discourage private foreign investors, it would not support it. He was convinced, however, that foreigners who had invested in Ethiopia were acquainted with the concepts embodied in his country's laws and the policy pursued by his Government.

A negative attitude would not attract capital⁵.«

3. Dette synspunkt fremgår også med tydelighed af det sovjetrussiske dekret af 23. november 1920 vedrørende de almindelige økonomiske og juridiske betingelser for koncessioner. Det udtales i indledningen til dekretet, der indeholder garanti mod koncessionernes nationalisering, konfiskation eller rekvisition, at dekretet (der er underskrevet bl.a. af formanden for kommissærernes råd, Lenin), er motiveret af ønsket om, at fremmed kapital i videst muligt omfang kan finde anvendelse for rekonstruktion og styrkelse af Sovjet-Republikken og hele verdens økonomi, jfr. R. Glanz, *Deutsch-Russisches Vertragswerk vom 12. Oktober 1925* (1926), p.231.

4. Det af Uruguay-Bolivia fremsatte forslag, jfr. ovenfor.

5. *UN. doc. A/C. 2/SR 235*, par. 22.

Den omstændighed, at der er indgået en række traktater om erstatningsbetalinger for nationalisering af fremmed ejendom, og at sådanne traktater er indgået såvel af kapital-importerende som kapital-eksporterende stater, og uanset hvorledes disse staters egne borgere behandles, tjener afgjort til at bekræfte den folkeretlige sædvaneregel, at nationalisering af fremmed ejendom medfører en pligt for den nationaliserende stat til at betale erstatning⁶.

I denne forbindelse er det af særlig betydning at påvise, at stater, hvis økonomiske politik er baseret på socialistiske teorier og som nationaliserer egne borgeres ejendom uden erstatning, forlanger – og opnår – erstatning i tilfælde af nationalisering af deres borgeres ejendom i udlandet. Tjsekoslovakiet har således krævet erstatning af Jugoslavien, hvilket spørgsmål blev reguleret ved traktat af 4. september 1947, ligesom Jugoslavien ved traktat af 29. maj 1956 opnåede erstatning fra Ungarn. Ved denne sidstnævnte traktat reguleredes endvidere Ungarns tilsvarende krav på Jugoslavien.

Dette viser, at folkeretten ikke på dette sagområde følger den sociale udvikling, således som denne manifesterer sig i de enkelte stater, og den konstaterede tendens i den nationale ret bort fra ejendomsrettens beskyttelse synes følgelig ikke at have medført den internationale konsekvens, at de pågældende stater har afvist at rejse eller imødekomme krav om erstatning for nationaliseringer der har fundet sted i andre lande.

Det traditionelle folkeretlige princip om erstatning for indgreb i fremmed ejendom, synes således anerkendt i praksis, også for så vidt angår nationalisering i nyeste tid. På denne baggrund vil det være af betydning at foretage en analyse af den eksisterende traktatpraksis for derved at konstatere, hvorvidt erstatningspligtens gennemførelse ved nationaliseringer adskiller sig fra erstatningsbetalingerne ved de øvrige ejendomsindgreb.

6. Jfr. også Bindschedler, *op. cit.*, p.253 ff og Verdross, »Die Nationalisierung Niederländischer Unternehmungen in Indonesien im Lichte des Völkerrechts«, *N.T.V.I.R.* (1959), vol. VI, p.283.

§ 12

Er nationalisering uden erstatning retsstridig?

A. Problemstilling

Det er ovenfor fastslået, at nationalisering af fremmed ejendom medfører pligt til at betale erstatning til de af indgrebet ramte. Dette rejser naturligt spørgsmålet om, hvilken karakter erstatningspligten har, d.v.s. om erstatningsbetalingen er en betingelse for nationaliseringsindgrebets lovlighed, eller om erstatningspligten alene er en konsekvens af en i øvrigt lovlig nationalisering.

Ud fra et teoretisk synspunkt kan tankegangen også udtrykkes således, at såfremt nationalisering uden erstatning er folkeretsstridig, er ansvarsgrundlaget selve nationaliseringsakten, medens eventuelt ansvarsgrundlag i tilfælde af, at nationalisering opfattes som lovlig, først opstår i forbindelse med undladelsen af at fyldestgøre den erstatningspligt, folkeretten hjemler. I sidstnævnte tilfælde, har erstatningen altså ikke karakter af retsbrudserstatning, idet den handling, der medfører erstatningspligten – det lovlige ejendomsindgreb – ikke af retssystemet betragtes som uønsket¹.

Problemet har blandt folkeretlige forfattere givet anledning til megen diskussion og har bl.a. været et af de centrale problemer i debatten på International Law Associations konference i 1958². Spørgsmålet er i første række blevet tillagt betydning i følgende relationer³:

Såfremt nationalisering uden erstatning *per se* er folkeretsstridig, vil dette betyde, at folkerettens sædvanlige retshåndhævelsesmidler, herunder især kravet om naturalrestitution, kan finde anvendelse over for den ulovlige nationalisering, ligesom dette forhold kan tænkes at påvirke erstatningens størrelse. Betragtes nationalisering omvendt som et retsmæssigt indgreb, selv hvor dette tillige rammer fremmed ejendom, vil undladelse af at betale erstatning alene medføre, at folkerettens sædvanlige retshåndhævelsesmidler kan finde anvendelse, for så vidt angår gennemtvindingen af erstatningsplig-

1. Denne situation, hvor en lovlig ikke uønsket handling medfører erstatningspligt, kendes også i den nationale ret, fx. i nødretstilfældet.

2. Jfr. *I.L.A. Report* (1958), p.130-183.

3. Jfr. bl.a. Schwebel, *ibid.*, p.150.

ten som sådan, medens den ejendomsovergang, nationaliseringsindgrebet har medført, ikke kan anfægtes.

For så vidt spørgsmålet om nationaliseringsindgrebets lovlighed alene er bestemmende for de her omtalte konsekvenser, nemlig erstatningens udmåling og adgangen til naturalrestitution, synes det her rejste problem at være uden større praktisk relevans⁴.

Fastsættelsen af erstatningens størrelse er i forbindelse med omfattende nationaliseringsindgreb så vanskelig og vurderingen af de enkelte objekter så afhængig af de af nationaliseringen skabte økonomiske forudsætninger⁵, at det i praksis næppe vil give sig væsentlige økonomiske udslag om erstatningen udmåles efter synspunktet lovligt eller ulovligt indgreb. Hvad endvidere spørgsmålet om adgangen for de af nationaliseringen ramte til at kræve naturalrestitution angår, må det ud fra en realistisk vurdering erkendes, at selv om man antog, at en sådan ret eksisterede, vil den praktiske betydning heraf være uden reel værdi. Den stat, der nationaliserer, råder faktisk over de effekter, der befinder sig på dens territorium, og nogen praktisk mulighed for at genindsætte den tidligere ejer i besiddelsen af en nationaliseret virksomhed eksisterer simpelt hen ikke. Hertil kommer yderligere, at naturalrestitution som retshåndhævelsesmiddel i almindelighed ikke betragtes som en ubetinget følge af et folkeretligt retsbrud, idet den krænkende stat i tilfælde af, at naturalrestitution er praktisk uigennemførlig, i stedet kan vælge at frigøre sig ved betaling af erstatning.

Spørgsmålet om, hvorvidt en nationalisering uden erstatning er retsstridig, således at dens gyldighed i h.t. folkeretten kan anfægtes, er imidlertid i nogle nyere domme tillagt særlig betydning, nemlig ved fremmede domstoles vurdering af den ejendomsovergang, nationaliseringen indebærer i de tilfælde, hvor det nationaliserede gode efter nationaliseringen er bragt ud af den nationaliserende stat og ind i domstollandets territorium. Spørgsmålet er her, på hvilket tidspunkt ejendomsretten går over til den nationaliserende stat. Erhverver denne ejendomsret til de nationaliserede goder ved nationaliseringen, ved afgivelsen af et ensidigt løfte om at nationaliseringen vil blive ledsaget af erstatning, ved indgåelsen af en tosidet erstatningsaftale eller først ved betaling af erstatningen?

4. Jfr. også Poul Guggenheim, »Der völkerrechtliche Schutz von Investitionen im Ausland«, *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* (1956), vol. XIII, p.62.

5. Jfr. nedenfor, p.239 ff.

B. International praksis

Det heromhandlede problem forelå i den såkaldte »Rose-Mary sag«, *Anglo-Iranian Oil Co. v. Jaffrate et Al* (1953)⁶. Efter at Iran i 1951 havde nationaliseret The Anglo-Iranian Oil Company, solgte den iranske regering 700 tons olie til et schweizisk firma, der chartrede skibet »Rose Mary« for at fragte olien til Italien. Da skibet passerede Aden, blev det beordret ind til denne havn, hvor A.I.O.C. indledte proces mod de implicerede parter for at komme i besiddelse af ladningen, som efter A.I.O.C.'s opfattelse tilhørte dette selskab.

Sagsøgerne gjorde under sagen gældende, at den iranske olienationaliseringslov, der hjemler nationalisering uden erstatning, i virkeligheden var en konfiskationslov. De hævdede endvidere, at domstolene, der er pligtige til i et vist omfang at anvende folkeretten, skulle nægte at anerkende en handling, der er strid med folkeretten.

Domstolen anerkendte dette synspunkt. Om nationaliseringens folkeretsmæssighed og specielt om erstatningsspørgsmålet hedder det i dommen:

»In discussing, what is meant by the word compensation in relation to international law it has sometimes been said that it must be adequate, effective and prompt. The question of adequacy may often be difficult for a court to decide, and no doubt this has caused and will cause considerable trouble in other cases in dealing with the extraterritorial effect of foreign nationalisation. But here I can only find to be true plaintiffs contention that expropriation has taken place without any compensation and that this is confiscation ...«

I overensstemmelse med dette synspunkt gav dommeren sagsøgeren medhold.

Omtrent samtidig afsagde en italiensk domstol dom i en lignende sag, »The Mariella«, *Anglo Iranian Oil Co. v. Societa Unions Petralifere Orientale* (1953)⁷.

I denne sag gjorde sagsøgerne gældende, at nationalisering var i strid med det i italiensk ret hjemlede princip om, at fremmede love ikke skal finde anvendelse, såfremt disse er i strid med ordre public.

Dommen gav ikke sagsøgerne medhold, idet den pågældende nationali-

6. Supreme Court of the Colony of Aden, 9. januar 1953, jfr. *A.J.I.L.* (1953), vol. 47, p. 325.

7. Civilretten i Venedig, 11/3 1953. Dommen citeret efter *I. & C.L.Q.* (1953), vol. 2, p. 628.

sering samt salget af den nationaliserede olie havde fundet sted på Irans territorium, hvorfor de retsstiftende kendsgerninger alene skulle bedømmes efter Irans retssystem. Det af sagsøgeren yderligere fremførte synspunkt, hvorefter den iranske nationalisering skulle tilsidesættes, da den ikke ledsagedes af fuld erstatning, afvistes af domstolen, idet dommen udtrykkeligt nævnte, at den iranske lovgivning hjemlede sådan erstatning. Om erstatningsspørgsmålet i øvrigt udtaler dommen:

»... A.I.O.C.'s argument that the law does not directly establish the measure of the compensation or the time of payment thereof is not legally relevant.

... Any question relating to the amount of compensation and the time of its payment remains outside the ambit of public policy, these are accessory elements, consideration whereof, to be made in relation, inter alia, to present historical, political, social and economic conditions and to the nature and extent of the property concerned, does not fall into the sphere of public policy, unless the relevant provisions would practically neutralise compensation so as to make it illusory ...«

Den iranske nationalisering blev også vurderet af distriktsdomstolen i Tokio og senere af appelretten i Tokio⁸. Denne domstol fastslog, at det var et gældende folkeretligt princip, at en stat, såfremt den som led i en social reform også foretog indgreb i fremmed ejendom, havde pligt til at betale udlændinge erstatning, uanset de egne borgeres stilling. På den anden side antog dommen, at den ikke kunne tilsidesætte den iranske nationaliseringslovs gyldighed.

Også den indonesiske nationaliseringslov af 31. december 1958 har givet anledning til retssager vedrørende de af de nationaliserede koncessioner omfattede produkter, nemlig tobak fra de hollandske plantager⁹.

Det hollandske Senembah Tobakskompagni havde overgivet rådighedsretten til et parti tobak fra 1957-høsten¹⁰ (altså fra tiden før nationaliseringen, men efter at de indonesiske myndigheder havde overtaget kontrollen over de hollandske virksomheder i Indonesien) til Den indonesiske Bank i Holland som sikkerhed for kredit. En del af varepartiet befandt sig i Am-

8. Jfr. Lauterpacht, *International Law Reports*, 1953, p.305'ff.

9. Se bl.a. Martin Domke, »Indonesian Nationalization Measures Before Foreign Courts«, *A.J.I.L.* (1960), vol. 54, p.305-323. Jfr. også *UN.doc.A/AC.97/5*, p.292-294.

10. Det er således ikke rigtigt, når Domke, *loc. cit.*, anfører, at det drejer sig om 1958-høsten. Dette fremgår af sagens dokumenter, der velvilligt er blevet stillet til min rådighed af Senembah's advokat.

sterdam. I september 1957 blev det kendt af det hollandske selskab, at Den indonesiske Banks afdeling i Indonesien efter instruks fra de lokale myndigheder havde solgt og leveret et parti tobak, der tilhørte selskabet og som befandt sig på Sumatra. Da banken derved havde fået fuld dækning for sit tilgodehavende, ønskede Senembah dokumenterne for det i Amsterdam beroende parti udleveret¹¹, uanset at partiet i mellemtiden var blevet nationaliseret med tilbagevirkende kraft.

Appelretten i Amsterdam gav Senembah medhold bl.a. med den begrundelse, at nationaliseringen var folkeretsstridig og dermed ugyldig.

Dommen lægger her vægt på bl.a., at loven diskriminerer mellem hollændere og andre fremmede, og at den indonesiske nationalisering ikke var ledsaget af erstatning. En sådan nationalisering kan – også fordi dette ville stride mod hollandsk *ordre public* – ikke medføre en ejendomsovergang af de nationaliserede goder til den indonesiske stat.

Lignende problem forelå til afgørelse for appelretten i Bremen¹², hvor to hollandske selskaber ønskede sig indsat i besiddelsen af et større parti rå-tobak, som et tysk selskab havde importeret i 1959 fra rekvirenternes nu nationaliserede selskaber. Dommen gav ikke de hollandske selskaber medhold, da domstolen ikke fandt det tilstrækkelig godtgjort, at de hollandske selskaber havde bevaret ejendomsretten til råtabakken uanset den indonesiske nationaliseringslov.

Dommen anerkendte imidlertid, at der ikke ved nationaliseringen var blevet betalt erstatning, ligesom det ikke kunne forudses, hvornår og i hvilken udstrækning erstatning ville blive ydet. Dette var imidlertid ikke i strid med folkeretten:

»Im vorliegenden Falle stellt jedoch die Enteignung der Antragstellerinnen zugleich eine Umschichtung der Besitzverhältnisse dar, die von einer selbständig gewordenen ehemaligen Kolonie zur Veränderung des Sozialstruktur vorgenommen wurde. Für solche Globalenteignungen wird nicht ohne Grund in neuerer Zeit häufig die Ansicht vertreten, dass schon aus dem Wesen der Sache heraus nicht die gleichen Grundsätze gelten wie für Einzelenteignungen herkömmlicher Art. ... Die Entschädigungen könnten nicht als volle und sofortige aus der Substanz, sondern nur aus den Erträgen der nationalisierten Unternehmungen ge-

11. Partiet var på dette tidspunkt solgt til et dansk firma, jfr. p.131, note 10 in fine.

12. Dom afsagt af Hanseatisches Oberlandesgericht, Bremen, den 21. august 1959.

leistet werden. Die Entschädigung müsse nach Zeit und Höhe mit den Verhältnissen des enteignenden Staates in Einklang gebracht werden¹³ ...»

Dommen illustrerer hermed, hvilke vanskeligheder de nationale domstole står overfor, såfremt det antages, at ejendomsrettens overgang til staten først finder sted, når erstatning er ydet, eller der skabes sikkerhed for, at den vil blive ydet. Jfr. nærmere nedenfor.

Disse domme er blevet kraftigt kritiseret¹⁴ først og fremmest fordi Adendommen og de synspunkter, der i denne gives udtryk for, synes at være i strid med de traditionelle principper i international privatret, herunder territorialitetsprincippet.

Dette princip, der går ud på at domstollandet ikke kan anfægte love, der gør indgreb i ejendom, der befinder sig på den indgribende stats territorium på det tidspunkt, hvor indgrebet finder sted, er anerkendt af en række domme¹⁵.

Omvendt har »Mariella-sagen« – og for så vidt også dommen i Tokio – givet anledning til fornyet diskussion af spørgsmålet om *Act of State doctrine*'s hensigtsmæssighed. Nogle forfattere¹⁶ er af den anskuelse, at denne doktrin, hvorefter en domstol ikke kan underkaste en fremmed stats handlinger, hvis virkninger er udtømt på denne stats territorium, juridisk prø-

13. Jfr. *Urteil ...*, p.63.

14. Jfr. således Torsten Gihl, »Two cases concerning Confiscation of Foreign Property«, *Liber Amicorum of Congratulations to Algot Bagge* (1955), p.56-66. Se også *In re Claim by Helbert Wagg & Co. Ltd.* (1956), 2 *W.L.R.* 183, hvor Upjohn, J. kraftigt kritiserer Rose Mary sagen, idet han påviser dennes uforenelighed med *Luther v. Sagor* og *Princess Paley Olga v. Weisz*, *A.J.I.L.* (1950), vol. 50, p.683. Jfr. endvidere M. H. Bresch kommentar til »The Mariella«, *I. & C.L.Q.* (1953), vol. 2, p.682.

15. Jfr. Adriaanse, *Confiscation in Private International Law* (1956), p.75-76. Se også eksempelvis *Luther v. Sagor* (1921), Ross & Foighel, *op.cit.*, p.136 og *Vestre Landsretsdom*, *U.f.R.* 1952, p.856, forudsætningsvis. Jfr. endvidere Seidl-Hohenveldern, »Recognition of Nationalization by Other Countries«, *I.B.A. Report* (1954), p.35-36.

16. Jfr. Hyde, *I.L.A. Report* (1958), p.140. Om diskussionen i de Forenede Stater jfr. yderligere samme »The Act of State Doctrine and the Rule of Law«, *A.J.I.L.* (1959), vol. 53, p.635 ff, og de her omtalte dokumenter. Jfr. også F. Morgenstern, »Recognition and Enforcement of Foreign Legislative, Administrative and Judicial Acts which are Contrary to International Law«, *I.L.Q.* (1951), vol. 4, p.344.

velse, fører til resultater, hvis rimelighed ikke bør accepteres, navnlig fordi doktrinen ikke synes at anerkende det folkeretlige retssystems primat.

Disse synspunkters rigtighed skal ikke her gøres til genstand for nærmere drøftelse. Diskussionen forudsætter imidlertid, at nationalisering uden erstatning i sig selv er et ulovligt indgreb i strid med folkeretten, således at nationalisering uden erstatning ikke giver den nationaliserende stat ejendomsret til de af indgrebet omfattede goder. På dette punkt argumenterer dommene – specielt med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de konkrete nationaliseringsindgreb er ledsaget af fuld erstatning, ud fra synspunkter, der direkte tjener til at belyse det her rejste problem.

Den i »Rose-Mary sagen« fremførte argumentation, hvorefter selve nationaliseringsindgrebet er folkeretsstridigt med den virkning, at ejendoms- overgangen kan tilsidesættes, såfremt nationaliseringen ikke ledsages af (fuldstændig) erstatning, er tilsyneladende næppe i overensstemmelse med den opfattelse, der er kommet til udtryk i den internationale praksis.

Domspraksis er ikke særligt vejledende på dette punkt. I sagen om *Chorzow fabrikken* (1928) har den Faste Domstol for Mellemfolkelig Retspleje antaget, at der bør sondres mellem ulovlig og lovlig ekspropriation¹⁷. Denne sontring har ifølge dommen i hvert fald for så vidt angår beregningen af størrelsen af den erstatning, den af indgrebet ramte stat har krav på. Om man herudover kan tillægge sontringen vægt – specielt for det her omhandlede problem – fremgår ikke med tydelighed af dommen¹⁸.

Spørgsmålet om staternes ret til at nationalisere i den forstand, at andre stater har en hertil svarende pligt til at tåle nationaliseringsindgrebet som sådant, prægede også debatten i plenarforsamlingens 2. komité i 1952 om det af Uruguay fremsatte forslag til resolution, betitlet »Right of each country to nationalize and freely exploit its natural wealth as an essential factor of economic independence«¹⁹.

Uanset den hæftige diskussion dette resolutionsforslag medførte, var der ingen af de deltagende stater, der hævdede, at nationalisering i sig selv var retsstridig. Den mexikanske delegerede hævdede tværtimod, at resolutionen var uheldig, da den synes at rejse tvivl om gyldigheden af en ret, hvis ud-

17. *P.C.I.J. Series A*, no. 17, p.46-48.

18. Anderledes Robert Delson: »Whether a Taking of an Alien's Property, without Compensation, or in Derogation of the Terms of a Contract is in Violation of Public International Law«, *Proceedings, American Branch of I.L.A. 1959-1960* (1960), p.38, og Hertz, *op. cit.*, p.251 og 253.

19. Jfr. ovenfor p.90 ff.

øvelse er en af de klareste manifestationer af national suverænitet²⁰, medens den israelske delegerede anførte, at Uruguays forslag i virkeligheden blot var en bekræftelse af en allerede anerkendt tilstand²¹. Samme opfattelse blev også fremført i menneskerettighedskommissionen under debatten om »folkenes og landenes selvbestemmelsesret«²².

Staternes ret til at nationalisere er tilsyneladende ligeledes anerkendt i forbindelse med konkrete tvister om nationalisering. Da den amerikanske regering således ved note af 7. september 1948 protesterede over for den rumænske regering i anledning af, at Rumænien nationaliserede amerikansk, men ikke sovjetrussisk ejendom, anførtes bl.a.:

»... the United States Government has consistently recognized the right of a sovereign power to expropriate property subject to its jurisdiction and belonging to american nationals²³.«

Særlig betydningsfuld i denne forbindelse er de Forenede Staters, Frankrigs og Storbritanniens fælles erklæring af 2. august 1956 i anledning af Ægyptens nationalisering af Suezkanalen. I erklæringen udtaler de tre stormagter bl.a.:

»... 2. They do not question the right of Egypt to enjoy and exercise all powers of a fully sovereign and independent nation, including the generally recognized right, under appropriate conditions, to nationalize assets not impressed with an international interest, which are subject to its political authority²⁴.«

Denne erklæring blev udsendt få dage efter at Ægypten faktisk havde overtaget det nationaliserede selskab i henhold til lov, der ganske vist hjemlede erstatning, men gjorde denne afhængig af særlige modbydelser fra de tidligere ejeres side.

Det må imidlertid erkendes, at staterne i praksis kun i ringe grad direkte udtaler sig om det her diskuterede problem, hvorfor man kun med forsigtighed kan drage alt for kategoriske slutninger selv fra de ovenfor citerede

20. Jfr. *Official Rec.* 7th Sess. Gen. Ass. 2nd Comm., p.254 ff.

21. *Ibid.*, p.260.

22. Jfr. Harremoes, *op. cit.*, p.69.

23. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1948), vol. 19, p.408. Skønt noten anvender udtrykket »expropriation«, kan dens relevans i denne forbindelse dog ikke bestrides, da den var foranlediget af den rumænske nationaliseringslov.

24. *The Suez Canal Problem, July 26-Sept. 29 1956.* Dep. of St. Public. 639 (1956), p.35.

udtalelser. Dette hænger i nogen grad sammen med det faktum, at spørgsmålet kun giver anledning til tilkendegivelser fra staternes side, såfremt den nationaliserende stat har nationaliseret uden at yde erstatning. En udtalelse om, at sådan adfærd er folkeretsstridig er normalt ikke særlig præcis, da den sjældent angiver, om der herved sigtes til nationaliseringsindgrebet som sådant eller alene til den manglende opfyldelse af erstatningspligten. Den omstændighed, at staterne i intet tilfælde af nationalisering af fremmed ejendom har krævet naturalrestitution²⁵, viser heller ikke med sikkerhed, at nationalisering *per se* ikke er retsstridig. Staternes afkald på naturalrestitution kan alene skyldes det umulige i dette retshåndhævelsesmiddels gennemførelse. Staternes reaktion mod nationaliseringer har således udelukken- det sigtet imod at opnå erstatning, og såfremt erstatning opnås, betragtes nationaliseringen i alle tilfælde som lovlig. Set i relation til staternes indbyrdes relationer er problemet alene af teoretisk karakter. Det her rejste spørgsmåls besvarelse må følgelig i al væsentlighed bero på teoretiske konstruktive overvejelser i hvilken forbindelse afgørende hensyn bør tages til spørgsmålet om, hvilken konstruktion, der giver den største klarhed i de relationer, hvor problemets løsning kan tænkes at have relevans.

C. Konstruktion

Garcia Amador anfører i sin rapport til International Law Commission, at man bør sondre mellem »ulovlig« og »arbitrær« nationalisering. Arbitrær nationalisering er at betragte som et fuldt ud lovligt indgreb, der imidlertid i visse tilfælde ikke er gennemført på lovlig måde, fx. derved, at der ikke er ydet tilbørlig erstatning. Der er ifølge denne forfatter en afgørende forskel på den situation, hvor en stat overtræder et positivt forbud og den situation, hvor staten udøver en af folkeretten anerkendt ret, men hvor denne udøvelse ikke er i overensstemmelse med folkerettens betingelser herfor. En støtte for denne terminologi finder denne forfatter blandt andet i menneskerettighedserklæringens art. 17: »No one shall be arbitrarily deprived of his property«. Forfatteren henleder i denne forbindelse opmærksomheden på art. 17's forhistorie, hvor et ændringsforslag gående ud på, at erstatte udtrykket »arbitrarily« med ordene »contrary to the laws« blev forkastet²⁶. Kun ved at anlægge den af forfatteren foreslåede sondring kan han forklare,

25. Jfr. dog nedenfor § 14 om de Forenede Staters stilling over for Rumænien.

26. Jfr. *UN.doc. E/CN.4/SR.61*, p.6.

hvorfor en arbitrær handling ikke medfører samme retsvirkninger som en ulovlig handling²⁷. En lovlig nationalisering medfører således ejendomsrettens overgang²⁸.

Lignende opfattelse er bl.a. gjort gældende af *Robert Delson*²⁹, der angiver, at i det tilfælde, hvor der foreligger en nationalisering uden erstatning, bør man sondre mellem to forskellige elementer i den juridiske situation, nemlig (1) selve den handling, hvorved ejendommen overtages af staten og (2) undladelsen af at yde erstatning. Det er undladelsen af denne analyse, der bevirker, at mange forfattere antager, at den retsstridighed, der ligger i manglende erstatningsbetaling har den virkning, at en ellers retsmæssig handling – nemlig statens erhvervelse af ejendommen – bliver retsstridig og ugyldig. At undladelsen af at yde erstatning skulle have en sådan virkning har formodningen mod sig, og en sådan usædvanlig konsekvens burde i hvert fald tydeligt fremgå af international praksis eller sædvane, hvilket ikke er tilfældet.

Til støtte for sin opfattelse citerer denne forfatter bl.a. – udover min *Nationalization*³⁰ – *Rubin*³¹, *Seidl-Hohenveldern*³², *Rolin*³³ og *de Visscher*³⁴. Denne sidste forfatter udtrykker sig således:

»The reasons that account for nationalizations are various; but in the mind of those who enact such policies, they all come down to the higher interest of the collectivity ... whatever the reasons, the rulers alone decide. Nationalization is an internal measure often dictated by reasons that are more political than economic. In principle its legality is not to be determined by any international criterion ... Not disputing the principle of the right to nationalize, and avoiding any discussion in concreto of its motive, the States make adequate indemnification the interna-

27. *UN.doc. A/CN. 4/119*, p.18.

28. Jfr. også forfatterens, *Fifth Report on International Responsibility* (1960), *UN.doc. A/CN. 4/125*, p.11-14, og især p.25.

29. »Nationalization of the Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law«, *Columbia Law Review* (1957), vol. 57, p.762, og *I.L.A. Report* (1958), p.155. Jfr. også denne forfatters indlæg i diskussionen i den amerikanske afd. af I.L.A. i 1959, *op. cit.*, p.33-57.

30. P.71 og 75.

31. *Private Foreign Investment* (1956), p.16.

32. »Communist Theories on Confiscation and Expropriation«, *A.J.C.L.* (1958), p.544-545.

33. »Avis sur la validité ...«, *N.T.V.I.R.* (1959), p.271.

34. *Theory and Reality in Public International Law* (1957), p.193.

tional obligation, and make refusal to indemnity the basis of ... responsibility ... This position represents the present equation balancing the State's liberty to organize as it will and the security of international relations.«

Klarest synes de her anførte synspunkter at være kommet til udtryk hos *Torsten Gihl*³⁵, når han i forbindelse med sin kritik af Rose-Mary sagen har hævdet, at dommen går ud fra, at ejendomsindgreb mod erstatning er folkeretlig tilladt, medens ejendomsindgreb uden erstatning er folkeretligt forbudt. Det folkeretten forbyder er altså åbenbart ikke ejendomsindgrebet som sådant, men alene undladelsen af at betale erstatning³⁶. Ud over den logik, som Gihls standpunkt synes at give udtryk for, er denne forfatters resultat tillige begrundet i praktiske overvejelser m.h.t. den internationale samhandel.

Gihls standpunkt er imidlertid blevet kritiseret bl.a. af *Wortley*³⁷, der anlægger det synspunkt, at den ret, den nationaliserende stat erhverver til det nationaliserede gode, alene er en ret i henhold til statens nationale retssystem, således at andre stater selvstændig må tage stilling til denne rets nærmere indhold i henhold til folkeretten. Ganske vist må det anerkendes, at der gælder en formodning for, at staten har erhvervet en international anerkendt ejendomsret, men denne formodning kan afkræftes. Forfatteren indrømmer dog, at hans opfattelse ikke har fundet udtryk i hidtidig domspraksis i Storbritannien og de Forenede Stater.

Den væsentligste kritik, der kan rettes imod den opfattelse, at nationalisering *per se* er retsmæssig, koncentrerer sig imidlertid om processuelle spørgsmål, idet det hævdes, at erstatningspligten er vanskelig at håndhæve, såfremt undladelse af at betale erstatning ikke har den stærkest mulige virkning, herunder bl.a. ugyldighedsvirkningen³⁸.

En stillingtagen til de anførte opfattelser må imidlertid føre til, at der ud fra teoretiske overvejelser næppe er noget at indvende imod, at nationaliseringsindgrebet og erstatningsbetalingen betragtes som en enhed, således at erstatningspligtens ikke-opfyldelse også medfører selve indgrebets ulovlig-

35. *Op. cit.*, p.61.

36. Jfr. også Katzarov, »The Validity of the Act of Nationalization in International Law«, *The Modern Law Review* (1959), vol. 22, p.639 ff.

37. *Op. cit.*, p.17.

38. Jfr. som eksempel på en række af forfattere, der tilslutter sig denne opfattelse, E. Lauterpacht, *I.L.A. Report* (1958), p.163.

hed, bl.a. med den virkning, at ejendomsretten først går over til staten, når erstatningen er ydet.

Tilsvarende konstruktioner findes i rigt omfang i den nationale ret og udtrykker for så vidt på forsvarlig måde indholdet af en retsregel, hvorefter en vis handlemåde altid medfører pligt til at betale erstatning.

På den anden side virker en sådan konstruktion ikke helt i overensstemmelse med det internationale samfunds realiteter.

Den ovenfor skildrede gennemgang af staternes praksis viser, at nationalisering er ejendomsindgreb, der foretages af så godt som alle stater. Der synes næppe at kunne påvises internationale synspunkter, der skulle gøre staterne interesseret i at håndhæve en regel, der stempler nationalisering som sådan som et retsstridigt indgreb, og som således på afgørende måde indskrænker staternes territorialhøjhed. Staterne – og dette gælder såvel de kapital-importerende som kapital-eksporterende – har tværtimod gang på gang gjort gældende, at nationalisering er et udslag af statens suverænitetsrettigheder i betydningen de rettigheder, en stat kan udøve på sit territorium, uden at andre stater kan rette indvendinger herimod.

Politisk – d.v.s. på baggrund af det internationale samfunds realiteter – synes den opfattelse, at manglende erstatning gør et nationaliseringsindgreb ugyldigt, således uantagelig.

Juridisk synes der heller ikke at være naturlig balance mellem sanktion og retsbrud i det tilfælde, hvor nationaliseringen betragtes som ugyldig. Medens der er en oplagt sammenhæng mellem gennemtvangelsen af et erstatningskrav og den nationaliserende stats undladelse af at betale de af indgrebet ramte erstatning, er der ingen sådan sammenhæng mellem undladelsen af at betale erstatning og den sanktion, hvorved selve nationaliseringen bliver betragtet som ugyldig.

Denne sanktion vil i virkeligheden være et udtryk for, at man nægter staten dens ret til at udøve den almindelige beføjelse til nationalisering af ejendom på dens territorium³⁹.

En antagelse af nationaliseringsindgrebets folkeretlige lovlighed synes således at følge den sociale udvikling i den interne ret og der er for så vidt intet, der ud fra et internationalt synspunkt taler imod denne opfattelse. De internationale synspunkter afviger imidlertid – som påvist ovenfor – fra de nationale interesser for så vidt angår erstatningspligten, og den folkeretlige forpligtelse bør da alene omfatte erstatningsbetalingen og intet andet.

39. Jfr. Delson, *op. cit.*, p.35.

Disse teoretiske betragtninger, hvis rigtighed – det må erkendes – kan diskuteres, støttes og understreges imidlertid af praktiske overvejelser af ikke ringe vægt, idet de synspunkter, der er gjort gældende i bl.a. »Rose-Mary sagen« medfører konstruktive vanskeligheder, som i praksis i bedste fald kan volde besvær.

Hvis man antager – og dette må jo være konsekvensen af »Rose-Mary sagen«s standpunkt, at nationalisering uden erstatning *bliver* retsmæssig, når og for så vidt erstatning ydes, opstår eksempelvis følgende spørgsmål:

Er nationalisering retsmæssig, hvis den nationaliserende stat lover erstatning, men løftets opfyldelse gøres afhængigt af, at visse aktiver, der tilhører den nationaliserende virksomhed, men som befinder sig i udlandet, stilles til rådighed for staten? Er nationalisering retsmæssig, når erstatningsforhandlinger er indledet, men ikke er afsluttede? Er nationalisering retsmæssig, såfremt den nationaliserende stat tilbyder rimelig erstatning, men de af nationaliseringen ramte afviser erstatningen som ufuldstændig? Hvorledes er retstillingen, når nogle af nationalisering ramte, fx. nogle aktionærer i et nationaliseret aktieselskab modtager erstatning, medens andre aktionærer i samme selskab ingen erstatning får?

De praktiske vanskeligheder ved bedømmelsen af, om en tilbudt erstatningsbetaling er i overensstemmelse med folkerettens regler, kom tydeligt frem i de ovenfor citerede domme, især dommen i »Mariella-sagen«. Domstolen i Venedig har, ved at antage at det i den iranske lovgivning fremsatte erstatningstilbud opfyldte folkerettens krav, i virkeligheden måttet forlade ethvert krav om, at adækvat og effektiv erstatning er en betingelse for et nationaliseringsindgrebs folkeretlige lovlighed og gyldighed⁴⁰.

Domstolene har herved – for at opnå en praktisk løsning – følt sig nødsaget til at tage stilling til erstatningsspørgsmålet på en måde, der synes uforenelig med den gældende folkeret.

Den usikkerhed, som Rose-Mary dommens synspunkter medfører, bety-

40. Jfr. ligeledes *Anglo-Iranian Oil Co. Ltd. v. Società S.U.P.O.R.* (1954), hvor civilretten i Rom ligeledes afviste kompagniets synspunkt, at den iranske nationaliseringslov var i strid med folkeretten. Om erstatningsspørgsmålet fastslår dommen bl.a., at hverken italiensk lov eller folkeretten kræver, at erstatningsbeløbets størrelse effektivt svarer til værdien af det nationaliserede objekt. Det er nok, at der betales erstatning(!). Dommen henviste i øvrigt til plenarforsamlingens resolution nr. 626 (VII), der, i betragtning af at den var blevet vedtaget mindre end en måned efter den iranske nationaliseringslov, måtte opfattes som en international anerkendelse af de iranske nationaliseringer. Jfr. *A.J.I.L.* (1955), vol. 49, p.259.

der i praksis, at ingen med sikkerhed kan træffe aftaler med en nationaliseret virksomhed, hvorved nogle af denne virksomheds effekter eller varer bringes uden for den nationaliserende stats territorium. Det må indrømmes, at det synspunkt, at en nationalisering uden erstatning er retsstridig og dermed ugyldig, i praksis kan virke som en pression af ikke ringe styrke på den nationaliserende stat. Men heroverfor kan anføres, at selv bortset fra denne pression står staterne – som det er skildret ovenfor – ikke uden ethvert effektivt retshåndhævelsesmiddel, hvortil kommer – og dette forekommer af væsentlig betydning – at den pression, der ligger i, at en nationalisering uden erstatning er ugyldig, kun opnås på bekostning af den klarhed, som det er i alles interesse at opnå i internationale forhold⁴¹. Uanset den betydning, spørgsmålet måtte have i de konkrete sager for gennemførelsen af erstatningskravet må det følgelig antages, at den regel, at nationaliseringen som sådan er lovlig og at ejendomsovergangen til staten for så vidt angår de nationaliserede goder finder sted allerede ved selve nationaliseringsakten, er bedst stemmende med det internationale samfunds interesser.

§ 13

Er nationalisering mod erstatning altid retsmæssig: Teorien om non-discrimination

Det er almindelig anerkendt, at fremmede ikke har krav på ligestilling med landets egne borgere, for så vidt angår *rettigheder*¹. Der discrimineres således i næsten alle stater mellem fremmede og egne borgere med hensyn til politiske rettigheder, hvis udøvelse kan influere på opholdsstatens styreform, ligesom fremmedes rettigheder til at søge arbejde, eje fast ejendom² og til at

41. At antage at domstollandet ifalder folkeretligt ansvar over for den stat, hvis borgere rammes af en nationalisering, der må betragtes som folkeretsstridig, og som domstolene anerkender, forekommer således lidet velbegrundet, cfr. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (1928), p.68-69, Borchard, *op.cit.*, p.197, Fitzmaurice, »The Meaning of the Term 'Denial of Justice'«, *B.Y.I.L.* (1932), vol. XIII, p.110.

1. Jfr. Oppenheim & Lauterpacht, *International Law* (1947), vol. I, p.628 ff, Rasting, *Folkeretten* (1940), vol. I, p.121, og Ross, *Folkeret* (1951), p.185.

2. Jfr. dansk grundlovs § 44, stk. 2 og lov nr. 344 af ²³/₁₂ 1959.

drive selvstændige erhvervsvirksomheder³ ofte er indskrænkede. De begrænsninger, folkeretten måtte indeholde vedrørende staternes adgang til en sådan forskelsbehandling findes i specielle traktater, bl.a. i de såkaldte handels-, venskabs- eller bosætningstraktater. For så vidt angår indskrænkninger i statens beføjelse til at give udlændinge en ringere retsstilling på det her omhandlede område end landets egne borgere, må traktaterne betragtes som undtagelser fra den almindelige anerkendte folkeretlige regel.

Derimod er det et spørgsmål, om staterne er forpligtet til at give udlændinge samme *beskyttelse* som landets egne borgere, såvel hvad angår den fremmedes liv som hans ejendom.

Et forbud mod discriminering i så henseende er ofte indeholdt i de ovenfor nævnte handels- og venskabstraktater. Eksempelvis kan nævnes den mellem USA og Irland den ²¹/₁ 1950 indgåede traktat vedrørende venskab, handel og navigation, hvor det i bestemmelsen, der omhandler ejendomsrettens beskyttelse (art. VIII) bl.a. hedder:

»... 3. Nationals and Companies of either Party shall in no case be accorded, within the territories of the other Party, less than national ... treatment in all matters relating to the taking of privately owned enterprises into public ownership and the placing of such enterprises under public control⁴.«

I traktaten mellem USA og Iran af ¹⁵/₈ 1955 om venskab, økonomiske relationer og konsulære rettigheder indeholder art. IV, stk. 2 bestemmelse om beskyttelse mod ejendomsindgreb, og det hedder herom:

»... 2. Property of Nationals and Companies of either High Contracting Party, including interests in property, shall receive the most constant protection and security within the territories of the other High Contracting Party, in no case less than that required by international law⁵ ...«

Denne bestemmelse indeholder for så vidt intet forbud mod discriminering, men alene en forpligtelse til at opfylde folkerettens krav. Dette rejser naturligt det spørgsmål, om de to nævnte traktatformuleringer er forskellige i indhold eller med andre ord, om der i den almindelige folkeret kan påvises en regel indeholdende et almindeligt forbud mod discriminering mellem udlændinge og landets egne borgere, for så vidt angår beskyttelsen af ejendom.

3. Jfr. *dansk næringslov nr. 138 af 28/4 1931*, § 3.

4. Jfr. 1 *U.S.T.* 1950, 792.

5. Jfr. 8 *U.S.T.* 1957, 932. Samme formulering benyttes i de af U.S.A. med Grækenland, Israel, Japan, Korea og Tyskland indgåede venskabstraktater.

Den teoretiske besvarelse af dette spørgsmål er klart bekræftende.

Således anfører *Oppenheim-Lauterpacht*⁶

»... every state is by the Law of Nations compelled to grant to aliens at least equality before the law with its citizens, as far as safety of person and property is concerned.«

Samme opfattelse findes hos *Michael Brandon*⁷, *Garcia Amador*⁸ og hos praktisk taget alle forfattere, hvad enten disse har produceret generelle fremstillinger af folkerettens indhold eller de specielt har beskæftiget sig med den folkeretlige ejendomsret⁹.

Der er derimod ikke fuld klarhed i teorien over det reelle indhold af forbudet mod discriminering.

Der er enighed om, at hvis opholdsstaten anfægter såvel udlændinges som egne borgeres ejendom – uanset om indgrebet begrundes med eller betegnes som skat, ekspropriation, nationalisering eller lignende – og opholdsstaten giver egne borgere bedre betingelser enten med hensyn til indgrebets omfang eller virkninger, da er indgrebet klart folkeretsstridigt, medens en discriminering til fordel for udlændinge er fuldt ud folkeretsmæssig.

Det problem, der giver anledning til tvivl, er imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk foreligger en discriminering til skade for fremmede, idet det i praksis kan være endog særdeles vanskeligt at fastslå lighed eller ulighed med hensyn til ejendomsindgreb.

Indledningsvis må det antages, at indgrebets verbale formulering naturligvis ikke er afgørende¹⁰. Dette blev fastslået i et responsum afgivet af Den faste Domstol for mellemfolkelig Retspleje i *Sagen vedrørende Behandlingen*

6. *Op.cit.*, p.627.

7. »Legal Aspects of Private Foreign Investments«, *The Federal Bar Journal* (1958), vol. XVIII, p.323.

8. 4. Report (1959), *UN.doc.A/CN.4/119*, p.20.

9. Således også Verdross, *op.cit.*, p.284, og de der anførte forfattere, Strupp, Phillimore, Weiss, Marburg og Friedman.

10. Jfr. Guggenheim, *Lehrbuch ...*, p.306, Brierly, »Règles generales du droit de la paix«, *Recueil des cours* (1930), vol. 4, p.171, Fischer-Williams, *op.cit.*, p.29, og Bullington, »Problems of International Law in the Mexican Constitution of 1917«, *A.J.I.L.* (1927), vol. 21, p.702, note 86. Hertz, *op.cit.*, udtrykker det således, at det er ligegyldigt om discrimineringen er åben eller skjult, når blot der kan føres bevis herfor.

af polske Statsborgere og andre af polsk Afstamning eller Sprog i Danzig.
Domstolen udtalte bl.a.:

»The prohibition against discrimination, in order to be effective, must ensure the absence of discrimination in facts as well in law. A measure which in terms is of general application, but in facts is directed against Polish-nationals and other persons of Polish origin or speech, constitutes a violation of the prohibition ... Whether a measure is or is not in fact directed against these persons is a question to be decided on the merits of each particular case. No hard and fast rule can be laid down¹¹.«

De problemer domstolen, med rette peger på, kan nærmere formuleres i følgende to spørgsmål, der skal gøres til genstand for nærmere drøftelse. For det første spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk foreligger en discriminering mellem landets borgere og fremmede, og for det andet, hvorvidt en foreliggende discriminering er folkeretlig ulovlig.

Det første spørgsmål er navnlig vanskeligt at besvare i de tilfælde, hvor et indgreb, der efter sin formulering kan være generelt, i virkeligheden er rettet mod objekter, der alene tilhører udlændinge, idet landets egne borgere ikke ejer objekter af den pågældende art.

Som eksempler herpå kan nævnes Mexicos nationalisering af olieindustrien i 1938, hvilken industri udelukkende hvilede på fremmed kapital¹², den iranske nationaliseringslov af 2. maj 1951¹³, der, skønt generel i sin formulering, alene ramte det britisk ejede Anglo-Iranske Oil Co. samt det ægyptiske nationaliseringsdekret af 26. juli 1956 vedrørende nationaliseringen af The Universal Suez Maritime Canal Company.

De reale betragtninger, der må antages at begrunde folkerettens forbud mod forskelsbehandling af udlændinge synes at måtte føre til, at de nævnte nationaliseringsindgreb må betragtes som folkeretsstridige, allerede fordi de alene er rettet mod fremmede. *Friedman*¹⁴ begrundes således dette standpunkt med den opfattelse, at der i disse situationer ikke længere er lighed mellem de ramte udlændinge og de ikke ramte egne borgeres andel i de nationale finansielle byrder.

Denne opfattelse kan dog næppe tiltrædes. I samtlige de nævnte tilfælde havde de nationaliserende stater ingen mulighed for at foretage tilsvarende

11. *P.C.I.J. Series A/B*, no. 44, p.28.

12. Jfr. Gaither, *op. cit.*, p.9.

13. Se ovenfor p.79.

14. *Op. cit.*, p.212.

indgreb over for egne borgere. Anerkender man, at nationalisering er et lovligt led i statens udøvelse af sin territorialhøjhed, for så vidt angår de tilfælde, hvor indgrebet rammer såvel fremmede som egne borgere, forekommer det ikke ganske rimeligt at antage, at nationalisering skal betragtes som folkeretsstridig, alene fordi der ikke findes tilsvarende virksomheder på egne borgeres hænder. Det har næppe fornuftig mening at tale om lighed eller ulighed i denne forbindelse.

Denne opfattelse synes også at være i overensstemmelse med dommen i *Oscar Chinn Sagen* (1934). I denne sag forelå en traktat, der indeholdt en almindelig lighedsgrundsætning, for så vidt angik belgiske og britiske borgere. Storbritannien gjorde gældende, at denne lighedsgrundsætning var krænkert, fordi statsindgreb alene ramte den af Oscar Chinn ejede virksomhed, medens en anden virksomhed, Unatra, der stod under den belgiske regerings kontrol gik fri. Om forståelsen af den almindelige lighedsgrundsætning hedder det:

»The form of discrimination which is forbidden is therefore discrimination based upon nationality and involving differential treatment by reason of their nationality as between persons belonging to different national groups. It should be recalled in this connection, that the treatment accorded to Unatra was based on the special position of that Company ... The inequality of treatment could only have amounted to a discrimination forbidden by the convention if it had applied to concerns in the same position as Unatra, and this was not the case. In these circumstances, the court is unable to attach any legal importance to the argument based ... on the fact ... that Mr. Chinn was the only private transporter who, like Unatra, confined his business to the transport of goods¹⁵ ...«

De citerede udtalelser sigter tillige til de problemer, der er omtalt ovenfor i det andet spørgsmål, og som især foreligger i de situationer, hvor der gøres forskel mellem fremmede og egne borgere, men hvor forskelsbehandlingen tillige kan begrundes ud fra andre synspunkter end retsobjekternes forskellige nationalitet.

En sådan forskelsbehandling forelå i h.t. den polske nationaliseringslov af 3. januar 1946¹⁶. I lovens art. 6 bestemtes, at polske offentlige juridiske personer fik en fortrinsstilling m.h.t. kreditorkrav mod nationaliserede virksomheder fremfor fremmede private eller selskaber, der var indehavere af tilsvarende krav. Her sondres således ikke udelukkende mellem polske og fremmede krav, men mellem polske offentlige og fremmede private kreditor-

15. Jfr. *P.C.I.J. Series A/B*, no. 63, p.87.

16. Jfr. *Udenrigsm. Tidsskrift* (1948), vol. 29, p.190.

krav. Såfremt der ikke eksisterede andre offentlige krav end polske, må det vist nok antages, at den i loven indeholdte sondring også ud fra et folkeretligt synspunkt kan forsvares. Det forekommer naturligt i denne relation at sondre mellem kreditorkrav af forskellig art, og en sådan sondring anerkendes i øvrigt af de fleste stater i deres interne ret i tilfælde af likvidation, konkurs el. lign.

Den indonesiske nationaliseringslov af 27. december 1958 har, uanset at den efter sin formulering alene var rettet mod hollandsk ejendom, og uanset, at såvel egne som andre udenlandsk ejede virksomheder af tilsvarende art ikke var omfattet af loven, givet anledning til tvivl. I den såkaldte *Bremer-Tabakstreit* (1959) gjorde domstolen i Bremen således gældende, at den indonesiske nationalisering ikke var et eksempel på ulovlig forskelsbehandling. Det hedder herom i dommen:

»Der Senat fasst den Vorwurf unzulässiger Diskriminierung in diesem Zusammenhang als die Behauptung eines Verstosses gegen den Gleichheitsgrundsatz auf. Dieser bedeutet in der Formulierung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, dass Gleiches gleich behandelt werden muss, aber die unterschiedliche Behandlung von Ungleichem zulässig ist ... Es genügt die objektive Feststellung, dass die Einstellung des ehemaligen Kolonialvolks zu seinem ehemaligen Kolonialherrn naturgemäss eine andere als zu anderen Ausländern ist¹⁷ ...«

Denne fortolkning af folkerettens almindelige lighedsgrundsætning kan ikke akcepteres¹⁸. Den indonesiske nationaliseringslov er efter sin udtrykkelige formulering klart politisk i sin tendens, og det forhold, at der – med eller uden grund – var politiske uoverensstemmelser mellem Indonesien og Holland, kan ikke gøre en ellers retsstridig forskelsbehandling lovlig. Anerkendes den tyske doms synspunkter, vil det betyde, at der praktisk taget aldrig kan foreligge ulovlig discriminering, da en sådan forskelsbehandling til skade for fremmede altid vil være udtryk for en mere eller mindre berettiget politisk spændingstilstand.

Der er da også i teorien almindelig enighed om, at den indonesiske nationalisering er klart folkerettsstridig¹⁹.

17. *Urteil des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen vom 21. August 1959*, p.64.

18. I sagen *Senembah Tobacco Cy. v Bank Indonesia*, der blev afgjort af appelleretten i Amsterdam den 4. juni 1959, er det antaget, at den indonesiske nationaliseringslov var klart folkerettsstridig som følge af ulovlig diskriminering.

19. Jfr. Mc. Nair, Verdross og Rolin i *N.T.V.J.R.* (1959), p.247, 269 og 284.

Det vil imidlertid være vanskeligt i teorien at give generelle retningslinier for, hvornår ejendomsindgreb alene rettet mod fremmed ejendom er folkeretsstridig. Det afgørende må være et konkret skøn over, hvorvidt angivelsen af objekterne for ejendomsindgrebet er af væsentlig betydning for indgrebets art og formål. Det vil således snarere kunne tolereres, at en nationalisering alene rettes mod en bestemt industri af en vis størrelse, end at en beskatning rettes mod visse større formuer, der faktisk udelukkende er på fremmede hænder. Formålet med beskatning er alene af fiskal art og kan med rimelighed anvendes på formuer også af anden størrelse. Det må dog erkendes, at skønnet er uhyre vanskeligt. Kun hvis indgrebets objekter er åbenbart ubegrundet indskrænkede, og egne eller andre fremmede borgeres ejendom bevidst er holdt ude fra indgrebet, foreligger ulovlig diskriminering.

Folkerettens forbud mod forskelsbehandling er således ikke udelukkende af formel karakter.

§ 14

Er nationalisering mod erstatning altid retsmæssig: Traktatforbud

Det er almindeligt antaget, at nationalisering i direkte strid med traktat er folkeretsstridigt.

Dette følger af det folkeretlige princip *pacta sunt servanda*, hvis overholdelse er en nødvendig forudsætning for det internationale samkvem. Staternes interesse i at opretholde princippet om, at traktater skal holdes, må antages at være større end de konkrete interesser, der måtte begrunde nationaliseringsindgreb¹.

Problemet er imidlertid om og i hvilket omfang traktater indeholder forbud mod nationalisering.

Som nævnt ovenfor² indeholder en række ældre venskabstraktater bestemmelser om ejendomsrettens beskyttelse. Denne praksis er i de seneste år vide-

1. Jfr. bl.a. Garcia Amador, 4. Report, UN. doc. A/CN.4/119, p.66.

2. P.119.

reført af en række lande, først og fremmest af de Forenede Stater, der har indgået sådanne traktater med en række kapitalimporterende stater³).

Det er imidlertid karakteristisk for såvel de ældre som de nyeste traktater, at ingen af dem synes at indeholde et direkte forbud mod nationalisering af fremmed ejendom. Traktaternes formål er i første række at sikre, at eventuelle ejendomsindgreb finder sted mod erstatning, og at erstatningen kan udføres af det pågældende land⁴.

Herudover indeholder traktaterne imidlertid ofte mestbegunstigelsesklausuler⁵, og disse bestemmelser kan i forbindelse med andre omstændigheder bevirke, at nationalisering af fremmed ejendom selv mod erstatning må anses som folkeretsstridig.

Dette var således tilfældet med hensyn til de i Rumænien stedfundne nationaliseringer. Rumænien havde ved fredstraktaten af 10. februar 1947, art. 31c⁶ indgået på følgende forpligtelse:

»United Nations nationals, including juridical persons, shall be granted national and most-favoured Nation treatment in all matters pertaining to commerce, industry, shipping and other forms of business activity within Roumania ...«

Den rumænske nationaliseringslov af 11. juni 1948 undtog imidlertid ejendom, der tilhørte Sovjetrusland⁷. Dette foranledigede de Forenede Stater til

3. Jfr. Robert R. Wilson, *op.cit.*, p.83, og samme, »A Decade of new Commercial Treaties«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50, p.927. Jfr. også *UN.doc. A/AC.97/5*, p.180 ff.

4. Jfr. fx. traktaten mellem U.S.A. og Irland af 21. januar 1950, art. VIII, stk. 2: »Property of nationals and companies of either Party shall receive the most constant protection and security within the territories of the other Party, in no case less than that required by international law. Such property shall not be taken without the prompt payment of just and effective compensation. Nationals and companies of either Party shall be permitted to withdraw from the territories of the other Party the whole or any portion of such compensation, and to this end shall be permitted to obtain exchange in the currency of their own country freely at a rate of exchange that is just and reasonable«. 1 *U.S.T.* 1950, p.792.

5. Jfr. fx. den i 1953 indgåede traktat mellem U.S.A. og Japan, art. VI, stk. 4: »Nationals and companies of either Party shall in no case be accorded within the territories of the other Party, less than ... most-favoured-nation treatment with respect to the matters set forth (above) ...« Jfr. *UN.doc. A/AC.97/5*, p.181.

6. *U.N.T.S.*, vol. 42, p.66.

7. Det samme var i øvrigt tilfældet i Bulgarien.

ved note af 7. september 1948⁸ og 7. marts 1949⁹ at protestere over for den rumænske regering i anledning af nationaliseringen af amerikansk ejendom, idet dette blev anset som et brud på fredstraktatens bestemmelser. I overensstemmelse hermed krævede de Forenede Stater principalt ejendommens tilbagegivelse til ejerne¹⁰.

De tilfælde, hvor nationalisering af fremmed ejendom mod erstatning kan anses som folkeretsstridig som følge af uforenelighed med særlige traktatbestemmelser, er sjældent forekommende¹¹. Den folkeretlige vurdering af disse situationer er imidlertid utvivlsom.

§ 15

Er nationalisering mod erstatning altid retsmæssig: Koncessioner

A. Problemstilling

I de foregående kapitler er der taget stilling til, hvorvidt erstatningsbetaling er den nødvendige og tilstrækkelige betingelse for, at nationalisering af fremmed ejendom er i overensstemmelse med folkeretten. Som et resultat af denne undersøgelse er det konstateret, at erstatning er en nødvendig betingelse, for så vidt angår fremmed ejendom erhvervet i henhold til den nationaliserende stats interne lovgivning, og at erstatningsbetalingen stort set også er tilstrækkelig til at bringe nationaliseringen i overensstemmelse med folkerettens krav. For så vidt angår traktatbestemmelser, der sikrede fremmed ejendom mod indgreb, er det konstateret, at nationaliseringer i strid med sådanne traktater måtte betragtes som retsstridige, selv om der fra den nationaliserende stats side blev betalt en erstatning, hvis størrelse var i overensstemmelse med folkerettens krav herfor.

Begrundelsen for denne forskelbehandling – nemlig de anerkendelsesvær-

8. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1948), vol. 19, p.408.

9. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1949), vol. 20, p.391.

10. *Ibid.*, p.392.

11. Jfr. dog *Sagen om visse tyske interesser i polsk Øvre Schlesien* (1926), *P.C.I.J.* Series A, no. 7.

dige interesser, der motiverer grundsætningen *pacta sunt servanda* – er berørt i den foregående § og skal følgelig ikke gentages her.

Betydningen af det retlige grundlag mellem den nationaliserende stat og de fremmede ejendomsbesiddere eller deres hjemstat er hermed understreget og rejser ganske naturligt særlige problemer, for så vidt angår forholdet mellem den nationaliserende stat og dennes private medkontrahent i de tilfælde, hvor der foreligger ejendom, der hverken er erhvervet umiddelbart i henhold til intern ret eller i henhold til traktat, men i henhold til en direkte aftale med landets regering om erhvervelse af ejendom, rettigheder eller interesser i den pågældende stat.

Sådanne aftaler har i de senere år antaget enorm betydning. De afspejler alle sider af samfundslivet og er et udtryk for den vækst i de statslige opgaver, som den nyeste udvikling har medført. I mange tilfælde vil en stat savne den fornødne kapital og dygtighed til at gennemføre visse opgaver, og det har da vist sig praktisk at indgå aftaler – kontrakter – herom med fremmede private eller selskaber om opgavens løsning. Medens den internationale betydning af disse transnationale¹ aftaler nærmere skal gennemgås nedenfor, må det være rimeligt til belysning af problemstillingen at nævne nogle af de kontraktstyper, der hyppigst er anvendt i relation mellem en stat og fremmede private borgere:

- Ex. 1: En stat A indgår en købekontrakt med en borger i staten B om en maskine, der skal anvendes i en af statens virksomheder. En sådan kontrakt er udtømt og ophørt i og med opfyldelsen.
- Ex. 2: Et skibsværft i staten A giver en stat B ret til at fremstille skibsmotorer i B på licensbasis. I dette tilfælde foregår hele udøvelsen af kontraktrettighederne på B's territorium, og licensgiver har kun et økonomisk krav på licensafgift mod staten B.
- Ex. 3: Staten A giver et privat selskab ret til at råde over en del af sit territorium for at udnytte dets naturlige rigdomme efter eget forgodtbefindende mod at betale en vis afgift.
- Ex. 4: Staten A udbyder et statslån i staten B, hvis borgere i henhold til lånekontrakten har et krav på renter og afdrag mod A.

Denne eksemplikation er på ingen måde, end ikke i sin typologi, udtømmende. Den tjener blot til at angive forskelligartetheden af de kontrakter, som

1. Udtrykket er lånt fra Jessup *Transnational Law* (1950) og benyttes her i stedet for det måske mere nærliggende internationale aftaler. Herved søges undgået, at allerede terminologien henleder tanken på internationale regler som afgørende grundlag for disse aftalers regulering.

stater kan tænkes at indgå som led i udøvelsen af den statslige forvaltning, omend ikke enhver statsforvaltning nødvendiggør anvendelsen af alle de nævnte former for kontraktstyper. Det bør endvidere understreges, at ikke alle kontraktstyper er praktiske objekter for nationaliseringer. Som sådanne synes hovedsagelig de i ex. 3 omtalte koncessionsaftaler anvendbare. Disse skal følgelig også på et senere tidspunkt gøres til genstand for særlig analyse.

Når de øvrige kontraktstyper imidlertid er medtaget, skyldes dette, at spørgsmålet om nationaliseringer af koncessioner rejser et problem af central betydning også for andre kontraktstypers vedkommende.

Der sigtes herved til spørgsmålet om, hvorvidt en stat, der er kontraktspartner, under henvisning til sin suveræne territorialhøjhed har ret til at tilvejebringe en retstilstand, der tilintetgør eller indskrænker de kontraktsmæssige rettigheder, som den pågældende stat i kontrakten har tilsikret sin private medkontrahent. Det er med andre ord problemet om, hvorvidt den ene medkontrahent i et kontraktsforhold, nemlig staten, er berettiget til, netop fordi det er en suveræn stat, énsidigt at ændre eller ophæve selve kontrakten, eller – hvad i praksis er det samme – den grundnorm, som danner basis for det eksisterende transnationale kontraktsforhold.

Man kunne således tænke sig, at en stat af hensyn til en opstået nødsituation forbød betalinger til udlandet selv for så vidt angår leverede varer, eller at en stat vedtog lov om særlig skat af licensafgifter omfattende også statens egne licensforpligtelser til udlandet, eller at en stat gennemførte nationalisering af en koncession vedrørende olieudvinding.

At en stat skulle have en sådan kompetence, virker på forhånd stødende. Det føles som en positiv krænkelse af retsfølelsen, at en stat énsidigt skulle kunne ophæve et løfte givet i kontraktsform, medens et tilsvarende løfte, der er hjemlet i traktat, bør respekteres. Et sådant resultat baseret på en sontring mellem kontrakt og traktat virker særligt urimeligt, når det betænkes, at det ofte kan bero på politiske og økonomiske – og altså ikke på retlige – omstændigheder, om en rettighed er givet til en fremmed stat eller til et fremmed selskab som i det væsentligste er baseret på statsinteresser eller om rettigheder er givet til private fremmede. Ofte vil det ligeledes bero på indre politiske tilfældigheder hos den statslige kontraktspartner, om rettighederne til private indeholdes i kontrakt eller traktat. *Guldberg*² nævner

2. »International Concessions, A Problem of International Economic Law«, *A.S.J.G.* (1944), vol. 15, p.48.

således en række traktater, hvorefter der skal oprettes koncessioner også til private. Traktaten af 19/11 1930 mellem Frankrig og Schweiz indeholder fx. detaljerede bestemmelser om rettigheder og pligter for koncessionaren, ligesom fuldstændig beskrivelse af koncessionens indhold er stadfæstet i selve traktaten.

Det problem, som her skal drøftes og som ofte betegnes som problemet om »kontraktens natur« er praktisk taget overalt i teorien løst på grundlag af en undersøgelse af, hvilket retssystem der regulerer kontraktsforholdet.

Tankegangen er da den, at såfremt kontrakten reguleres af folkeretten vil spørgsmålet om kontraktens ikke-opfyldelse blive bedømt efter det i folkeretten anerkendte princip *pacta sunt servanda*, ligesom ikke-opfyldelsen er en international konflikt, der også proceduremæssigt giver anledning til at anvende folkerettens regler om løsning af sådanne konflikter, fx. reglerne om diplomatisk beskyttelse, intervention etc.

Kontrakten eller koncessionen vil derved med hensyn til alle dermed følgende retsvirkninger være at betragte som en traktat mellem to stater. Ikke-opfyldelse eller annullering af traktater og kontrakter vil retligt blive bedømt på samme måde. Hvorvidt en kontrakt faktisk er blevet misligholdt, vil følgelig afhænge af folkeretten og ikke af noget andet retssystem, hvortil der eventuelt henvises i kontrakten eller koncessionen³.

Den modsatte opfattelse går ud på at finde grundlaget for kontrakten eller koncessionen alene i den nationale ret. Selv om koncessionen indeholder henvisning til »almindelige retsprincipper anerkendt af civiliserede nationer« og måske endog en fastsættelse af en særlig voldgiftsret, vil kontrakten eller koncessionen blive betragtet som udgået af den statslige medkontrahents interne ret. I overensstemmelse med dette synspunkt vil den private medkontrahent være forsvarsløs over for modifikationer eller ophævelse af kontrakten fra statens side. En ændring af statens nationale ret vil, selv om domstolene er absolut fair, kunne berøve den fremmede alle de rettigheder han ifølge kontrakten skulle nyde⁴.

Det er dette dilemma, som her er illustreret i extremer, der er baggrunden for problemet om »kontraktens natur«.

Inden spørgsmålet om nationalisering af kontrakter og koncessioner nærmere undersøges, er det følgelig af betydning at klargøre, hvilken opfattelse

3. Jfr. Harvard, *op. cit.*, p.77.

4. *Ibid.*

af retsforholdet mellem en stat og dennes private medkontrahent, der er rigtig og rimelig.

B. Den traditionelle opfattelse

1. Det kan ved en overfladisk betragtning forekomme urimeligt i det hele taget at rejse tvivl om, hvorvidt retsforholdet mellem en stat og en fremmed borger eller juridisk person er et folkeretligt problem. En stat har efter den almindelige folkeret adgang til at beskytte sine borgeres interesser i udlandet og til at kræve, at folkerettens regler bliver overholdt af modparten. Det virkede således som en urealistisk spidsfindighed, når den iranske regering efter nationalisering af The Anglo-Iranian Oil Company i 1951⁵ hævdede, at der ikke eksisterede en konflikt mellem Storbritannien og Iran, men alene mellem Iran og et privat engelsk selskab, med hvem Iran havde en koncessionskontrakt. Ingen ville have været i tvivl, såfremt Iran i øvrigt havde nationaliseret en britisk borgers ejendom i Iran, thi i så fald ville ingen med rette kunne have bestridt Storbritanniens ret til at tage spørgsmålet op over for den iranske regering og kræve det løst efter den folkeretlige fremmedret. Når den folkeretlige karakter af en tvist mellem en stat og en fremmed borger som følge af indgreb i dennes i henhold til statens interne ret erhvervede ejendom er utvivlsom, forekommer det umiddelbart vanskeligt forståeligt, at det forhold, at ejendommen er erhvervet i henhold til en kontrakt, skal medføre at forholdet falder uden for den folkeretlige regulering. Den omstændighed, at den indgribende stat ikke blot har givet den fremmede ret til i henhold til den interne lovgivning at erhverve ejendom, men ligefrem har truffet en udtrykkelig aftale herom, skulle dog nødtigt medføre, at den fremmedes retsbeskyttelse bliver ringere.

Når problemet alligevel er blevet rejst, skyldes dette utvivlsomt de statslige kontraktspartners frygt for, at en forholdsvis ubetydelig misligholdelse af en kontrakt med en fremmed skal kunne give anledning til politisk indblanding fra den fremmedes hjemstats side, således at kontraktsforholdet snarere vil blive reguleret af politiske end af retlige synspunkter⁶. Denne

5. Jfr. fx. den iranske delegerede i Sikkerhedsrådet den 15/10 1951. *UN. Sec. Coun. Official Records*, 560th Meeting, p.7 ff. Ifølge Ford har Iran holdt fast ved dette synspunkt lige siden maj 1951.

6. Det er i denne forbindelse af værdi at pege på, at det i begyndelsen af det 19. århundrede i hvert fald i Storbritannien var det fremherskende synspunkt, at en britisk statsborger, der handlede med fremmede regeringer, gjorde det på egen

frygt der står i forbindelse med den svagere stats afhængighed af de stormagter, der er rige på kapital og teknisk dygtighed, har selv sagt i særlig grad gjort sig gældende ved indgåelse af komplicerede kontraktsforhold, der ofte har en særlig evne til at give anledning til tvivlsspørgsmål. At problemet om den ikke-folkeretlige karakter af transnationale kontrakters ikke-opfyldelse er udtryk for en særlig hensyntagen til kontraktens statslige partner, fremgår af voldgiftskendelsen i *International Fisheries Company Case* (1931), hvor voldgiftskommissionen udtalte:

»If every non-fulfilment of a contract on the part of a Government were to create at once the presumption of an arbitrary act, which should therefore be avoided, Governments would be in a worse situation than that of any private person, a party to any contract⁷.«

2. Som anført i Garcia Amadors 4. rapport til International Law Commission⁸ har den traditionelle opfattelse da også været den, at ikke-opfyldelsen af en transnational kontrakt var folkeretten uvedkommende, da de pågældende kontrakter skulle bedømmes efter national ret, omend det ikke altid var klart, hvilken national ret, der skulle lægges til grund. Garcia Amadro anfører til støtte herfor Den faste Domstol for mellemfolkelig Retsplejes dom i *the Serbian Loans Case* (1929) og den tilsvarende dom i *the Brazilian Loans Case*⁹, hvor domstolen udtalte:

risiko. I det store og hele blev han betragtet som en misliebige person, som regeringen ikke skulle støtte. Typisk er et responsum fra den engelske kronens juridiske rådgiver, Herbert Jenner, af 27. juli 1831, hvori det bl.a. hedder: »It has been the constant practice of Her Majesty's Government to decline to interfere in the transactions between British Subjects settled and carrying on trade in foreign countries and the Government of those countries. Such transactions are entered into by the individuals upon their own responsibility and without any reference or sanction of Her Majesty's Government, whose interference for the purpose of enforcing the fulfilment of such contracts on the part of foreign Governments, they have therefore no right to expect, and which might and in many cases probably would involve the two Governments in discussions of an unpleasant nature and eventually lead to serious misunderstandings between them, jfr. *Me. Nair, International Law Opinions II* (1955), p.201.

7. *R.I.A.A.*, vol. IV, p.700. Det amerikanske medlem af voldgiftsretten, Fred K. Nielsen, afgav dog dissens, der synes at gå ind for den opfattelse, at et kontraktsbrud er en umiddelbart folkeretskrænkelse.

8. *UN. doc. A/CN.4/119*, p.69.

9. *P.C.I.J. Series A*, No. 20/21, p.41 og p.121.

»Any contract which is not a contract between States in their capacity as subjects of international law is based on the municipal law of some country.«

Også *Jessup*¹⁰ antager, at »A simple breach of contract ... constitutes a violation of local but not of international law«.

Kun den situation, hvor der foreligger krænkelse af folkerettens øvrige regler om statens optræden over for fremmede, men ikke den blotte omstændighed, at den indgåede kontrakt er misligholdt, giver anledning til at behandle tvisten som folkeretlig.

Borchard hævder således¹¹, at diplomatisk indgriben i tilfælde af misligholdelse »... will not be for the natural or anticipated consequences of the contractual relation, but only for arbitrary incidents or results, such as a denial of justice or flagrant violation of local or international law«.

I sin afhandling »The Place of the Calvo Clause in International Law«¹² hævder *Lipstein*, at »... The failure of State to fulfil a contractual obligation (towards an alien), unless such a failure is confiscatory or discriminatory in nature, does not automatically result in a breach of international Law«.

Også *Feller*¹³ har den opfattelse, at et kontraktsbrud ikke umiddelbart er et folkeretligt problem. Han anfører således: »The overwhelming weight of opinion, both of writers and tribunals, has been, however, to the effect that international responsibility for a breach of contract does not arise until there has been a 'denial of justice', i.e. until the alien has applied to the local authorities and courts and adequate redress has been denied him«.

*Friedman*¹⁴ antager, at en stats indgriben i bestående koncessioner falder uden for folkerettens regler om ekspropriation, idet der her snarere er tale om krænkelse af kontraktsmæssige forpligtelser, hvilket efter denne forfatters mening alene må bedømmes efter national ret. Når andre forfattere har ment, at konfiskatoriske indgreb i en kontrakt rejste folkeretlige problemer skyldes det alene, at disse forfattere har overset, at dette kun kan gælde i de tilfælde, hvor der ikke findes lokale retsmidler, eller hvor der er en åbenbar retsnægtelse. Kun en sådan »denial of justice« kan bringe konflikten om kontraktens ikke-opfyldelse op i det internationale plan.

Den opfattelse, der er kommet til udtryk hos de her citerede forfattere,

10. *A Modern Law of Nations* (1948), p.109.

11. *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (1915), p.284.

12. *B.Y.I.L.* (1945), p.134.

13. *The Mexican Claims Commission* (1935), p.174.

14. *Op.cit.*, p.151 ff.

synes – bortset fra det reale hensyn til den statslige medkontrahent – i alt væsentlighed at være påvirket af dogmatiske synspunkter, hvorefter folkeretten alene er et retssystem der regulerer forholdet mellem stater, medens ethvert retsforhold, hvor den ene part ikke er en stat, følgelig hører hjemme i den nationale ret. Et retsforhold, der efter denne skarpe sondring er nationalretligt, kan imidlertid blive folkeretligt, såfremt den private hjemstat tager sagen op over for den statslige medkontrahent. Dette sidste har den virkning, at ikke blot procedureformen, men selve retsgrundlaget bliver folkeretligt, hvorefter retsforholdet totalt ændrer karakter.

*Fischer-Williams*¹⁵ er typisk eksponent for denne opfattelse, når han, for så vidt angår kontraktlige gældsforpligtelser (statslån) gør gældende:

»When the debt is from State to State, we have at once a relationship within the sphere of international law ... where the contract from which the debt arises is between a State and a foreign individual, the matter becomes one of international law in the strict sense only if and when the State of the individual makes his cause its own and addresses itself diplomatically to the contracting state.«

Jfr. også sagen *The Mavrommantis Palestine Concessions*, hvor Den faste Domstol for mellemfolkelig retspleje giver udtryk for lignende opfattelse¹⁶ samt *Anglo-Iranian Oil Co. case (Jurisdiction)*¹⁷, hvor domstolen klart afviser, at den mellem Storbritannien og Iran indgåede koncession har karakter af traktat.

Til denne misopfattelse af det folkeretlige retssystems indhold og af individets stilling i dette retssystem knytter sig endvidere som påvist også af *Mann*¹⁸ en misforståelse af suverænitetsbegrebet, en sammenblanding af kompetencen til at indgå kontrakter og pligten til at opfylde dem, når de er indgåede, ligesom den opfattelse, at staten ikke er bundet af sine egne løfter også skyldes påvirkning såvel fra den interne ret i stater, hvor staten ikke kan sagsøges for landets domstole som fra de internationale immunitetsregler.

Mod den skildrede opfattelse er der således mange angrebepunkter, der også i rigeligt mål er blevet udnyttede af de forfattere, der tilslutter sig den modsatte opfattelse, nemlig den, at det retssystem, der skal danne grundlag

15. *Chapters on Current International Law and the League of Nations* (1929), p.259.

16. *Jfr. P.C.I.J. Series A, nr. 2.*

17. *Jfr. I.C.J. Report 1952, p.112.*

18. »The Law Governing State Contracts« *B.Y.I.L.* (1944), vol. 21, p.13.

for vurderingen af de transnationale kontrakter, er det folkeretlige retssystem.

Kelsen søger støtte for dette synspunkt i Drago-Porter konventionen af 1907, der forbyder intervention som følge af en stats undladelse af at opfylde de kontrakter, den måtte have indgået med fremmede borgere. Ifølge denne forfatter bekræfter konventionen den almindelige folkerets regel om, at krænkelse af privatretlige forpligtelser mellem en stat og en fremmed borger konstituerer en krænkelse af de internationale rettigheder hos den stat, hvis statsborger har lidt tab¹⁹.

*James N. Hyde*²⁰ gør gældende, at brud på en kontrakt ifølge folkeretten er et retsbrud, for hvilket staten er ansvarlig. Denne opfattelse er forenelig med debatten i de Forenede Nationer, idet ingen stat – ifølge Hyde – på noget tidspunkt har benægtet muligheden af at indgå sådanne aftaler²¹. Anerkendelsen af transnationale aftalers internationale status støtter Hyde ligeledes på forskellige internationale voldgiftskendelser, fx. sagen *The Petroleum Development Ltd. v. The Sheik of Abu Dhabi*²², hvor voldgiftsmanden Lord Asquith kom til den konklusion, at den afgørende lov, der skulle lægges til grund var almene retsprincipper, som han betegnede som »this modern law of nature«. Dette er et udtryk for – siger Hyde – at voldgiftsretten anvendte »international law by analogy«.

Lignende opfattelser er gjort gældende af *la Pradelle*²³ i den af ham udarbejdede rapport til Institut de droit international, men uenigheden om denne rapport viste sig også på dette punkt, da en resolution om særlig folkeretlig beskyttelse af kontraktsmæssige rettigheder blev forkastet²⁴ omend med en kneben majoritet²⁵.

19. Jfr. »Theorie Generale du droit international public; problemes choisis«, *Recueil des Cours*, vol. 42, p.257.

20. *Op.cit.*, p.862.

21. Dette synspunkt synes lidet overbevisende, idet debatten som anført ovenfor synes at anerkende princippet om den ensidige ophævelse af disse kontrakter, i hvert fald for så vidt angår nationaliseringer.

22. Jfr. *I. & C.L.Q.* (1952), p.247 og *A.J.I.L.* (1953), vol 47, p.156.

23. *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p.67.

24. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.319.

25. Det kan måske virke ejendommeligt at anføre, med hvilken majoritet et videnskabeligt synspunkt er blevet gennemført eller forkastet. Synspunktets rigtighed påvirkes selvsagt ikke heraf, ligesom de såkaldte videnskabelige kongresser næppe er egnede til at afgøre vanskelige juridiske spørgsmål. Når stemmeafgiv-

De her nævnte synspunkter har i det hele vundet stor tilslutning i de Forenede Stater, og dette er for så vidt også kun naturligt i betragtning af, at de Forenede Stater i sin egenskab af kreditoration netop på dette område har en særlig interesse i at hævde transnationale kontrakters internationale beskyttelse.

Synspunkterne har således vundet støtte i den amerikanske afdeling af *International Law Association*²⁶, der på baggrund bl.a. af det schweiziske synspunkt i sagen *Lossinger & Co*²⁷ hævder, at princippet *pacta sunt servanda* gælder fuldt ud for kontrakter mellem en stat og fremmede statsborgere²⁸.

Harvard Law School gik i 1929 ind for følgende standpunkt²⁹:

»A State is responsible if an injury to an alien results from its non-performance of a contractual obligation which it owes to the alien, if local remedies have been exhausted without adequate redress.«

Den forberedende komité for *Haager kodifikationskonferencen 1930* var også af den opfattelse, at folkeretten normalt omfattede de her omhandlede kontraktsbrud, idet man dog anså det for opportunt at sondre mellem direkte indgreb i kontrakten og generel lovgivning der, omend sådan lovgivning også havde et andet hovedformål, rent faktisk var uforeneligt med statens kontraktsmæssige forpligtelser³⁰. I sidst nævnte tilfælde beror det »på omstændighederne« om staten ifalder et folkeretligt ansvar. At spørgsmålet skulle vurderes efter de folkeretlige regler var imidlertid uden for enhver tvivl.

ningen dog anføres, er det alene for at understrege uenigheden mellem de tilstedeværende.

26. *A Response by the Committee on the Study of Nationalization of the American Branch to the Questionnaire of the International Committee on Nationalization* (1958), p.17 ff (duplikeret).

27. Jfr. *P.C.I.J. Serie C*, No. 78 (1936), p.32, hvor det bl.a. hedder: »The principle *pacta sunt servanda* ... applies not only to agreements directly concluded between States, but also to those between a State and foreigners ...« Dette synspunkt blev fremsat af den schweiziske agent under sagen. Sagen blev imidlertid forligt, således at domstolens opfattelse ikke er klargjort.

28. Tilsvarende synspunkter er gjort gældende af Frankrig i sagen vedrørende *Certain Norwegian Loans* (1957), *I.C.J. Rep.* (1957), p.9. Heller ikke denne sag medførte domstolens stillingtagen til spørgsmålet.

29. *A.J.I.L.* (1929), vol. 23, p.168.

30. *L.o.N.Doc.* 75.M.69, 1929, p.33.

Disse synspunkter er også knæsat i *Harvard Law Schools* nyeste konventionsudkast af 1959³¹.

Lignende opfattelser er kommet klart til udtryk hos *Stephen M. Schwebel*³² i en for nylig offentliggjort afhandling. Da denne på udførlig måde undersøger og besvarer det her behandlede spørgsmål, vil det være rimeligt nøjere at gennemgå den af Schwebel anførte argumentation.

Forfatteren tager klart afstand fra at betragte de transnationale kontrakter som værende lig internationale traktater, men hævder, at de desuagtet er »instruments of an international character whose violation does give rise to a violation of international law«³³. Fire grunde påberåbes som støtte for denne opfattelse.

For det første nævnes, at individet kun tilsyneladende er part i sagen. I virkeligheden står allerede fra starten hans hjemstat bag ham, og denne er da i realiteten den interesserede medkontrahent. Hvis man ikke anerkender transnationale aftalers folkeretlige karakter, er der en afgrund mellem den folkeretlige anerkendelse af den rolle, der tillægges den investerendes hjemstat, og den aktivitet og betydning, denne stat i virkeligheden har for kontraktsarrangementet.

For det andet anføres, at den opfattelse, at individet ikke kan være folkeretssubjekt, forlængst er forladt i den gængse teori. Der er således intet til hinder for, at individer indgår aftaler med et andet folkeretssubjekt, en stat, om en folkeretlig bindende kontrakt.

For det tredje henvises til, at der direkte i kontrakterne ofte henvises til »such principles and rules of international law as may be relevant ...«. Blandt disse folkeretlige principper og regler findes også reglen *pacta sunt servanda*.

Endelig anfører Schwebel den ulighed en ikke-ankendelse af transnationale aftalers folkeretlige karakter vil medføre. Han henviser eksempelvis til, at Sovjetunionens aktivitet med hensyn til investeringer i udlandet faktisk udøves af den sovjetrussiske regering, der indgår traktater om lånearrangementer, bygningsentrepriser og olieudvinding med en række fremmede stater. Krænkelse af sådanne traktater bliver af alle betragtede som krænkelse af folkeretten. Det vil da være en særdeles ubillig løsning, såfremt krænkelse

31. *Op. cit.*, p.75.

32. »International Protection of Contractual Arrangements«, *Proceedings American Society of International Law* (1959), p.266.

33. *Ibid.*, p.267.

ser af fuldstændigt tilsvarende aftaler med fx. amerikanske selskaber, hvor sådanne aftaler er indgåede i form af kontrakt, må antages at falde udenfor folkerettens regulering.

Vurderingen af denne særdeles udbredte og også i et vist omfang velunderbyggede opfattelse følger nedenfor. Forinden skal opmærksomheden henledes på en forfatter, der har stræbt efter at finde en mellem løsning på det her rejste problem.

3. I sin afhandling »The Status of Foreign Private Interests Stemming from Economic Development Agreements with Arbitration Clauses«³⁴ behandler A. Verdross alene den form for transnationale kontrakter, der her betegnes som koncessioner. Forfatteren lægger afgørende vægt på den omstændighed, at disse kontrakter er tilvejebragt ved aftaler mellem en stat og en fremmed naturlig eller juridisk person *inter pares*. Med et udtryk lånt fra Schwarzenberger³⁵ betegnes de nævnte kontrakter som quasi-internationale aftaler. Disse er hverken kontrakter, der reguleres af nogen stats nationale ret, eller internationale traktater, da de ikke er indgåede mellem folkeretssubjekter³⁶. De quasi-internationale aftaler danner følgelig en tredje gruppe aftaler, der er karakteriseret ved den omstændighed, at de private rettigheder, der hjemles i aftalen, reguleres af en ny retsorden skabt ved parternes samstemmende vilje, d.v.s. den aftalte *lex contractus*³⁷. Dette er ikke uforeneligt med den doktrinære opfattelse, hvorefter al ret kan opdeles enten i national ret eller folkeret, thi denne opfattelse har allerede vist sig ikke at holde stik, for så vidt angår aftaler mellem tjenestemænd i de internationale organisationer og disse organisationer. Også disse aftaler reguleres af et specielt retssystem, som er blevet kaldt »interne Staatengemeinschaftsrecht«³⁸.

I sin bestemmelse af disse quasi-internationale aftaler lægger Verdross vægt på, at disse aftaler på den statslige medkontrahents vegne er indgået eller ratificeret af det organ, der normalt er kompetent til at indgå folkeret-

34. *Österreichisches Zeitschrift für öffentliches Recht* (1959), vol. IX, p.449–462.

35. *International law as applied by International Courts and Tribunals* (1957), 3rd ed., vol. I, p.578.

36. *Ibid.*, p. 451–52.

37. *Loc. cit.*

38. Jfr. den af Alf Ross rettede kritik af dette begreb i »Eine Österreichische Völkerrechtslehre«, *Jus Gentium* (1951), vol. II, p.224–226, og sluttende sig dertil Poul Henning Fischer, *Det europæiske Kul- og Stålfællesskab* (1957), p.140.

lige traktater, at disse aftaler ikke nødvendigvis behøver at blive reguleret af de bestående retssystemer, men at der tværtimod intet er til hinder for, at disse aftaler selv kan skabe deres eget retssystem, idet ethvert positivt retssystem forudsætter en præpositiv basisnorm, og heraf følger omvendt, at en ny præpositiv basisnorm kan skabe et nyt retssystem, *lex contractus*, at denne *lex contractus* udtømmende regulerer retsforholdet mellem parterne, ganske vist ofte med henvisninger til andre bestående retssystemer, men dette forandrer ikke den omstændighed, at det formelt er *lex contractus*, der finder anvendelse og at de quasi-internationale aftaler praktisk taget altid indeholder udførlige voldgiftsklausuler, der må bringes i anvendelse, når tvister mellem parterne opstår. Dette sidste forhold understreger fuldkommenheden af det retssystem, der regulerer kontraktsforholdet.

Hvad angår den ret, der skal lægges til grund ved en eventuel voldgiftssag, fastslår forfatteren, at dette må være *lex contractus*, der kan henvise til parternes interne lov, til almindelige retsprincipper, til folkeret anvendt *bona fide*, til »good faith and pure belief and upon the interpretation of this agreement in a manner consistent with reason ...³⁹, eller til en kombination af disse retsregler. Såfremt *lex contractus* ikke giver vejledning med hensyn til de retsregler, der skal lægges til grund, må voldgiftsretten selv fastsætte den ret, der skal anvendes under hensyn til, at den pågældende aftale er indgået *inter pares*. Det er dog ikke nødvendigt, at alle spørgsmål skal bedømmes efter samme retssystem, idet dette alene afhænger af spørgsmålets art i forbindelse med parternes forudsatte vilje til at slutte en aftale *inter pares*.

På basis af disse synspunkter gør Verdross gældende, at den statslige medkontrahent ikke under påberåbelse af sin suverænitet ensidigt kan ophæve en quasi-international aftale. På samme måde som en stat er i stand til at indgå bindende internationale traktater, på samme måde kan den – netop som følge af suveræniteten – indgå bindende quasi-internationale aftaler, idet også disse er indgåede af den traktatsluttende myndighed. Kun i tilfælde af *force majeure* eller såfremt opretholdelsen af aftalen vil være uoprettelig for staten, må aftalen kunne sættes til side, men da også kun efter at en voldgiftsret har udtalt sig herfor⁴⁰. Princippet *pacta sunt servanda* gælder således også for disse aftaler.

39. Jfr. aftalen mellem The Petroleum Development (Qatar) Ltd. og The Ruler of Qatar af 17. maj 1935, *ibid.*, p.457.

40. *Ibid.*, p.458–459.

C. Vurdering

De ovenfor anførte synspunkter, hvorefter transnationale kontrakter betragtes som i enhver henseende underkastet folkerettens regulering med den virkning, at en krænkelse af kontrakten er en krænkelse af det folkeretlige princip *pacta sunt servanda* og følgelig folkeretsstridig, virker ikke overbevisende.

Den argumentation, som især, men ikke udelukkende, Schwebel har gjort sig til talsmand for, kan uden stor vanskelighed imødegås.

Også fx. en almindelig eksportkontrakt mellem private handlende har i efterkrigstidens økonomi staternes udprægede bevågenhed, og også i disse tilfælde står staterne ofte ikke langt bag deres borgere. Dette kan dog på ingen måde medføre – hverken alene eller i forbindelse med andre nok så tungtvejende argumenter – at sådanne kontrakter betragtes som folkeretlige dokumenter, med alle de virkninger som forfatteren knytter dertil.

Når forfatteren anfører, at individet kan være folkeretssubjekt, er dette naturligvis rigtigt. En sondring mellem rettighedssubjektivitet og pligtsubjektivitet ville dog have antydnet, at netop denne omstændighed ikke i sig selv er tilstrækkelig til at bære forfatterens hovedsynspunkt. Selv om man imidlertid ikke måtte anerkende den i dansk doktrin gennemførte påvisning af forskellen mellem individets retssubjektivitet i henholdsvis rettigheds- og pligtsrelationen, må det på forhånd anses at være uhensigtsmæssigt fra det synspunkt, at individet kan være folkeretligt retssubjekt, at slutte, at individet også rent faktisk er det.

Koncessionernes indholdsmæssige henvisning til folkeretten viser intet om, hvorvidt den grundnorm, der er afgørende for koncessionen også er folkeretlig. En sådan henvisning er en klausul i en kontrakt, der ikke er grundet i folkeretten. Det forekommer uforeneligt med sædvanlig logiske principper, at antage, at en sådan kontraktsklausul kan forandre grundlaget for selve kontrakten.

Grundnormen kan ikke findes indeholdt i koncessionen, og det af Schwebel anførte strider for så vidt ikke mod den modsatte konklusion, end den, han når til.

Det er rigtigt, at en bedømmelse af koncessioner i h.t. national ret i mange tilfælde vil føre til en forskelsbehandling, men en forskelsbehandling vil altid være til stede i og med, at de her omhandlede kontraktstilfælde befinder sig »midt imellem«⁴¹ ejendomsrettigheder erhvervede i henhold til

41. Jfr. A. Farmarfarma »The Oil Agreement Between Iran and the Internatio-

en national lovgivning og rettigheder erhvervede direkte i henhold til traktat. Der er intet, der i særlig grad taler for at sondringen – skillelinien mellem de folkeretligt regulerede og de nationalretligt regulerede retssituationer – skal findes netop på det af Schwebel anførte sted.

Det fremgår heraf, at den opfattelse, at transnationale kontrakter har udelukkende international status næppe kan opretholdes. Den forekommer lige så utilfredsstillende som den opfattelse, at transnationale kontrakter aldrig har en international status i den forstand, at folkerettens regler er irrelevante ved bedømmelse af kontraktsforholdet.

Hvad angår den af Verdross opstillede teori er der næppe tvivl om, at denne forfatter med sine synspunkter har ydet et endog særdeles vægtigt bidrag til løsningen af det her rejste spørgsmål, om hvorvidt og i hvilket omfang den statslige medkontrahent i en transnational aftale kan ophæve selve grundnormen for kontraktsforholdet.

Det må således tiltrædes, at *lex contractus* må tillægges afgørende vægt ved bedømmelsen af parternes retsforhold, ligesom det må tiltrædes, at ikke alle tvister mellem parterne nødvendigvis skal afgøres efter det samme retssystem. Navnlig på dette sidste punkt synes Verdross at være kommet betydeligt længere end den øvrige doktrin.

Alligevel forekommer forfatterens synspunkter ikke helt tilfredsstillende.

Det er vel ud fra en retsteoretisk betragtning rigtigt, at en præpositiv basisnorm kan danne grundlaget for et nyt retssystem. Men når man hos forfatteren vil søge at finde frem til hvilken basisform, der efter hans mening skaber det ny retssystem mellem den statslige og den private medkontrahent, møder man *lex contractus*. Heroverfor kan indvendes, at dette ikke giver vejledning i det tilfælde, hvor aftalen intet indeholder om den ret, der skal lægges til grund, ligesom *lex contractus* ikke giver nogen løsning i den situation, hvor staten vil ophæve selve grundlaget for kontrakten under påberåbelse af sin suverænitæt. I dette tilfælde anviser forfatteren som basisnorm *pacta sunt servanda*, altså folkeretten, og dermed falder for så vidt hans konstruktion om et selvstændigt retssystem for de quasi-internationale aftaler bort.

I det hele synes denne konstruktion lidet tilfredsstillende og i virkeligheden ganske overflødig. Der indgås ikke blot inden for ethvert nationalt rets-

nal Oil Consortium, The Law Controlling«, *Texas Law Review* (1935), vol. 34, p.269, taler således om »a jurisprudence intermediate between public international law and private international law ...«

system utallige aftaler, der indeholder voldgiftsklausuler og angivelser af de materielle normer, der skal lægges til grund i tilfælde af tvist mellem kontrahenterne, men også mellem private af forskellig nationalitet kendes sådanne aftaler. Navnlig i den sidstnævnte situation findes forhold, der i høj grad er lig den retssituation, der skildres af Verdross. Der er naturligvis intet til hinder for at betragte alle disse aftaler som selvstændige retssystemer, men man må vel i høj grad drage hensigtsmæssigheden af en sådan konstruktion i tvivl, thi hvis man i alle tilfælde forsøger at finde frem til det, som Verdross betegner som den præpositive basisnorm, som må anvendes i tilfælde af, at grundlaget for kontraktsforholdet krænkes af den ene af parterne, må man konstatere, at denne enten er den i de fleste nationale retssystemer indeholdte maxime om, at aftaler skal holdes eller den folkeretlige grundnorm *pacta sunt servanda*.

De af Verdross opnåede resultater gør det imidlertid klart, at den traditionelle problemstilling, som findes hos de ovenfor refererede forfattere, næppe er rimelig.

Det er således ikke rimeligt at forvente, at alle retlige spørgsmål, der måtte opstå mellem to parter i et transnationalt kontraktsforhold skal afgøres efter samme retssystem, nemlig enten efter national ret eller folkeret.

Selv om det imidlertid er blevet klart fastlagt, efter hvilket retssystem en ændring af selve grundlaget for den transnationale aftale skal vurderes, er det ikke på forhånd givet, at alle ændringer skal bedømmes efter samme retsregler inden for det pågældende system.

Det må være om en nærmere analyse af disse to spørgsmål, at opgaven må koncentrere sig.

D. Hvilket retssystem regulerer en transnational aftale?

Skal spørgsmålet om, hvilket retssystem, der regulerer en transnational aftale, løses ud fra teoretiske overvejelser baseret på reale betragtninger, må det erkendes, at de af den gængse doktrin fremførte synspunkter må tillægges væsentlig vægt.

Det er således rigtigt, at der er et væsentligt hensyn at tage til den statslige medkontrahent. Såfremt staten altid måtte kunne forvente, at enhver tvist om forståelsen af kontrakten måtte være at betragte som et internationalt anliggende, vil staten utvivlsomt være betydeligt ringere stillet end den private medkontrahent. Det må være i staternes interesse at undgå en sådan

situation, idet uenighed om forståelsen eller opfyldelsen af en kontrakt ikke nødvendigvis behøver at være et udtryk for manglende god vilje⁴²

Dette synspunkt synes i øvrigt netop at være en af begrundelserne for, at staterne i vidt omfang er gået med til i et antal af disse traktater at indsætte særlige voldgiftsklausuler. I de tilfælde, der omfattes af voldgiftsbestemmelserne, må den private medkontrahent være udelukket fra at henvende sig til sin hjemstat, sålænge den statslige medkontrahent loyalt opfylder voldgiftsbestemmelsen. Den private medkontrahent vil heller ikke have nogen interesse i ikke at kræve den opståede tvist behandlet efter de regler, der er indeholdt i kontrakten, hvad enten disse henviser til statens nationale ret, tredjestats ret eller almindelige retsprincipper anerkendt af de civiliserede nationer.

Helt anderledes er situationen imidlertid, når den statslige medkontrahent handler i strid med den indgåede aftale, ikke som følge af, at staten anlægger en særlig fortolkning af aftalen, men alene under påberåbelse af omstændigheder, der ligger uden for den afsluttede kontrakt. Dette kan således foreligge, hvor staten påberåber sig sin ret til at regulere forholdene på sit territorium på den for sine borgere og for højere statsinteresser bedste og mest hensigtsmæssige måde. En sådan optræden kan netop give sig udslag i en ændret lovgivning, der er uforenelig med den indgåede kontrakt.

I det ekstreme tilfælde kan det tænkes, at den statslige medkontrahent ophæver kontrakten eller ophæver dennes bestemmelse om voldgift og om hvilke retsregler, der skal lægges til grund. Såvel i disse tilfælde som i de tilfælde, hvor staten i øvrigt har etableret en lovgivning i modstrid med kontrakten, er den private medkontrahent magtesløs, medmindre man anerkender, at en konflikt af denne art bør opfattes som folkeretlig og løses efter folkerettens materielle normer, uanset om kontrakten indeholder en nu i virkeligheden helt værdiløs voldgiftsklausul⁴³.

42. Jfr. bl.a. den nedenfor omtalte voldgiftssag mellem *Aramco og Saudi Arabien* (1958), hvor parternes gode vilje og venskabelige relationer stærkt understregedes. Jfr. dommen, p.34: »The Parties have always recognised that the present arbitration is based on their traditional relations of friendship and good will, and that they respect all the obligations they have undertaken and now undertake.«

43. F.A. Mann, »State Contracts and State Responsibility«, *A.J.I.L.* (1960), vol. 54, p.572–591, er tihsyneladende af en anden opfattelse. Ud fra de synspunkter, der er gældende i den internationale privatret kommer forfatteren til det resultat, at ændringer i den lov, der regulerer kontraktsforholdet, ikke kan betrag-

Opgaven for den folkeretlige doktrin må følgelig være at finde frem til, hvornår en tvist mellem en stat og dens private medkontrahent er af folkeretlig karakter, eller hvornår dette ikke er tilfældet. Dette problem har imidlertid intet at gøre med »kontraktens retlige natur«, således som anført i den traditionelle doktrin. Rent bortset fra de metodiske indvendinger, der kan rettes mod en deduktion fra et begreb som »kontraktens natur«, må det forhold, at der mellem parterne er indgået en kontrakt alene betragtes som et enkelt moment – omend et meget væsentligt moment – til udfindelse af løsningen på den pågældende tvist. Efter hvilket retssystem en sådan uenighed bør afgøres, må bero på tvistens karakter. Er den af en sådan art, at det typisk vil være i overensstemmelse med parternes interesser og forventninger, at den skal løses efter *lex contractus* eventuelt parternes nationale retssystemer, da må dette eller disse lægges til grund. Er tvisten imidlertid af en karakter, der bevirker at en løsning efter parternes nationale retssystem eller efter den aftalte *lex contractus* vil være meningsløs som i afgørende grad stridende mod forudsætningerne for den pågældende kontrakt, da må denne løses efter folkeretten.

Det afgørende kriterium for den folkeretlige eller nationalretlige karakter af en tvist om forståelsen eller opfyldelsen af en international kontrakt må følgelig være tvistens karakter som udtrykt i den statslige medkontrahents påstand. Ordet »påstand« tages imidlertid her i ikke-processuel betydning, men omfattende den reelle retsstilling som staten påberåber sig. Det kan ikke være afgørende, hvorledes den statslige medkontrahent formulerer sin påstand, idet formuleringen kan være urigtig, enten som følge af en fejl eller som følge af, at staten bevidst ønsker, at tvisten skal afgøres efter folkeretten. Ved vurderingen af tvistens karakter må det følgelig være rimeligt at fortolke den formelle påstand for at konstatere, om denne er i overensstemmelse med tvistens virkelige problem⁴⁴. Hvis den statlige medkontrahents påstand går ud på en særlig retsstilling under påberåbelse af kontraktens indhold, da er tvisten ikke folkeretlig, men bør løses i overensstemmelse med de processuelle og materielle regler, som kontrakten indeholder herom. Er kontrakten tavs i så henseende, må vejledning søges i den internationale privatret. Tvisten er i hvert fald folkeretten uvedkommende.

tes som et folkeretligt problem endmindre som et folkeretligt retsbrud, da den private medkontrahent må være forberedt på, at *lex contractus* kan ændres, og en sådan ændring er følgelig i virkeligheden intet kontraktsbrud (p.581).

44. Jfr. den straks nedenfor citerede *Aramco-sag* (1958), hvor et lignende problem blev diskuteret.

Såfremt den statslige medkontrahent påberåber sig en særlig retsstilling under henvisning til, at den indgåede aftale af en eller anden (højere) grund bør ændres eller ophæves, er tvisten folkeretlig og bør løses efter folkerettens regler. De processuelle og materielle regler kontrakten indeholder, vil sjældent give nogen vejledning i denne situation, hvor den ene part vil fragå kontrakten, og det ses ikke, at en sådan tvist adskiller sig fra de tvister, folkeretten typisk er bestemt til at regulere.

Disse synspunkter synes forenelige med den nyeste internationale praksis på det heromhandlede sagsområde⁴⁵.

Dette fremgår således bl.a. af den den 23. august 1958 afsagte voldgiftskendelse mellem *The Arabian American Oil Company (Aramco)* og *Saudi Arabien*. Da voldgiftskendelsen – omend trykt – ikke er offentlig tilgængelig⁴⁶, er det rimeligt, at sagen og dennes baggrund gøres til genstand for nærmere omtale:

Den 29. maj 1933 fik en række amerikanske olieselskaber, der senere sluttede sig sammen til Aramco, af regeringen i Saudi-Arabien koncession til udnyttelse af olieforekomster i en del af denne stats territorium. Koncessionens art. 1 indeholdt følgende bestemmelse:

»The Government hereby grants to the Company on the terms and conditions hereinafter mentioned, and with respect to the area defined below, the exclusive right, for a period of sixty years from the effective date hereof, to explore, prospect, drill for, extract, treat, manufacture, transport, deal with, carry away and export petroleum ... It is understood however, that such right does not include the exclusive right to sell crude or refined products within the area described below or within Saudi Arabia⁴⁷.«

45. Jfr. for så vidt angår ældre praksis, ligeledes de hos Carlston »Concession Agreements and Nationalization«, *A.J.I.L.* (1958), vol. 52, p.260 ff, nævnte sager, bl.a. *The Delagoa Bay-case* (1891), *The May Case* (1900), *El Triumfo Company Case* (1902), *The Shufeldt Case* (1930) etc. På grundlag af disse sager når Carlston til lignende resultat som ovenfor angivet. Jeg er dog ikke enig med denne forfatter, når han konkluderer derhen, at koncessionsaftaler ikke kan nationaliseres, jfr. nedenfor.

46. Et eksemplar af den 130 sider lange kendelse er velvilligt stillet til min rådighed af *The Arabian American Oil Company's* agent under sagen George W. Ray, Jr.

47. *Ibid.*, p.68.

I overensstemmelse hermed udnyttede Aramco de pågældende olieklender, der afgav en stadigt stigende oliemængde, ligesom Aramco foranledigede, at olien blev borttransporteret til købere, enten på skibe tilhørende eller charret af selskaber, der stod i økonomisk forbindelse med Aramco eller på skibe, fremskaffet af køberne.

Den 20. januar 1954 blev der imidlertid mellem Saudi Arabiens regering og A. S. Onassis og de selskaber denne repræsenterede indgået en aftale om, at Onassis, der var græsk af fødsel og argentinsk statsborger, boende i Montevideo, men domicileret i Paris, fik tilladelse til at stifte et selskab, »Saudi Arabian Maritime Tankers Company Ltd.«. Selskabets hovedsæde skulle være i Saudi Arabien. Selskabet skulle som minimum råde over en tankskibsflåde på 500.000 tons, der skulle indregistreres i Saudi Arabien og sejle under denne stats flag.

Ifølge aftalens art. 4 skulle selskabet have prioritet m.h.t. transport af olie fra Saudi Arabien for en periode på mindst 30 år.

Ved forskellige skrivelser bl.a. af 23. januar 1954 blev Aramco underrettet om den indgåede aftale, hvilket foranledigede skarp protest fra dette selskabs side med den begrundelse, at aftalen med Onassis stred mod koncessionsaftalen af 1933 etc., hvorefter regeringen foreslog, at den opståede tvist skulle henskydes til en voldgiftsret som hjemlet i koncessionens art. 31⁴⁸.

Den 23. februar 1955 blev parterne enige om en voldgiftsaftale indeholdende de spørgsmål, retten skulle tage stilling til.

Aramco formulerede et enkelt spørgsmål, nemlig hvorvidt artikel 4 i regeringens aftale med Onassis var i strid med Aramcos koncessionsrettigheder. Saudi-Arabiens regering formulerede tre spørgsmål, nemlig bl.a. hvorvidt Aramco i henhold til koncessionen havde nogen form for rettigheder i forbindelse med søtransport af de af Aramco producerede produkter og i bekræftende fald, hvorvidt koncessionen gav Aramco ret til at »refuse or deny a Government requested preferential treatment to tankers flying the Saudi Arab flag«.

Under sagens procedure gjorde regeringen bl.a. gældende, at voldgiftsretten skulle udtale sig om fortolkningen af Aramcos koncession i forhold til regeringens ret – som følge af dennes suverænitet – til at skabe og pålægge medkontrahenten at anerkende et monopol med hensyn til transport af olie⁴⁹. Regeringen understregede sin kompetence til at regulere forhold sta-

48. *Ibid.*, p.24.

49. *Ibid.*, p.38.

ten vedrørende, idet denne kompetence var et udslag af statens suverænit⁵⁰. Voldgiftsretten afviste imidlertid det synspunkt, at sagen drejede sig om en konflikt mellem en aftale og den statslige medkontrahents suverænit⁵⁰. Retten kom til det resultat, at såvel koncessionen som aftalen med Onassis var et udslag af Saudi Arabiens suverænit⁵⁰, og at problemet følgelig alene var et fortolkningsproblem, nemlig om den tidligere aftale var uforenelig med den nyere.

Denne problemstilling, hvorefter sagen således alene drejede sig om en undersøgelse af parternes retsstilling i henhold til ordlyden og indholdet i øvrigt af den mellem parterne indgåede aftale, var tillige afgørende ved fastsættelsen af den ret, der skulle lægges til grund ved koncessionsaftalens fortolkning.

Voldgiftsaftalens art. IV indeholdt følgende bestemmelse herom:

»The Arbitration Tribunal shall decide this dispute

a) in accordance with the Saudi Arabian Law ... in so far as matters within the jurisdiction of Saudi Arabian are concerned,

b) in accordance with the law deemed by the Arbitration Tribunal to be applicable in so far as matters beyond the jurisdiction of Saudi Arabia are concerned ...«

Aftalens art. IV indskrænkede i virkeligheden ikke rettens kompetence til frit at tage stilling til, hvilken ret der skulle lægges til grund, idet de angivne kriterier for, hvornår Saudi Arabiens ret skulle anvendes, var særdeles uklare. Det eneste, der med sikkerhed kan udledes af voldgiftsaftalens art. IV, er, at parterne var fuldt ud klare over, at forskellige retssystemer måtte anvendes ved vurderinger af forskellige spørgsmål i forbindelse med udnyttelsen af en oliekoncession⁵¹.

Ved afgørelsen af, hvilken ret der skulle lægges til grund, undersøgte retten i overensstemmelse med traditionel opfattelse koncessionsaftalens »juridiske natur«⁵², og retten kom til det resultat, at koncessionen »has a contractual character«, uden at denne konstatering syntes at bringe problemets løsning nærmere. Retten fastslog, at da koncessionsaftalen ikke var indgået mellem to stater, men mellem en stat og et privat amerikansk selskab, skal denne ikke bedømmes efter folkeretten⁵³.

50. »(The Government) has emphasized the regulatory power of the State, regarded as an element of its sovereignty ...«, *ibid.*, p.39.

51. *Ibid.*, p.46.

52. *Ibid.*, p.48–57.

53. *Ibid.*, p.58.

Dette kategoriske standpunkt fastholdes imidlertid ikke.

I sin konklusion kommer retten til det resultat, at de problemer, som voldgiftsretten skulle tage stilling til i sagen, måtte afgøres – og dette er også efter den ovenfor skildrede opfattelse utvivlsomt – efter national ret, i hvilken forbindelse vægt må lægges på koncessionens indhold, den nære tilknytning til Saudi-Arabien samt de anerkendte internationale sædvaner inden for handel med olie (hvilket også må betragtes som værende national ret). Voldgiftsretten anerkendte dog – og dette forekommer i denne sammenhæng særligt betydningsfuldt

»... that Public International Law should be applied to the effects of the Concession, when *objective reasons lead it to conclude that certain matters cannot be governed by any rule of the municipal law of any State*, as is the case in all matters relating to transport by sea, to the sovereignty of the State on its territorial waters and to the responsibility of States for the violation of its international obligations⁵⁴.«

Uanset at retten ikke giver nogen generel vejledning for, hvornår folkeretten regulerer retsforholdet mellem kontraktspartnerne, og uden at man kan tiltræde den af retten nævnte eksemplifikation i dennes helhed som udtryk for et rimeligt sondringsgrundlag, må det fremhæves, at retten ved sin omhyggelige analyse og diskussion af det her omhandlede problem i virkeligheden har fraveget den traditionelle opfattelse, hvorefter enten national ret eller folkeret er afgørende for vurderingen af et transnationalt kontraktsforhold.

Besvarelsen af problemet om, hvilket retssystem, der skal lægges til grund, beror på tvistens objektive karakter. Hermed er voldgiftsretten kommet til et resultat, der illustrerer og understreger konklusionen af den ovenfor anførte analyse.

E. Er nationalisering af en koncession retsstridig?

Det følger af den hidtidige undersøgelse, at spørgsmålet om nationalisering af en transnational kontrakt, og det vil for alle praktiske formål sige en koncession, alene må afgøres efter folkerettens regler.

Disses indhold i så henseende skal derfor underkastes nøjere analyse.

Det er ovenfor fastslået, at nationalisering af fremmed ejendom medfører

54. *Ibid.*, p.65, kursiveringen min.

en pligt for den nationaliserende stat til at betale erstatning. Det særlige problem, der opstår ved nationalisering af koncessioner kan ikke vedrøre erstatningspligten. Der findes ingen særlige egenskaber ved de rettigheder, der hjemles fremmede ved koncessionsaftaler, som på nogen måde kan begrunde, at disse rettigheder har en mindre beskyttelse end de rettigheder, fremmede erhverver i andre stater uden særligt kontraksgrundlag umiddelbart i henhold til den lokale lovgivning. Herom er alle enige. Det samme gælder den beskyttelse, der er indeholdt i læren om nondiscrimination og den beskyttelse, der kan udledes af den nationaliserende stats traktatmæssige forpligtelser.

Problemet er alene, om folkeretten giver koncessionerede rettigheder en bedre beskyttelse over for nationalisering end den, der indrømmes de øvrige fremmede rettigheder. Specielt skal undersøges, om der gælder noget særligt i de tilfælde, hvor den statslige medkontrahent i koncessionen udtrykkeligt har forpligtet sig til ikke at nationalisere den private medkontrahents rettigheder.

Inden doktrinen stilling hertil skal gennemgås, kan det være formålstjenligt nærmere at undersøge baggrunden for de heromhandlede koncessioner⁵⁵, idet der heri muligvis kan findes en af årsagerne til, at problemet om koncessioner er så omdiskuteret, ligesom alene en forståelse af de pågældende rettigheders baggrund og sociale funktion kan give vejledning om de folkeretlige reglers virkelige indhold.

En undersøgelse af eksisterende koncessioner viser et mangeartet billede. Der kendes således koncessioner på områder omfattende bankvirksomhed, industriproduktion, transport, minedrift etc. Inden for fransk teori⁵⁶ sondres mellem forskellige koncessionstyper: fx. (a) koncessioner, hvorved koncessionaren påtager sig at etablere og drive en offentlig indretning til betjening af publikum, fx. en jernbane eller sporveje. Koncessionarens vederlag hidrører fra publikums betaling for afbenyttelsen; (b) koncessioner, hvorved koncessionaren får ret til at fremstille og sælge visse produkter, fx. gas eller elektricitet. Endelig udsondres som en særlig gruppe (c) minekoncessioner,

55. O'Connel definerer koncessioner som: »A contract by which one or several persons are engaged to execute certain work in consideration of being remunerated for their efforts and expenses, not by a sum of money paid directly to them by the administration after the completion of the work, but by the receipt of a return levied for a more or less lengthy period of time on the individuals who profit from the work«. *Law of State Succession* (1956), p.106.

56. Jfr. *Aramco-sagen*, p.52 og de der anførte henvisninger.

herunder oliekoncessioner. Disse sidste er karakteriserede ved, at koncessionaren for koncessionsperioden erhverver en ejendomsret til de af aftalen omhandlede mineraler.

Omend sondringen har væsentlig betydning for fransk forvaltningsret ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt koncessionen er en kontrakt i privatretlig forstand eller en forvaltningskontrakt, har sondringen ingen væsentlig betydning for bedømmelse af det folkeretlige problem om nationaliserings eventuelle retsstridighed. Når sondringen dog er antydnet her, er det alene med henblik på at illustrere forskelligartetheden i koncessionsformerne og disses funktion, ligesom sondringen kan tjene til at henlede opmærksomheden på, at erstatningsspørgsmålet og visse andre juridiske spørgsmål⁵⁷ må løses forskelligt i de tilfælde, hvor koncessionaren får en direkte ejendomsret til realværdier, og i de tilfælde, hvor han alene får en ret til at få betaling for visse ydelser.

Specielt hvad angår minekoncessioner, d.v.s. udnyttelsen af en stats naturlige resourcer, er dette en kontraktsform, som også i den interne ret i de stater, hvor sådanne forekomster findes, er blevet behandlet på særlig vis⁵⁸.

Eksempelvis kan nævnes, at medens det tidligere i *engelsk* ret⁵⁹ var således, at ejeren af jorden tillige havde herredømme over de under jordens overflade værende mineraler – bortset fra sølv og guld, der tilhørte kronen – vedtoges i 1934 The Petroleum Production Act, hvorefter også olieforekomster blev overdraget til kronen, der herved fik »the exclusive right of searching and boring for and getting such petroleum«. Særlige regler er i 1946, 1954 og 1957 givet med hensyn til radioaktive mineraler.

I de *Forenede Stater* gennemførtes i 1910 en lov⁶⁰, hvorefter jord, der indeholdt de for det amerikanske samfund nyttige mineraler kunne unddrages privates ejendomsret. Ved the Mineral Leasing Acts fra 1920 blev det bl.a. bestemt, at amerikanske myndigheder alene kunne disponere over de pågældende naturlige ressourcer i form af udlejning.

Lignende praksis følges i de *sydamerikanske* stater, idet det overalt be-

57. Problemer af denne art opstod således i *Bremer-Tabakstreit* (1959) *Urteil vom* 21/8 1959, p.40 ff.

58. En oversigt over de indskrænkninger, der findes i de forskellige staters lovgivning findes i *U.N. doc. A/AC.97/5*, p.106-112.

59. Citeret efter Carlston »International Role of Concession Agreements«, *Northwestern University Law Review* (1957), vol. 52, p.625.

60. 36 Stat. 847 (1910), 43 USC. §§ 141, 142 (1952).

stemmes, at adgangen til udnyttelsen af de naturlige rigdomme gøres afhængig af tilladelse fra statens myndigheder.

I *Danmark* indeholder lov nr. 181 af 8. maj 1950 særlige regler om efterforskning og indvinding af råstoffer i Danmarks undergrund. Disse råstoffer tilhører den danske stat, ligesom indvinding af sådanne råstoffer forbeholdes staten (§ 1).

Uden at denne lovgivning har været til hinder for, at staterne har givet tidsbegrænsede koncessioner til egne eller fremmede borgere til udnyttelse af de naturlige ressourcer, indicerer den antydede eksemplifikation, at de enkelte staters lovgivning har ønsket, at statens myndigheder i højere grad end ved andre goder, der måtte befinde sig på territoriet, forbeholder sig visse rettigheder over de naturlige ressourcer, nemlig først og fremmest retten til at få goderne udnyttet på den til enhver tid bedste måde og i hele nationens interesse. Efter deres art kan disse goder således opfattes som »offentlige goder«, idet udnyttelsesretten hidrører fra statens myndigheder. Man kan vel også udtrykke det således, at staten som sådan – i det almenes interesse – må være stærkere knyttet til disse goder end til goder, der er den almindelige ejendomsret undergivet.

På den anden side, må det imidlertid antages, at der også fra et internationalt synspunkt er knyttet væsentlige og betydningsfulde – endog i visse tilfælde for det internationale samfund livsvigtige – interesser til udnyttelsen af disse naturlige rigdomme og til visse transportkoncessioner. Når man ud fra et internationalt økonomisk synspunkt betragter fordelingen af på den ene side de nationale rigdomme og på den anden side den nationale kapital og herunder evnen til at udnytte disse rigdomme, vil det konstateres, at visse koncessionsaftaler ikke blot er aftaler, der sikrer det enkelte land den største udnyttelse af sine naturlige rigdomme, men at disse aftaler desuden og især må betragtes som nødvendige led i den internationale økonomi. Disse koncessionsaftaler er følgelig af afgørende betydning for et meget stort antal stater⁶¹.

Det er disse to synspunkter, det nationale, hvorefter den rette og maksimale udnyttelse af de naturlige rigdomme har afgørende betydning for den stat, hvor rigdommen findes, og det internationale synspunkt, hvorefter en særlig stærk beskyttelse af koncessionaren i det internationale samfund er ønskelig, der er baggrunden for den betydning, der er tillagt konflikter vedrørende nationalisering af vigtige koncessioner i de seneste år.

61. Jfr. Carlston, *loc. cit.*

Ved vurderingen af den vægt, der skal tillægges disse to tilsyneladende modstridende synspunkter, er vægten – i hvert fald i den folkeretlige teori – i langt overvejende grad blevet lagt på det internationale synspunkt. Dette skyldes ikke alene reale overvejelser ud fra det synspunkt, at det må være folkerettens opgave i videst muligt omfang at etablere en retstilstand, der er til størst mulig nytte i og for det internationale samfund, men tillige doktrinære synspunkter.

Tankegangen i sidstnævnte tilfælde er da, at når spørgsmålet om nationalisering af en koncession er et folkeretligt spørgsmål, da følger heraf, at koncessionsaftalen skal vurderes efter grundsætningen *pacta sunt servanda*.

Det er ovenfor nævnt, at *Verdross*, *Schwebel* og *Hyde* slutter sig til denne opfattelse. Yderligere kan nævnes, at samme synspunkter er gjort gældende ved *International Bar Associations* konference i Köln i juli 1958 i forslag til resolution, hvor det bl.a. hedder:

»... International law recognises that the principle *pacta sunt servanda* applies to the specific engagements of States towards other States or the Nationals of other States and that in consequence a taking of private property in violation of a specific state contract is contrary to international law⁶² ...«

I *Harvard Law School's* Convention af 1959⁶³ tages ikke et så skarpt standpunkt. I forbindelse med en stadfæstelse af, at der i tilfælde af nationalisering i almindelighed skal betales erstatning, men at denne erstatning kan afdrages over en årrække, fastslås, at dette kun gælder

»(d) (provided that) the taking is not in violation of an express or implied undertaking by the State in reliance on which the property was acquired by the alien.«

Begrundelsen herfor er, at såfremt statens løfte er afgivet ved en traktat eller anden international aftale, ved en kontrakt eller koncession med en fremmed etc., da må staten være uberettiget til – alene mod en afdragsvis erstatning at overtage den fremmedes ejendom. I modsat fald vil den fremmede være tvunget til at give den nationaliserende stat et lån, som han ingen anledning har til at yde⁶⁴.

62. Jfr. *International Bar Association, Seventh Conference Report* (1958), p. 485.

63. *Op.cit.*, p.64, artikel 10, 2.

64. *Ibid.*, p.69.

Da den anførte argumentation i virkeligheden gælder for alle nationaliseringstilfælde, må forfatterens begrundelse for den særlige retsstilling for de tilfælde, hvor den nationaliserende stat har afgivet et udtrykkeligt eller forudsat løfte, antageligt søges i grundsætningen *pacta sunt servanda*.

Andre forfattere afviser tilsyneladende, at princippet *pacta sunt servanda* skal være direkte gældende for transnationale koncessioner. Alligevel kommer disse forfattere til samme resultat, nemlig at en nationalisering af disse aftaler er retsstridig. Begrundelsen herfor er, at en kontrakt – i overensstemmelse med de synspunkter, der er hævdevundne i de fleste nationale retssystemer – skaber en forventning om, at medkontrahenten loyalt vil opfylde det i kontrakten afgivne løfte⁶⁵.

En skuffelse af denne berettigede forventning må følgelig betragtes som et folkeretligt retsbrud⁶⁶. Denne opfattelse adskiller sig kun formelt fra læren om *pacta sunt servanda*-grundsætningens anvendelighed på transnationale kontrakter. Som det nedenfor skal påvises, har kontraktspartens berettigede forventning næppe støtte i den foreliggende nyeste internationale praksis vedrørende nationalisering.

I det hele må det kunne hævdes, at den traditionelle læres uklarhed og tilsyneladende med praksis uforenelige resultater i væsentlig grad skyldes en fejlagtig problemstilling. Man har i vidt omfang søgt at løse problemet om de transnationale aftalers bindende kraft generelt, d.v.s. søgt at finde ensartede løsninger for alle former for indgreb fra den statslige medkontrahents side. Som det tidligere er påvist, er det ikke på forhånd givet, at en sådan ensartethed eksisterer, og det må da i overensstemmelse med nærværende opgave være rimeligt at indskrænke undersøgelserne af praksis alene til de tilfælde, hvor nationalisering foreligger.

Nationaliseringen af The Anglo-Iranian Oil Co. og Suezkanalselskabet er

65. Se bl.a. Dunn, *The Protection of Nationals* (1932), p.165-167 og p.171.

66. Lignende synspunkter er fremført i *Martini-sagen* mellem Italien og Venezuela, hvor en voldgiftsret om statens ret til i kraft af sin suverænitæt at tilintetgøre koncessionshaverens retsstilling udtalte: »... It is not to be supposed that (the claimants) received the contract with the idea that the Government retained the power the following or any subsequent day to change its provisions, destroying or impairing the usefulness of the points of ingress and egress to and from the railways and mines. To allow the existence of such a power in the Government as a contracting party would be to give one of the parties to the contract the right to destroy all the interest of the other party in it.« Jfr. Ralston, *Venezuelan Arbitration* (1903), p.837.

særligt illustrerende i så henseende med hensyn til vurderingen af spørgsmålet om disse indgrebs retmæssighed.

The Anglo-Iranian Oil Company havde senest i 1933 fået en koncession på udnyttelsen af de olieforekomster, der måtte findes i et i koncessionens artikel 2 nærmere angivet territorium⁶⁷. Artikel 10 indeholdt bestemmelser om den royalty kompagniet skulle betale til regeringen. Art. 21 indeholdt følgende bestemmelse:

»The contracting parties declare that they base the performance of the present agreement on principles of mutual good will ... as well as on a reasonable interpretation of this agreement ...

The Concession shall not be annulled by the Government and the terms therein contained shall not be altered either by general or special legislation in the future, or by administrative measures or any other acts whatsoever of the executive authorities⁶⁸.«

Art. 22 indeholdt en udførlig voldgiftsbestemmelse, der bl.a. fastslår, at voldgiftskendelsen skal være baseret på de juridiske principper, der indeholdes i den Internationale Domstols statut art. 38.

For at bekæmpe økonomiske vanskeligheder opstået efter 2. verdenskrig og for at tilfredsstille nationalistiske bevægelser og kræfter i det iranske folk, søgte regeringen i Iran i slutningen af 1949 at forøge indtægterne fra de af A.I.O.C. udnyttede oliekluder.

Da forsøget på at pålægge A.I.O.C. større royaltyforpligtelser mislykkedes, vedtog det Iranske parlament den 30. april 1951 en nationaliseringslov omfattende hele landets olieindustri. Loven, der alene indeholdt en enkelt artikel, blev den 2. maj 1951 underskrevet af den iranske Shah, og lød i sin helhed således:

»For the Happiness and Prosperity of the Iranian Nation and for the purpose of securing world peace, it is hereby resolved that the oil industry throughout all parts of the country, without exception, be nationalised, that is to say, all operations of exploration, extraction and exploitation shall be carried out by the Government⁶⁹.«

Samtidig med denne lov underskrev Shahen en lov om nationaliseringens gennemførelse, for så vidt angik A.I.O.C. Der oprettedes et råd, der skulle

67. Ford, *op. cit.*, p.234.

68. *Ibid.*, p.244.

69. *Ibid.*, p.268.

overtage kompagniets fremtidige drift. Det bestemtes videre, at såfremt A.I.O.C.

»should ... make its claim for compensation an excuse to forestall prompt delivery, the Government may deposit up to 25 % of the current income, less cost of production, in the Bank Melli or any Bank acceptable to both parties to secure the claim⁷⁰.«

Herefter havde regeringen en bemyndigelse, men ingen forpligtelse til at deponere et beløb til imødegåelse af eventuelt erstatningskrav.

Fra britisk side reageredes skarpt mod den iranske fremgangsmåde. Under påberåbelse af koncessionens art. 22 krævede Storbritannien nedsat en voldgift til afgørelse af den opståede tvist. Hovedsynspunktet fra britisk side var, at Iran ikke ensidigt kunne ophæve 1933-koncessionen uden erstatning. Efter at det iranske parlament den 30. april 1951 havde vedtaget loven om olieindustriens nationalisering, men før loven blev promulgeret udtalte den britiske udenrigsminister, *Herbert Morrison*, imidlertid i underhuset:

»We do not of course dispute the right of a Government to acquire property in their own country⁷¹ ...«

Dette synspunkt, der oprindeligt vel nok var dikteret af ønsket om, at A.I.O.C.'s forhold kunne reguleres ved forhandling, blev fastholdt af den britiske regering under hele konflikten udvikling, omend Storbritannien ikke kunne anerkende Irans vægring ved at lade sagen forelægge den i koncessionen hjemlede voldgiftsret.

Dette kom frem i forbindelse med Storbritanniens henvendelse af 26. maj 1951 til Den internationale Domstol. Henvendelsen indeholdt ingen påstand om, at nationaliseringsindgrebet som sådant var retsstridigt, men gav blot udtryk for det synspunkt, at »gennemførelsen af de iranske nationaliseringslove, i det omfang disse tilsigtede en ensidig annullering af 1933-koncessionen ville være en krænkelse af international ret«⁷².

Denne forståelse af den britiske påstand blev i øvrigt bekræftet ved følgende erklæring, afgivet af *Herbert Morrison* i Underhuset den 29. maj 1951:

70. *Ibid.*

71. Citeret efter Ford, *op.cit.*

72. Jfr. *Anglo-Iranian Oil co. Case (Jurisdiction)*, *I.C.J. Reports*, 1952, p.95.

»Moreover, as His Majesty's ambassador in Teheran has informed the Persian Government, while His Majesty's Government cannot accept the right of the Persian Government to repudiate contracts, they are prepared to consider a settlement, which would involve some form of nationalization, provided – a consideration to which they (the United Kingdom government) attach some importance – it were satisfactory in other respects. Their difficulty has been and still is, that the Persian Government has hitherto not seen fit to respond in any way to their repeated suggestions of negotiation⁷³.«

Forhandlingerne mellem Storbritannien og Iran viste sig imidlertid i første omgang resultatløse, og Storbritannien anmodede den 22. juni 1951 den internationale domstol om at beordre midlertidige beskyttelsesforanstaltninger iværksat, for at parternes stilling ikke skulle præjudiceres. Domstolen fulgte den britiske anmodning ved sin kendelse af 5. juli s.å.

Ved skrivelse af 9. juli 1951 tilbød præsident Truman at stille en mægler til rådighed, og dette tilbud blev akcepteret af Irans premierminister Mossadegh, der erklærede sig villig til at forhandle »... provided, of course, that our indisputable national rights are respected in accordance with the laws concerning the nationalization of the oil industry ...«⁷⁴.

Som grundlag for de nye forhandlinger erklærede den britiske regering den 29. juli 1951:

»His Majesty's Government recognize on their own behalf and on that of the Company the principle of the nationalization of the oil industry in Iran⁷⁵.«

Den internationale domstol afsagde den 22. juli 1952 dom, hvorved domstolen erklærede, at den ikke havde jurisdiktion til at behandle den mellem Iran og Storbritannien opståede tvist. Domstolen undlod herved at tage stilling til sagens juridiske aspekter.

I 1953 blev premierminister Mossadegh imidlertid styrtet og den ny regering foranledigede, at et internationalt olie-konsortium blev dannet af 8 udenlandske olie-kompagnier, hvoriblandt A.I.O.C., der skulle råde over 40 % af aktiekapitalen.

Konsortiet fik en 25-årig koncession på 50–50 % basis. I forbindelse med oprettelsen af det ny olie-konsortium enedes den iranske regering og A.I.O.C. om, at Iran skulle betale en erstatning på £ 76.000.000, hvoraf

73. Citeret efter Ford, *op. cit.*, p.62.

74. *Dep. St. Bul.*, (1951), vol. 25, p.129-130.

75. Ford, *op. cit.*, p.102.

£ 51.000.000 blev modregnet, medens £ 25.000.000 skulle betales i 10 lige store årlige rater begyndende 1. januar 1957. Erstatningsaftalen, der indeholdes i dokumentet om konsortiets oprettelse, omfattede tillige en mellem Iran og A.I.O.C. gensidig saldokvittering. Den 29. oktober 1954 meddelte A.I.O.C., at de øvrige selskaber i konsortiet ville betale ca. \$ 600 mill. for A.I.O.C.'s anpart i konsortiet⁷⁶.

Denne sag, der indeholdt såvel nationalistiske som udenrigspolitiske og internationalt økonomiske momenter af betydelig vægt, er symptomatisk for forløbet i nyeste tid af en konflikt mellem på den ene side en privat koncessionshaver og den koncessionsgivende stat, der under påberåbelse af visse politiske eller økonomiske formål ønsker koncessionen nationaliseret. Bortset fra en illustration af kortsynetheden i den iranske politik, idet Iran – da indtægterne fra A.I.O.C. ophørte – var nærmest bankerot og kun kunne overvinde den økonomiske krise ved hjælp af et tilskud fra de Forenede Stater på \$ 51 mill.⁷⁷, viser sagen, at det centrale punkt i tvisten mellem Storbritannien og Iran var spørgsmålet om erstatning. På intet tidspunkt fastholdt den britiske regering, at nationaliseringen som sådan var retsstridig som stridende mod en kontrakt, idet man tværtimod anerkendte en stats ret til nationalisering. Man ønskede blot, at spørgsmål i denne forbindelse kunne løses ved forhandling for at, som det blev udtrykt af lederen af A.I.O.C.'s forhandlingsdelegation i Teheran den 12. juni 1951, »... discover whether there is somewhere where we can find a useful and profitable place for ourselves under nationalization«⁷⁸.

Det britiske synspunkt er så meget desto mere betydningsfuldt, når det erindres, at koncessionen i art. 21 direkte indeholder forbud mod, at koncessionen annulleres ved generel eller speciel lovgivning. Den ovenfor anførte i teorien ofte påberåbte antagelse, hvorefter en sådan koncession skaber en folkeretlig sikret forventning om, at kontrakten loyalt opfyldes i den forstand, at staten afholder sig fra indgreb under påberåbelse af højere statsformål har således ingen støtte i den foreliggende sag, for så vidt angår nationalisering⁷⁹.

I the Anglo-Iranian Oil Company Case⁸⁰ antog den britiske regering således, at det er

76. Olmstead, *op. cit.*, p.1130.

77. *Ibid.*

78. Ford, *op. cit.*, p.64.

79. Jfr. nærmere nedenfor.

80. *I.C.J. pleadings*, p.87.

»arguable that normally a foreign national who obtains a concession from a government must realize that the vested right thus acquired is subject to the contingency of its being terminated by the exercise of the grantor State's sovereign powers of legislation ... on payment of compensation⁸¹ ...«

Princippet *pacta sunt servanda* har således for så vidt angår koncessioner, der nationaliseres, ingen anden betydning end at sikre den private medkontrahent et krav på erstatning.

Lignende synspunkter fremkom i forbindelse med Ægyptens nationalisering af The Universal Company of the Suez Maritime Canal.

Den 30. november 1854 udfærdigede vicekongen af Ægypten koncession til Ferdinand de Lesseps, hvorefter denne skulle oprette og lede et selskab, der fik til opgave at anlægge Suezkanalen og forestå dens drift⁸². Nærmere bestemmelser blev givet i den såkaldte definitive koncession af 5. januar 1856⁸³. Den 22. februar 1866 blev en ny koncession givet af Ægyptens vicekonge til selskabet. Denne koncession fastslår i art. XVI, at da selskabet er ægyptisk, er dette underkastet de i dette land gældende love og sædvaner. For så vidt angår selskabets karakter af aktieselskab og de indbyrdes forhold mellem ejerne, er det specielt vedtaget, at disse forhold skal reguleres af de love, der gælder i Frankrig for aktieselskaber⁸⁴. Denne bestemmelse var ikke uden interesse for den aktuelle tvist.

Den 29. oktober 1888 blev der mellem Storbritannien, Østrig-Ungarn, Frankrig, Tyskland, Italien, Nederlandene, Rusland og Tyrkiet indgået konvention om den frie sejlads i Suez-kanalen. Ifølge konventionens preambel var de pågældende stater

»... desirous of establishing, by a Conventional act, a definitive system intended to guarantee, at all times and to all the Powers, the free use of the Suez Maritime

81. Under proceduren gjorde Storbritannien dog gældende, at i det foreliggende tilfælde, hvor koncessionen indeholdt en særlig bestemmelse der forbød en annullation, måtte noget særligt gælde. Dette synspunkt blev dog som nævnt ikke opretholdt uden for retssalen.

82. Koncessionens art. 1. Dette dokument og andre af betydning for konflikten om Suez-kanalens nationalisering er offentliggjort i *The Suez Canal Problem July 26-September 22, 1956*. Department of State Publication 6392 (oktober 1956), p.1.

83. *Ibid.*, p.4 ff, jfr. i øvrigt om Suezstridens historiske baggrund, Robert Delson, »Nationalization of The Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law«, *Columbia Law Review* (1957), vol. 57, p.756-759.

84. *The Suez Canal Problem*, p.15.

Canal, and thus to complete the system under which the navigation of this canal has been placed⁸⁵. «

I forbindelse med Storbritanniens rømning af Suez-Kanal Basen i 1954 blev der mellem den britiske og den ægyptiske regering indgået en traktat, hvori princippet om kanalens internationale betydning påny blev understreget. Det hedder således i denne traktats artikel 8:

»The two Contracting Governments recognize that the Suez Maritime Canal, which is an integral part of Egypt, is a waterway economically, commercially and strategically of international importance, and express the determination to uphold the convention guaranteeing the freedom of navigation of the Canal signed at Constantinople on the 29th of October 1888⁸⁶.«

Som et led i den ægyptiske præsident Gamal Abdel Nassers bestræbelser for at stabilisere sit styre og for at frigøre sig fra vestmagternes indflydelse⁸⁷ udstedte den ægyptiske regering den 26. juli 1956 en lov, hvorefter Suez-kanalkompagniet blev nationaliseret. Alle selskabets aktiver, rettigheder og forpligtelser overførtes på denne dag til Ægypten.

Loven indeholdt ligeledes i art. I bestemmelse om, at alle aktionærer skal have erstatning i overensstemmelse med aktiernes slutkurs på Paris's børs dagen før lovens ikrafttræden.

Erstatningen skal – ifølge loven – betales efter at Ægypten havde overtaget al kompagniets ejendom og dettes aktiver i øvrigt⁸⁸.

Nationaliseringen medførte energisk og omgående aktivitet. De Forenede Staters udenrigsminister Dulles mødtes med sin franske og britiske kollega i London den 2. august 1956. Fra mødet blev af de tre regeringer udsendt en erklæring, der understregede Suez-kanalkompagniets internationale karakter, men som i øvrigt anerkendte enhver stats ret til at nationalisere lokale indretninger⁸⁹.

Erklæringen slutter med bebudelse af en konference i London, der blev

85. *Ibid.*, p.16.

86. *Ibid.*, p.22.

87. Ifølge den radiotale, hvormed Nasser kundgjorde nationaliseringsloven, var denne motiveret af de Forenede Staters og Storbritanniens nægtelse af at yde Ægypten et lån på \$ 70 mill. til bygningen af en dæmning ved Aswan. Der blev dog senere af Nasser givet andre begrundelser for nationaliseringen. *Ibid.*, p.28.

88. *Ibid.*, p.31.

89. Se ovenfor, p.135.

afholdt den 16.-23. august 1956 og hvortil var indbudt de 7 stater (herunder Ægypten), der ud over Storbritannien var medunderskriver af Konstantinopelkonventionen af 26. oktober 1888 samt 15 stater (heriblandt Danmark, Norge og Sverige) i deres egenskab af stater, der i høj grad var brugere af kanalen. Ægypten nægtede imidlertid at deltage i konferencen.

Det var karakteristisk for debatten på denne konference, at der blandt deltagerne stort set var enighed om, at nationaliseringen som sådan af Suezkanalselskabets ejendom ikke var folkeretsstridig, ligesom det forhold, at nationaliseringen var i strid med en koncession, der udtrykkeligt skulle gælde til 1968, ikke i sig selv var et tilstrækkeligt vægtigt moment til at betragte nationaliseringen som retsstridig⁹⁰. Det afgørende synspunkt var, at nationaliseringen var retsstridig, fordi koncessionens hovedformål var at sikre den frie sejlads, således som stadfæstet i Konstantinopelkonventionen. Derved havde koncessionen fået international betydning og en nationalisering af denne var følgelig utilladelig, medmindre man på anden måde kunne sikre den frie gennemsejling.

Bortset fra det synspunkt, at nationaliseringen af en koncession ikke betragtes som retsstridig i almindelighed, er diskussionen på Londonkonferencen for så vidt uden større interesse, idet konferencens deltagere i al væsentlighed koncentrerede sig om at foreslå en praktisk løsning for at sikre gennemsejlingsretten.

Med den engelsk-franske militærintervention i oktober-november 1956 ophørte mulighederne for yderligere forhandling med Ægypten, der dog indtil da ikke havde vist sig imødekommende på nogen måde.

Mellem Ægypten og Suezkanalselskabet, der på en ekstraordinær generalforsamling den 4. juli 1958 ændrede navn til Compagnie Financière de Suez, blev der dog den 13. juli 1958 indgået aftale om erstatning for den skete nationalisering, hvorved alle selskabets aktiver uden for Ægypten overgik til C.F.S. Herudover skal Ægypten betale en erstatning på £ E 28,3 mill. Denne erstatning betales i rater over 5 år⁹¹.

De to gennemgående retstilfælde fra de seneste år synes at vise, at pro-

90. Storbritannien kunne dog ikke tiltræde denne opfattelse. Udenrigsminister Lloyd udtalte således bl.a.: »... In our opinion, as I think you know, we think the Egyptian Government has been guilty of an illegal act. We think that a breach of contract is not the less so because it is a government which commits the breach.« *Ibid.*, p.154.

91. Jfr. E. Lauterpacht, *The Suez Canal Settlement* (1960), p.3 ff, hvor overskomsterne er offentliggjort.

blemet om nationalisering af en koncession på samme måde som ved nationalisering af andre ejendomsrettigheder, der tilhører fremmede, alene er et problem om den nationaliserende stats pligt til at yde erstatning. Den kendsgerning, at staten har givet fremmede visse rettigheder i h.t. kontrakt indskrænker i praksis ikke statens adgang til nationalisering på anden måde end i de tilfælde, hvor staten stiltiende godkender fremmedes erhvervelse af ejendom på territoriet⁹². Der eksisterer ingen folkeretlig regel, der giver en mere omfattende beskyttelse af rettigheder skabt ved kontrakt end den beskyttelse, der gælder ved andre ejendomsrettigheder⁹³. Dette standpunkt synes også at være i overensstemmelse med ældre international praksis.

I sagen *Company General of the Orinoco*, der blev afgjort af en fransk-venezuelansk voldgiftsret udtalte voldgiftsretten sig bl.a. således om statens kompetence til at gribe ind over for en kontrakt:

»As the Government of Venezuela, whose duty of selfpreservation rose superior to any question of contract, it had the power to abrogate the contract in whole or in part. It exercised that power and cancelled the provision of unrestricted assignment. It considered the peril superior to the obligation and substituted therefore the duty of compensation⁹⁴.«

Lignende synspunkter blev fremført i *Shufeldt Claim* (1930)⁹⁵, hvor indgreb i en koncession blev anerkendt af voldgiftsretten mod erstatning, og i sagen om *Delagoa Bay Railway* (1891)⁹⁶ og i sagen vedrørende *Robert May's* krav mod Guatemala (1900)⁹⁷.

Tilbage er at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt et udtrykkeligt tilsagn fra statens side om ikke at ændre koncessionen eller nationalisere den private medkontrahents rettigheder, giver den fremmede en særlig retsstilling⁹⁸. Et sådant tilsagn har som nævnt foreligget i sagen om *Anglo-Iranian Oil Co.* uden at denne særlige bestemmelse har påvirket sagens udfald.

Den opfattelse er gjort gældende, at sådanne løfter ikke kan være folke-

92. Jfr. Robert Delson, »Whether a taking ...«, p.41.

93. Jfr. også debatten i Institute de droit internationale. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.305-319.

94. Ralston, *French-Venezuelan Claims Commission* (1906), p.244. Citeret efter *U.N.doc. A/AC.97/5*, p.281.

95. Mellem U.S.A. og Guatemala, jfr. *R.I.A.A.*, vol. II, p.1079.

96. Jfr. *A/AC.97/5*, p.280.

97. Jfr. *Foreign Relations of the United States* (1900), p.659.

98. Jfr. *Annuaire* (1952), vol. 44 II, p.305.

retligt bindende allerede fordi de transnationale aftaler ikke er folkeretlige traktater, hvorfor princippet *pacta sunt servanda* ikke kan finde anvendelse⁹⁹.

*Mann*¹⁰⁰ fastslår, at der ikke i folkeretten findes regler, der går ud på, at et løfte i en kontrakt om ikke at ændre fremtidig lovgivning er bindende¹⁰¹. Et sådant løfte kan i hvert fald ikke være til hinder for, at staten foretager almindelige reguleringer i ejendomsretten, og hvis den ændrede lovgivning i realiteten er et indgreb i kontrakten og falder uden for statens almindelige regulerende beføjelser, og et sådant indgreb yderligere foretages uden erstatning, da ifalder staten erstatningsansvar selv, hvor et direkte løfte ikke er afgivet.

Denne opfattelse må vist nok tiltrædes. Selv om det følges utilfredsstillende, at en stat kan bryde et udtrykkeligt tilsagn – ganske vist mod erstatning – må det erkendes, at der ikke eksisterer en folkeretlig praksis til støtte for, at et ejendomsindgreb i strid med et direkte tilsagn i en kontrakt er folkeretligt ugyldigt¹⁰². Retten til at foretage ejendomsindgreb og specielt retten til at nationalisere er i den grad dikteret af tvingende statsformål, at en stat

99. Jfr. Delson, *op.cit.*, p.44 ff, og de der citerede forfattere. Delson støtter bl.a. sin opfattelse på, at et direkte løfte om ikke at foretage indgreb i ejendom klart er tilsidesat i de Forenede Stater i en lang række sager. Når end ikke et land, der i den grad beskytter ejendom, anerkender den bindende karakter af disse løfter, er der så meget mindre grund til at antage disse løfters bindende karakter i folkeretten. Forfatteren synes herved at overse, at de Forenede Stater ifølge forfatningen ikke har beføjelse til at afgive løfter af den pågældende art. Situationen synes i nogen grad anderledes, hvor en stat har denne beføjelse.

100. *Op.cit.*, p.587.

101. Et interessant modgående synspunkt gøres gældende af Arghyris A. Fatouros, »Legal Security for International Investment«, *Legal Aspect of Foreign Investment* (1959), p.721, hvor forfatteren antager, at et sådant løfte vil gøre et ejendomsindgreb retsstridigt som stridende mod princippet om *estoppel*, der beskrives således: »where one by his words or conduct wilfully causes another to believe the existence of a certain state of things, and induces him to act on that belief so as to alter his own previous position, the former is concluded from averring against the latter a different state of things as existing at the same time«. Uanset at en række forfattere, jfr. bl.a. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law* (1927), p.205-206, og Cheng, *op.cit.*, p.141-149, går ind for dette princip som en bestanddel også af folkeretten, synes det ikke anvendt i domspraksis i forbindelse med det her diskuterede problem.

102. Jfr. også H. Lauterpacht, *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p.93-94.

må være berettiget til at tilsidesætte en kontrakt, der er til hinder for disse formåls realisation. De modgående hensyn, der for traktaters vedkommende begrunder princippet *pacta sunt servanda*, er næppe til stede, hvor det drejer sig om en kontrakt. Som støtte herfor kan yderligere anføres, at en kontrakt normalt ikke bliver til under samme forfatningsmæssige garanti som gælder for traktater.

Ændrede forhold må følgelig kunne bevirke, at et løfte givet i kontraktsform tilsidesættes. Helt uden betydning er et løfte om ikke at nationalisere dog næppe.

For det første bør det få afgørende indflydelse på erstatningens udmåling, idet den erstatningsberettigede medkontrahent ved sin investering med rette har kunnet forvente en ganske bestemt afskrivningsperiode og/eller en forud beregnet indtægt. For det andet er det langt mere betænkeligt for staten at nationalisere en koncession i strid med et udtrykkeligt løfte, da en sådan handle måde i høj grad er egnet til at skabe mistillid til statens forsikringer i det internationale kapitalmarked. Disse konsekvenser af et afgivet løfte om afståelse fra nationalisering kan dog let overvurderes.

F. Konklusion

Det fremgår af ovenstående udvikling, at nationaliseringen af en koncession må behandles som et folkeretligt problem, uden at det derved er fastslået, at alle problemer mellem den koncessionsgivende stat og koncessionens indehaver er folkeretlige. Uanset at koncessioner i mange tilfælde er af overordentlig stor international betydning, anerkender den nyeste internationale praksis ikke, at der gælder særlige regler i folkeretten for koncessioners nationalisering. Navnlig kan det heller ikke antages, at nationalisering af en koncession, der indeholder udtrykkeligt forbud mod nationalisering er folkeretlig retsstridig. En sådan nationalisering medfører alene krav på erstatning.

Noget andet er imidlertid, at en nationalisering af en koncession kan medføre særlige retsvirkninger m.h.t. erstatningens størrelse eller andre obligationsretlige følger af kontraktens misligholdelse fra den statslige medkontrahents side.

Det må være dette synspunkt, der begrunder den svenske udtalelse i forbindelse med afslutningen af den mellem Sverige og Polen den 16. november 1949 indgåede traktat vedrørende erstatning for nationaliseret svensk

ejendom, hvor det hedder, at Svenska Tändstiksaktiebolagets krav, der hidrørte fra en af Polen den 17. november 1930 afgivet koncession, hvilede på et særligt retsgrundlag, sammenlignet med de svenske krav, der hidrørte fra nationaliseringer af ikke kontraktsmæssige rettigheder¹⁰³.

103. Jfr. *Kunglig Maj:ts prop.* nr. 187 (1950), p.12 ff. Jfr. også sagen *Delagoa Bay and East African Railway Company* (1891), hvor erstatningen for annullering af en koncession, som Portugal havde ydet til en amerikansk borger, blev fastsat i overensstemmelse med civilretlige regler for kontraktsbrud. Jfr. *Whiteman, Damages in International Law* (1932), vol. III, p.1694 og 1697.

4.AFSNIT

ERSTATNINGSKRAVETS GENNEMFØRELSE

§ 16

Erstatningens form

I de tilfælde, hvor de nationaliserende stater ikke i realiteten i deres interne ret anerkender pligt til at betale fuld erstatning til de af nationaliseringen ramte fremmede borgere, og hvor disse følgelig ikke ved henvendelse til nationaliseringsstatens forvaltningsorganer, domstole etc. kan opnå, hvad de således har krav på, uden indblanding fra de respektive hjemstater, er der i praksis hidtil anvendt følgende former for tosidede traktater til opnåelse af erstatning¹:

- A. Uspecificerede aftaler om erstatning
- B. Aftaler om direkte individualerstatning
- C. Aftaler om indirekte individualerstatning
- D. Aftaler om globalerstatning

A. Uspecificerede aftaler om erstatning

(1) *Praksis.* Uspecificeret aftale om erstatning for nationaliseret ejendom blev indgået mellem de Forenede Stater og Tjcekoslovakiet ved noteveksling af 14. november 1946². Aftalen, der blev til i forbindelse med nogle drøftelser i Washington vedrørende de to staters handelspolitik m.v., indeholder i punkt 7 følgende bestemmelse:

»The Government of the United States and the Government of Czechoslovakia will make adequate and effective compensation to nationals of one country with respect to their rights or interests in properties which have been or may be nationalized or requisitioned by the Government of the other country. In this con-

1. Den følgende af mig i min *Nationalization*, p.88, introducerede terminologi er anvendt af U.N.'s sekretariat i dettes omfattende studie, »The Status of Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources«, (1959), A/AC.97/5, p.183 og 194 ff.

2. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15, p.1004.

nection, the Government of the United States has noted with satisfaction that negotiations concerning compensation on account of such claims will shortly begin in Praha.«

Lignende aftale var i øvrigt indgået mellem de Forenede Stater og Polen ved noteveksling af 24. april 1946 i forbindelse med forhandlingerne om et lån til Polen på ca. \$ 40 mill.³

Et skridt videre henimod en endelig løsning af erstatningsproblemet, uden at der dog på aftaletidspunktet er fastsat endelige bestemmelser om erstatningens størrelse, om de erstatningsberettigedes kreds etc. findes i aftalen mellem Sverige og Rumænien af 28. august 1959. På denne dag undertegnedes en vareudvekslingsoverenskomst mellem de to stater samt en finansprotokol. Ifølge denne kunne Sverige tilbageholde en andel i de rumænske eksportindtægter. For kalenderåret 1960 blev andelen fastsat til 6 % og for de følgende år til henholdsvis 7 og 8 %. Det tilbageholdte beløb skal anvendes til udbetaling af erstatning til svenske borgere, der har lidt tab som følge af de i Rumænien foretagne nationaliseringer. Hidtidige forhandlinger om de enkelte fordringer havde ikke ført til noget resultat.

En direkte traktatmæssig anerkendelse af erstatningspligten for nationaliseringer findes også i den mellem Grækenland og Rumænien den 25. august 1956 indgåede aftale om en samlet erstatning på \$ 6 mill. for tab som græske borgere havde lidt under krigen og for andre særlige krigsskader. Aftalens art. 5 indeholder bestemmelser om erstatning for mistet bohav og lign., hvorefter det i stk. 2 hedder:

»2. Le Gouvernement roumain accordera une indemnité equitable aux ressortissants helenes dont les biens ont été nationalises dans la Republique Roumaine.«

Det bestemtes yderligere, at der straks skulle nedsættes en blandet kommission, som skulle begynde at fungere, såsnart de to lande havde oprettet diplomatiske missioner hos hinanden. Kommissionens opgave var bl.a. at udfinde erstatningens størrelse med henblik på genoptagelsen af forhandlingerne direkte mellem de to stater.

Erstatning for nationaliseret ejendom er ligeledes omtalt i forbindelse med en den 29. september 1956 undertegnet handels- og betalingsoverenskomst mellem Italien og Tjecoslovakiet. Samtidigt hermed undertegnedes en pro-

3. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 14, p.761.

tokol, hvori det forudsættes, at der skal indledes forhandlinger mellem de to stater om erstatning for italienskejet ejendom i Czekoslovakiet⁴.

De her omhandlede aftaler, hvorved den nationaliserende stat forpligter sig til at yde de af nationaliseringen ramte fremmede borgere erstatning, uden at nærmere detaljerede regler om erstatningens form, art, størrelse etc. fastsættes, foreligger endvidere i enkelte tilfælde i form af de såkaldte mestbegunstigelsesaftaler.

Som eksempler på denne specielle traktatform, der hyppigt anvendes på afgrænsede områder, hvor det kan være vanskeligt på forhånd at formulere de fremtidigt mulige situationer, kan følgende aftaler nævnes:

I forbindelse med nogle svensk-czekiske forhandlinger i Stockholm vedrørende fastlæggelsen af de pågældende staters vareudveksling sendte den czekiske minister i Stockholm den svenske udenrigsminister den 15. marts 1947 følgende note:

»Jag har ären bringa till Eders Excellens's kännedom, att, i vad angår tillämpningen af de tjeckoslovakiska dekreten nr. 100, 101, 102, 103/1945 angående nationalisering ävensom av förskrifterna och åtgärderna beträffande införande av statlig förvaltning och beträffande konfiskationer, svenska intressenter skola åtjuta mest gynnad nations rättigheter, framför allt i vad avser tillvägagångssättet, grunderna för beräkning av gottgörelse och fastställande av storleken därav⁵.«

Lignende mestbegunstigelsesaftale er indgået mellem Norge og Polen⁶, mellem Sverige og Ungarn⁷, og mellem Danmark og Polen i forbindelse med de dansk-polske handelsforhandlinger i 1947⁸ og mellem Danmark og Czekoslovakiet ved noteveksling af 6. marts 1948⁹.

(2) *Vurdering.* Den i disse sidstnævnte traktater tilsikrede ret for den erstatningsberettigede til med hensyn til fremgangsmåde, beregningsgrundlag og

4. Jfr. *Neue Zürcher Zeitung* for den 3. oktober 1956.

5. Jfr. *S.Ö.* (1947), p.572. Iflg. oplysninger i *Kungl. Maj:ts. prop. nr. 37* (1957), p.2, var denne aftale ledsaget af en erklæring om, at den czekoslovakiske stat var parat til at optage direkte forhandlinger med hovedparten af de svenske erhvervsforetagender, der var ramt af nationaliseringerne.

6. Den 4. februar 1946, jfr. *Stortingets prop.* (1955), nr. 103.

7. Den 26. juli 1946, jfr. *S.Ö.* (1951), p.145.

8. Aftalen er ikke offentliggjort, men omtalt bl.a. i *Politiken* for den 14. maj 1949.

9. Aftalen er ikke offentliggjort.

størrelse af den omhandlede erstatning at blive behandlet som mestbegunstiget har i praksis ikke givet resultater.

Man kan dog måske antage, at mestbegunstigelsesklausuler kan have en vis begrænset betydning, nemlig for stater, der ikke råder over effektive tvangsmidler til gennemførelse af erstatningsprincipperne. For sådanne staters vedkommende vil det ofte være tilstrækkeligt, at en med hensyn til forhandlingsposition stærkere stat tager et initiativ, der da vil forplante sig til andre stater, der har krav på at blive behandlet som mestbegunstiget.

De af traktaterne forpligtede kan imidlertid med nogen ret henvise til, at forholdene i de konkrete tilfælde adskiller sig fra de tilfælde, der af de erstatningsberettigede påberåbes som grundlag for mestbegunstigelsen. Erstatningsforholdene vil være så komplicerede og spørgsmålene om erstatningens form, beregningsgrundlag og størrelse så sammenknyttede med eventuelle modydelse, at hvad der er mest gunstigt for en erstatningsberettiget stat, næppe vil være det for en anden¹⁰. Men selv, hvor den særlige aftaleform – mestbegunstigelsestraktaten – ikke benyttes, har de her nævnte aftaler vist sig ineffektive. Ingen amerikanske borgere har i henhold til disse aftaler opnået erstatning fra Polen eller Tjcekoslovakiet, ligesom de uspecificerede aftaler i intet tilfælde i øvrigt har givet grundlag for erstatningsbetaling.

Det må følgelig erkendes, at den uspecificerede forpligtelse til at betale erstatning, som den nationaliserende stat påtager sig, ikke er egnet til løsning

10. Noget andet er, at mestbegunstigelsesklausuler i forbindelse med konkrete vedtagelser om erstatningens form kan have en omfattende betydning, jfr. den mellem Belgien og Frankrig den 18. februar 1949 indgåede aftale om erstatning til ejere af aktier i den nationaliserede franske gas- og elektricitetsindustri. Her var selve genstanden for erstatningen og vurderingsmåden nøje fastsat i den franske lovgivning, ligesom de momenter, der har indflydelse på vurderingen af hvem, der kan anses som mestbegunstiget, er opregnet i aftalens § 2, hvor det hedder: »In particular, if at any future date the French Government grants to another country, for the benefit of the nationals thereof, payment by way of compensation for similar stock or sums of a greater amount, or yielding a higher interest, or payable in a smaller number of annual instalments or enjoying certain transfer facilities, the Belgian Government shall be entitled to claim, on behalf of its nationals, the substitution of the compensation condition accorded to the nationals of such other country for the procedure laid down in the present agreement.« (*U.N.T.S.*, vol. 31, p.175). Jfr. også svensk-polsk traktat af 28. februar 1947, art. 11, *S.Ö.* (1947), p.131, og dansk-polsk traktat af 12. maj 1949, art. 9, *Lovtidende C* (1949), p.571, der ligeledes indeholder mestbegunstigelsesklausul.

af erstatningsproblemerne, og dette har vel for så vidt næppe heller været hensigten med disse aftaler. Forklaringen på aftalernes anvendelse på dette retsområde må følgelig søges i politiske omstændigheder. Tidspunktet og situationen ved de her omhandlede aftalers tilblivelse peger hen imod den forklaring, at aftalerne må betragtes udelukkende som et udtryk for imødekommende indstilling fra den nationaliserende stats side med hensyn til krav på erstatning fra borgere i en stat, med hvem handelssamkvem eller andre relationer ønskes etableret på et tidspunkt, hvor nationaliseringsstaten ikke er beredt til at indgå konkretiserede aftaler om erstatningsbetalinger. De indgåede ovenfor nævnte uspecificerede aftaler synes at give et klart billede heraf.

Den mellem Sverige og Rumænien indgåede protokol af 28. august 1959 er imidlertid en interessant nydannelse. Den understreger alvoren i den nationaliserende stats erkendelse af erstatningspligten, og det faktiske forhold, at den erstatningsberettigede stat får rådighed over visse midler tilhørende nationaliseringsstaten, vil efter alle erfaringer at dømme have en virksom indflydelse på de forestående erstatningsforhandlinger. At der ikke ved denne aftaleform er tilsigtet en endelig regulering, fremgår tydeligt.

Det har da også vist sig, at de uspecificerede erstatningsaftaler af staterne er blevet betragtet som foreløbige og derfor er blevet afløst – eller søgt afløst – af en af de andre former for erstatningsaftaler¹¹.

B. Direkte individualerstatning

(1) *Praksis.* Aftaler om direkte individualerstatning foreligger, når de implicerede stater udover at aftale – eller bekræfte – erstatningspligt for den nationaliserende stat fastsætter visse procedureregler og eventuelle lettelser i forbindelse med de i nationaliseringslovene fastsatte regler, hvorefter det overlades til den enkelte fremmede fysiske eller juridiske person at anmelde og dokumentere sit krav lige over for den erstatningsforpligtede stats organer. Erstatningen vil da, i det omfang kravet anerkendes, blive udbetalt direkte til den erstatningsberettigede.

Dette system er anvendt i de tidligste efter den 2. verdenskrigs afslutning indgåede traktater om erstatning for nationaliseret ejendom.

I den mellem Schweiz og Czekoslovakiet indgåede aftale af 18. december 1946 er det således overladt helt til den enkeltes initiativ at gennemføre er-

11. Jfr. bilag B, »Oversigt over erstatningsformerne«.

statningskravet. Med hensyn til de lettelser, den erstatningsforpligtede stat skulle yde den fremmede, hedder det i art. 6 bl.a.:

»... zu diesem zwecke geniessen die Schweizerischen Interessenten alle in den einschlägigen tschechoslowakischen Gesetzen und Verordnungen vorgesehenen Rechte und Vorteile. Tschechoslowakischer seits wird ihnen unter allen Umständen die Möglichkeit eingeräumt, die zur Einreichung ihrer Begehren und Vorschläge bei der tschechoslowakischen Behörden nötigen Mittel zu verwenden. Dies gilt insbesondere für Besichtigungen der Unternehmungen an Ort und Stelle ... für die Fühlungnahme mit dem leitenden Personal, die Überprüfung von Bilanzen, technischen und finanziellen Berichten von Geschäftsbüchern u.s.w., sowie auch für die ausfertigung von Kopien den erwähnten Schriftstücke und Dokumente¹² ...«

Et eksempel på en aftale om direkte individualerstatning, men hvor den erstatningsberettigedes hjemstat holder sig i en noget stærkere kontakt med den nationaliserende stat, findes i den mellem Storbritannien og Polen ved noteveksling af 24. januar 1948 indgåede erstatningstraktat. Det fastslås i art. 12, at erstatningen tilkommer visse britiske ejere af og aktionærer i nationaliserede virksomheder, og at denne vil blive udbetalt direkte til de berettigede.

Det påhviler den enkelte selv at gøre sit krav gældende, men ved art. 22 har Polen forpligtet sig til at yde den pågældende engelske borger enhver nødvendig støtte og lettelse med hensyn til at kunne gøre dette. Disse lettelser er i traktaten bestemt således:

»art. 22 b: ... the right –

- (i) to visit nationalized undertakings;
- (ii) to obtain such information regarding the condition and value of nationalized undertakings as may reasonably be required for the presentation and prosecution of claims to compensation, and
- (iii) to participate in preparing detailed inventories of the element of property of nationalized undertakings and to submit comments and explanations on the relevant protocols of delivery and receipt¹³ ...«

Samtidigt oprettedes imidlertid en blandet britisk-polsk kommission, hvis opgave det ikke var i almindelighed at tage stilling til de enkelte britiske krav, men som skulle overvåge aftalens gennemførelse og foreslå anbefalinger.

12. Citeret efter Bindschedler, *op. cit.*, p.73.

13. Hele traktatteksten findes i *The International Law Quarterly* (1948), vol. 2, p.544.

ger til regeringerne om eventuelle ændringer og på regeringernes udtrykkelige anmodning i det enkelte tilfælde afgøre tvister mellem den private erstatningsberettigede og den polske stat samt i øvrigt fortolke aftalen mellem staterne, jfr. traktatens annex B.

Lignende ordning blev etableret ved den svensk-polske aftale af 28. februar 1947¹⁴, hvor Polen (art. 2) forpligtede sig til at udbetale passende erstatning direkte til svenske borgere som følge af nationaliseringen. Kun hvis forhandlingerne mellem de polske myndigheder og de svenske interessenter bliver resultatløse, skal en i henhold til traktatens art. 6 oprettet blandet svensk-polsk kommission gribe ind. I øvrigt var det kommissionens opgave også i dette tilfælde at fortolke erstatningsaftalen på regeringernes vegne.

Med Tjcekoslovakiet opnåede Belgien ved notevæksling af 19. marts 1947¹⁵ den ordning, at belgiske aktionærer i nationaliserede foretagender ville få erstatning, når disse aktionærer havde godtgjort deres berettigelse hertil i overensstemmelse med de tjekiske nationale regler. For at forenkle proceduren – hvorefter der skulle ydes direkte individualerstatning – blev det imidlertid aftalt, at en belgisk myndighed skulle indsamle de fornødne dokumenter og oversende dem til det tjekiske finansministerium (art. 1).

Det mellem Belgien og Frankrig ved traktat af 18. februar 1949 med senere ændringer¹⁶ aftalte arrangement for opnåelse af erstatning for belgiske interesser i den nationaliserede gas- og elektricitetsindustri byggede på lignende principper, idet det i art. 4 blev bestemt, at de belgiske aktionærer måtte henvende sig med deres aktier til La caisse nationale de l'énergie i Paris, hvor aktierne da ville blive ombyttet med statsobligationer i overensstemmelse med de mellem regeringerne aftalte erstatningsbetingelser. Det tilkom således også i dette tilfælde den enkelte at bevise, at han med hensyn til erhvervelsesmåde og nationalitet opfyldte de i traktaten opstillede betingelser for at opnå erstatning. Indtil den 31. december 1949 var der dog oprettet et belgisk kontor, hvortil de belgiske borgere kunne henvende sig med den fornødne dokumentation.

Den form for erstatning, der her er betegnet som direkte individualerstatning, er endvidere hjemlet i aftalerne mellem Frankrig og Tjcekoslovakiet af 6. august 1948¹⁷, Holland og Tjcekoslovakiet af 4. november 1949, Schweiz

14. Jfr. *S.Ö.* 1947, p.131. Jfr. også den foran nævnte aftale mellem Sverige og Tjcekoslovakiet af 15. marts 1947.

15. Jfr. *U.N.T.S.*, vol. 23, p.37.

16. Jfr. *U.N.T.S.*, vol. 31, p.173, og vol. 73, p.257.

17. Jfr. *Journal officiel*, 11. november 1951.

og Frankrig af 21. november 1949¹⁸ og mellem Storbritannien og Frankrig af 11. april 1951¹⁹.

(2) *Vurdering.* Disse aftaler om direkte individualerstatning, hvor initiativet og besværet med at gennemføre erstatningskravet overlades til de private, der føler sig ramt af nationaliseringsindgrebet, virker for så vidt tiltalende. Den enkelte interessent må, før krav på erstatning gøres gældende, afveje om besværet og de eventuelle dermed forbundne omkostninger står i rimeligt forhold til kravets art og dettes størrelse, hvorved en del tvivlsomme eller ubetydelige krav sandsynligvis på forhånd frafaldes²⁰. Samtidigt undgås det, at de konkrete erstatningskrav løftes op i det internationale plan, hvor andre og uvedkommende hensyn kan tænkes at influere.

Denne form for erstatningsaftaler forudsætter imidlertid, at den erstatningsberettigedes hjemstat har begrundet tillid til, at dens borgere får fair behandling, og at den erstatningsforpligtede stat har virkelig vilje og evne til at opfylde sine forpligtelser i overensstemmelse med de indgåede aftaler.

Disse forudsætninger har – bortset fra de med Frankrig indgåede aftaler – vist sig ikke at holde stik i praksis. Den private interessent, hvad enten det er en person eller et selskab, har normalt ikke haft mulighed for at gennemføre sine krav, og i de få tilfælde, hvor erstatning i henhold til disse aftaler er ydet, har erstatningens størrelse tilsyneladende været bestemt af, om den nationaliserende stat har haft interesse i også i fremtiden – på eventuelt andre områder – at samarbejde med den private interessent²¹.

18. *Amtl. Samml.* (1950), p.21.

19. *T.S.*, no. 34 og 35 (1951).

20. Bindschedler, *op.cit.*, p.74 og Odevall, »Globalersättning för ekonomiska intressen i utlandet«, *N.T.I.R.* (1954), vol. 24, p.20, anfører endvidere enslydende, at disse aftaler er i overensstemmelse med den vestlige individualistiske retsopfattelse.

21. Det oplyses således i *Kungl. Maj:ts proposition* af 3. marts 1950, at enkelte store svenske virksomheder, i forbindelse med aftale om nye leverancer til Polen, i henhold til traktaten af 28. februar 1947 »tillförsäkrats goda utsikter att erhålla gottgörelse för tvångsåtgärder av olika slag, och några avtal på dylik basis kommo efter hand till stånd.« Det tilføjes imidlertid, at en almindelig regulering af de svenske erstatningskrav ikke synes at ligge inden for rækkevidde. *Riksdagen Protokoll* (1950), vol. 16, prp.nr. 187, p.11. Lignende resultater opnåedes i kraft af den mellem Sverige og Tjcekoslovakiet indgåede erstatningsaftale af 15. marts 1947, jfr. *Kungl. Maj:ts proposition* (1957), nr. 37, p.3, hvor det oplyses, at den største

Hertil kommer yderligere de betænkeligheder af økonomisk-politisk art fra staternes side, som gælder ligefuldt såvel ved direkte som indirekte individualerstatninger, og som vil blive omtalt nedenfor under litra C.

Som følge af denne erstatningsforms uanvendelighed er de fleste af ovennævnte aftaler om direkte individualerstatning afløst af andre ordninger.

C. Indirekte individualerstatning

(1) *Praksis.* Denne form for erstatning foreligger i de tilfælde, hvor den af nationaliseringen ramte fysiske eller juridiske person gennem sin regering præsenterer erstatningskravet for den nationaliserende stat. Spørgsmålet om kravets anerkendelse og dettes størrelse afgøres i hvert enkelt tilfælde ved forhandlinger mellem de implicerede regeringer, ligesom erstatningen udbetales til den berettigedes regering. Disse forhandlinger kan enten finde sted gennem de ordinære diplomatiske kanaler eller derved, at der nedsættes en blandet kommission til afgørelse af de individuelle erstatningskrav.

Efter at der i en årrække havde været ført forhandlinger mellem på den ene side den mexicanske regering og på den anden side Storbritanniens regering på egne vegne og på den hollandske regerings vegne i anledning af Mexicos nationalisering af oliefelterne m.v., blev der mellem Mexico og disse to stater den 7. december 1947 indgået aftaler om fremgangsmåden ved fastsættelsen af de erstatningsbeløb, Mexico forpligtede sig til at betale²². Ved disse aftaler enedes man om at udvælge nogle eksperter, der inden en nærmere fastsat frist skulle aflevere rapport, indeholdende en vurdering af den nationaliserede ejendom. Det hedder herefter i art. 17 i traktaten med Holland²³.

del af de svenske erhvervsforetagenders krav blev reguleret før udgangen af 1948 ved direkte forhandlinger mellem disse og nationaliseringsstaten. Der henstod dog endnu uregulerede krav på ca. 5 mill. sv. kr., hvilke krav blev imødekommet ved globalaftalen af 22. december 1956.

22. Aftalen med Holland findes i *U.N.T.S.*, vol. 3, p.13. Aftalen med Storbritannien findes i *U.N.T.S.*, vol. 6, p.55. Tilsvarende aftale var iøvrigt indgået mellem de Forenede Stater og Mexico den 29. september 1943, jfr. *Dep.St.Bul.* (1943), p.230.

23. Enslydende bestemmelse findes i den med Storbritannien indgåede traktat, art. 17.

»Within a month of the receipt of the report ... of the experts, the two Governments shall initiate diplomatic negotiations with a view to fix ... the sum to be paid ... to those Netherlands subjects who, by such methods as the two Governments may determine, prove their participation as shareholders, at the time of publication of this note in the properties referred to.«

Bemærkelsesværdigt er det forhold, at Holland skulle have erstatningsbeløbet udbetalt af Storbritannien, efterhånden som Mexico betalte, idet den britiske indflydelse åbenbart har været medvirkende til, at Holland opnåede erstatning.

Aftale om indirekte individualerstatning er ligeledes indgået mellem Danmark og Polen ved den i Warszawa den 12. maj 1949 undertegnede protokol angående danske interesser og ejendom²⁴. Bestemmelsen i art. 7 indeholder regler om, at anmeldelse af rettigheder og interesser i nationaliserede virksomheder vil kunne foretages til den i henhold til polsk lovgivning oprettede afståelses- og overtagelsesprotokol. Anmeldelsen kan ske enten direkte af de interesserede eller gennem det danske gesandtskab i Warszawa. Samtidig bestemmes i art. 10, at der skal nedsættes en blandet dansk-polsk kommission, hvis opgave fastsættes således:

»(Kommissionens opgave er, at) ... nå til en løsning i hvert enkelt tilfælde, at drøfte de spørgsmål, som måtte opstå i forbindelse med fastsættelsen af erstatninger, der tilkommer de danske interesserede, såvel som spørgsmål, der i øvrigt berører danske interesser og ejendom i Polen ...«

Yderligere bestemtes, at såfremt den danske regering ikke måtte finde fastsættelsen af erstatningen adækvat, skulle sagen gøres til genstand for forhandlinger mellem de to landes regeringer (art. 11, stk. 3). Kunne der heller ikke derved opnås en løsning, henskydes sagen til voldgift. Endeligt var det aftalt, at forhandlinger om erstatningens betaling og overførsel til Danmark skulle påbegyndes i midten af året 1950.

Lignende aftaler er indgået mellem de Forenede Stater og Polen den 27. december 1946, mellem Czekoslovakiet og Jugoslavien den 4. september 1947, mellem Italien og Jugoslavien den 23. maj 1949, mellem Tyrkiet og Jugoslavien den 5. januar 1950 og mellem Frankrig og Ægypten den 22. august 1958.

(2) *Vurdering.* Udbetaling af erstatning i den form, der her er betegnet som indirekte individualerstatning, er i nøje overensstemmelse med den traditio-

24. Jfr. *Lovtidende C* (1949), p.567.

nelle diplomatiske behandling af private borgeres eller selskabers krav mod fremmede stater. I kraft af den erstatningsberettigede stats stilling og indflydelse vil denne form for aftaler ofte have gode muligheder for at give det ønskede resultat.

Den eksisterende internationale traktatpraksis vedrørende erstatningsydelser for nationalisering viser imidlertid, at end ikke den her omhandlede form for individualerstatning har været særlig effektiv.

Den nationaliserende stat vil ved fastsættelsen af erstatning for et konkret ejendomsgode være tilbøjelig til at tilstræbe et så beskedent resultat som muligt af hensyn til det præcedens, et sådant kravs anerkendelse kan have med hensyn til krav, den pågældende stat endnu ikke har fået kendskab til. Ud fra samme motiver vil den erstatningsberettigede stat være utilbøjelig til at akceptere en i det konkrete tilfælde måske rimelig vurdering. Forhandlinger, der føres på et sådant grundlag, er ofte egnede til at gå i hårdknude.

Uden for de tilfælde, hvor samtlige erstatningskravs art og omfang er kendt af begge parter ved forhandlingernes påbegyndelse – jfr. den ovenfor citerede art. 17 i traktaten mellem Mexico og Storbritannien og Holland, hvor forhandlinger om erstatningsbeløbets størrelse først skulle påbegyndes efter den sagkyndige vurdering – har pligten til at betale individualerstatning vist sig uanvendelig i praksis, og staterne har da også ladet disse aftaler om individualordninger afløse af traktater, hvorefter der skal ydes globalerstatning.

D. Globalerstatning

(1) *Praksis.* Ved globalerstatning forstås det forhold, at der til afgørelse af en række krav, der er affødt af ensartede omstændigheder, af den erstatningsforpligtede ydes en rund sum, hvormed den erstatningsberettigede stat på sine borgeres og egne vegne erklærer sig fyldesgjort således, at der ikke fra nogen af staternes side eller med nogen af disses samtykke kan rejses yderligere krav, der måtte have deres oprindelse i samme omstændigheder.

Denne form for erstatningsydelse, hvis karakteristikon snarere må søges i den i forbindelse med erstatningsbetalingen udvekslede »saldokvittering« for en række kendte og ukendte krav end i erstatningsbeløbets skønsmæssige fastsættelse, har som påvist af *Whiteman*²⁵, ofte været anvendt i den internationale praksis. *Whiteman* opregner således 36 tilfælde i tidsrummet

25. *Op. cit.*, vol. III, p.2068. Jfr. også *Bindschedler, op. cit.*, p.80, og *Odevall, op. cit.*, p.17.

1802–1934, hvor globalordninger har været foretrukket af staterne. Også Danmark har tidligere indgået globalaftaler. Således forpligtede Danmark sig til ved konventionen med de Forenede Stater af 28. marts 1830 angående »Afgjørelse af Amerikanske Borgeres Erstatningsfordringer for opbragte og condomnerede Skibe og Ladninger« at betale kr. 650.000 i erstatning til de Forenede Stater (art. 1)²⁶. Dette beløb skulle erlægges i tre rater (art. 2), hvorefter de Forenede Staters regering på egne og på amerikanske borgeres vegne erklærede sig fyldestgjort for ethvert krav i forbindelse med de krigsmæssige begivenheder, der førte til de amerikanske skibes opbringelse og kondomnering.

Aftaler om globalerstatning har vist sig uhyre anvendelige til afgørelse af erstatningskrav som følge af nationaliseringsindgreb. De første af denne gruppe aftaler blev indgået mellem Sverige og Sovjet-Rusland den 30. maj 1941 og Sverige og Jugoslavien den 12. april 1947²⁷, og som det fremgår af den som bilag B betegnede »Oversigt over erstatningsformerne«, har langt den overvejende del af de senest indgåede erstatningsaftaler hjemlet globalerstatning, ligesom de fleste af de indgåede aftaler om andre erstatningsformer er afløst af traktater om globalordninger.

(2) *Vurderinger.* Det er karakteristisk for denne erstatningsform, at fastsættelsen af erstatningens størrelse som en samlet rund sum er mindre kompliceret for alle parter. En række tvivlsspørgsmål, fx. om ejerforhold eller statsborgerforhold, hvor løsningen på grundlag af kontrahenternes nationale retssystem fører til forskellige resultater, kan på en simpel måde bringes ud af verden uden langvarige og besværlige diskussioner. Afgørelsen af erstatningsbeløbets størrelse kan som følge af den simplere fremgangsmåde træffes forholdsvis hurtigt, hvilket næsten altid vil være en fordel for de erstatningsberettigede^{28 29}. De individuelle uretfærdigheder, en globalløsning kan

26. Whiteman, *op.cit.*, p.2068 k, nr. 6, jfr. Odevall, *op.cit.*, p.18, der anfører, at erstatningen skal betales i »spanska ringpräglade dollars«. Dette udtryk er ikke anvendt i traktatens originale tekst, der findes i *Danske Tractater efter 1800* (1872), Første samling, vol. 1, p.139 ff.

27. Disse aftaler er ikke offentliggjort, idet de af den svenske regering betragtes som fortrolige. Det fremgår imidlertid af *Kungl. Maj:ts prp.* nr. 350 (1946), p.22, og nr. 187 (1950), p.15, at der i begge tilfælde er tale om aftaler om globalerstatning, jfr. også nr. 310 (1947), p.25.

28. Vægten af dette argument, der anføres af den schweiziske regering i *Botschaft des Bundesrates vom 29. October 1948* (citeret efter Bindschedler, *op.cit.*,

medføre, kan da efterfølgende reguleres af den erstatningsmodtagende stat, og sådanne reguleringer har da også i vidt omfang fundet sted³⁰. Afgørende for globalaftalernes effektivitet og anvendelighed, uanset at ingen af parterne ved indgåelsen forventer, at globalsummen giver nøjagtig dækning for erstatningskravene, er imidlertid, at begge de kontraherende stater er sig bevidst, at samtlige erstatningskrav som følge af de indtil afslutning af globalaftalen stedfundne nationaliseringer nu er endeligt regulerede, for så vidt angår forholdet mellem de to regeringer, således at yderligere forhandling og dermed forbundne omkostninger og politisk irritation undgås.

Hertil kommer endelig, at også nationaløkonomiske hensyn taler for en samlet løsning, der gør det muligt at regulere de ofte for såvel den erstatningsforpligtede som den erstatningsmodtagende stats økonomi ikke ubetydelige erstatningssummer på en måde, der tilfredsstiller de valutariske problemer. En sådan mulighed foreligger ikke ved de andre erstatningsformer.

Det er på denne baggrund forståeligt, at globalaftalerne er uhyre velegnede til løsning af de komplicerede internationale spørgsmål, nationaliseringen af hele eller en sektor af en stats industri eller erhvervsliv medfører. Det er imidlertid for så vidt overraskende, at det har taget adskillige år, før denne fra andre områder kendte erstatningsform er blevet almindeligt anvendt.

§ 17

Globalaftalerne og de erstatningsberettigede

Blandt de elementer, der karakteriserer globalaftalerne er som nævnt den omstændighed, at de kontraherende stater efter aftalernes indgåelse og rette opfyldelse kan betragte ethvert mellemværende i forbindelse med nationali-

p.79) er dog relativ. Ofte vil udgangspunktet for erstatningsforhandlingerne være de enkelte krav, deres grundlag, størrelse etc. og disse forhandlinger kan være temmelig langvarige.

29. Nogle anfører, at »... the lump-sum is not the sum total of verified and established individual claims, but is fixed in proportion to the financial resources of the nationalizing State ...«, jfr. den hollandske afdeling af I.L.A. i *I.L.A. Report* 1958 (1959), p.229. Dette synspunkt er ikke i overensstemmelse med praksis, jfr. nedenfor § 20.

30. Jfr. nedenfor 5. afsnit.

seringerne som reguleret, således at yderligere diskussion parterne imellem kan undgås.

Formuleringen af denne »saldokvittering« i de forskellige aftaler er ikke ensartet, og forskellen berører et – i hvert fald formelt juridisk – væsentligt punkt¹.

Visse aftaler indeholder et absolut afkald på yderligere krav. Det absolutte viser sig i to relationer, nemlig dels for så vidt angår gruppen af de subjekter, der kan rejse kravet, altså spørgsmålet om, hvorvidt afkaldet gælder såvel de af nationaliseringen ramtes hjemstat som de enkelte interessenter, og dels for så vidt angår arten af eventuelle krav; dette vil sige spørgsmålet om, hvorvidt afkaldet omfatter såvel det i folkeretten begrundede erstatningskrav som krav i henhold til den nationaliserende stats interne lovgivning.

Som eksempel på et sådant i begge de anførte relationer absolut afkald kan nævnes den dansk-polske protokol af 26. februar 1953², der i art. 2 indeholder følgende bestemmelse:

»Efter fuldstændig betaling af beløbet på 5.700.000 danske kroner anser den danske regering alle de danske fordringer, der er opregnet i art. 1³, som endeligt regulerede. Denne regulering har frigørende virkning for den polske regering med hensyn til de danske interesserede og deres adkomstberettigede.«

Tilsvarende bestemmelse findes fx. også i aftalen mellem Holland og Jugoslavien af 22. juli 1958, hvor det i art. 3, stk. 2 hedder⁴:

»... Dès l'entrée en vigueur du présent accord et sous condition de son execution, suivant les modalités convenues entre les Parties, l'Etat yougoslave ainsi que toutes institutions, personnes physiques ou morales yougoslaves seront exonérées de tout recours de la part des intéressés néerlandais.«

I modsætning hertil fremviser praksis tillige eksempler på relative afkald, det vil sige afkald alene mellem de kontraherende parter, medens afkaldet ikke omfatter den enkelte interessents eventuelle yderligere krav på erstatning, enten i henhold til folkeretten eller den nationaliserende stats interne lovgivning.

1. Jfr. Odevall, *op. cit.*, p.16-27.

2. Jfr. *Lovtidende C* (1954), p.1.

3. Art. 1 omfatter bl.a.: »... al dansk ejendom, rettigheder og interesser, der er berørt af den polske lovgivning ... eller af enhver anden forholdsregel, der er truffet af den polske stat eller af dens organer.«

4. Jfr. *Tractatenblad* (1958), nr. 136, p.2.

I aftalen mellem Sverige og Polen af 16. november 1949⁵ bestemmes således, at den svenske regering dels garanterer, at den polske regering efter betaling af globalsummen ikke skal betale yderligere de af nationalisering af svensk ejendom flydende krav, og dels at den svenske regering fra aftalens ikrafttræden forpligter sig til ikke at støtte svenske interessenters erstatningskrav.

I aftalen mellem Sverige og Ungarn af 31. marts 1951⁶ indeholdes lignende bestemmelse, dog at den svenske garantiforpligtelse nærmere er udformet derhen, at det fastslås (i art. 3), at såfremt svenske erstatningskrav:

»... likväl skulle bliva med rettslig verkan genomförda är ungerska regeringen beträttigad att gentemot svenska regeringen afräkna de därigenom för Ungern uppkomna skadorna ...«

I en ganske ny aftale mellem de Forenede Stater og Polen af 16. juni 1960 er den tilsvarende traktatbestemmelse (art. 4) formuleret således:

»After the entry into force of this Agreement the Government of the United States will neither present to the Government of Polen nor espouse claims of nationals of the United States against the Government of Poland to which reference is made in article 1 of this Agreement. In the event that such claims are presented directly by nationals of the United States ... the Government of Poland will refer them to the Government of the United States.«

Det synes ved disse formuleringer – der også findes i en række andre landes nyere globalaftaler – klart forudsat, at ikkeregulerede krav ikke er tilintetgjort ved indgåelse og opfyldelse af globalerstatningsaftalerne. Chancen for den enkelte interessent for at få erstatning for et krav, der ikke er reguleret ved traktaten, synes dog ringe, hvad enten den pågældende skal søge kravet gennemført over for den nationaliserende stat eller – som i det sidstnævnte eksempel – over for sin hjemstat. Det af de erstatningsmodtagende stater meddelte afkald på at støtte eventuelle private krav – og især i forbindelse med den af den erstatningsmodtagende regering afgivne garantiforpligtelse, medfører imidlertid, at de nationaliserende stater, også når de slutter aftaler med den nævnte formulering, kan regne med, at deres nationaliseringsforholdsregler ikke medfører yderligere økonomiske forpligtelser, end hvad der følger af globalerstatningsaftalen.

5. S.Ö. (1950), p.921.

6. S.Ö. (1951), p.146.

Bortset fra den illustration de relative afkaldsklausuler måtte give af den opfindsomhed, der af traktatkoncipisterne er udvist for at løse et i visse lande vanskeligt forfatningsretligt problem, indeholder disse afkaldsklausuler næppe momenter af folkeretlig interesse. Den erstatningsberettigede stat må være folkeretligt legitimeret til at indgå sådanne aftaler og spørgsmålet om statens forfatningsmæssige beføjelser over for sine borgere opstår ikke, da de enkelte erstatningsberettigede formelt og reelt er berettiget til på ny at rejse sagen over for den nationaliserende stat, såfremt den pågældende måtte finde dette formålstjenligt.

Hvad angår de aftaler, der indeholder et absolut afkald på at rejse yderligere erstatningskrav, må det ligeledes antages, at den erstatningsberettigedes hjemstat er folkeretlig legitimeret til at indgå en gyldig aftale herom, uanset at borgernes eventuelle udækkede erstatningskrav i h.t. den nationaliserende stats interne ret måtte være beskyttet af den erstatningsmodtagende stats forfatning⁷.

Det absolutte afkald rejser imidlertid det særlige spørgsmål om den erstatningsberettigede stat ifølge sit retssystem er beføjet til at meddele et sådant afkald og således tilintetgøre borgernes eventuelle udækkede krav⁸.

*Max Sørensen*⁹ kommer i sin analyse af dansk ret til det resultat, at den danske regering i hvert fald må kunne give afkald på, at den danske regering ikke ad diplomatisk vej vil fremsætte yderligere krav. Dette adskiller sig principielt ikke fra den typiske situation, hvor diplomatisk beskyttelse nægtes. Men også i det tilfælde, hvor der foreligger et afkald, der tillige omfatter den erstatningsberettigedes krav i h.t. den nationaliserende stats interne lovgivning, må den danske stat – uden at ifalde erstatningsansvar – være berettiget til at meddele et sådant afkald. Det er i denne situation ikke den danske regerings afkald på yderligere krav, der har påført den pågældende et tab, idet sagen netop er taget op ad diplomatisk vej, fordi kravets fyldestgørelse ad den nationale retsvej i praksis er udelukket.

7. Jfr. Max Sørensen, »Om retten til diplomatisk beskyttelse«, *Festskrift til Poul Andersen* (1958), p.409.

8. Dette problem er den folkeretlige analyse af de indgåede erstatningstraktater uvedkommende, men af hensyn til sammenhængen skal spørgsmålet omtales. Se i øvrigt nærmere om, hvorledes afkaldsklausulerne kan påvirke erstatningsfordelingen, nedenfor § 21.

9. *Ibid.*

Disse synspunkter kan i det hele tiltrædes. De støttes også af den betragtning, at selv om man forsigtigvis antog, at den danske stat ifaldt et erstatningsansvar vil det i praksis være umuligt at godtgøre, at der ved den danske regerings adfærd er lidt økonomisk tab.

Problemet har imidlertid også en anden side. Det drejer sig i praksis ikke alene om borgernes ret til diplomatisk beskyttelse, men også om staternes ret til at udøve – og dermed borgernes pligt til at tåle – diplomatisk beskyttelse med den konsekvens, dette kan medføre i form af statens afkald på visse borgerne tilkommende rettigheder.

Spørgsmålet er med andre ord, om en borger i tilfælde af en retskonflikt med en fremmed stat kan nægte at lade sig repræsentere af sin hjemstat, selv om denne måtte have en væsentlig interesse deri. Såfremt staten optræder i en sådan situation mod borgerens vilje, og som et led i forhandlingerne med den fremmede stat giver afkald på visse borgeren tilhørende rettigheder, da vil den pågældende med en vis ret kunne hævde, at det er hans hjemstat, og ikke den fremmede stat, der påfører ham et tab.

Dette problem er opstået i de senere år i forbindelse med den utilfredshed, de indgåede globalerstatningsaftaler har skabt hos de private interessenter.

Denne utilfredshed skyldes i første række en formodning om, at de af regeringen opnåede ordninger ikke er fuldt tilfredsstillende med hensyn til fastsættelsen af erstatningens størrelse og dennes betaling. Hvorvidt denne kritik er objektiv holdbar er vanskeligt at konstatere. Kritikken fremfører imidlertid det synspunkt, at regeringen ved repræsentationen af de samlede krav ikke tager udelukkende økonomiske og retlige hensyn, men tillige og især indgår aftaler ud fra politiske overvejelser, fx. ønsket om påny at optage fuldt ud venskabelige relationer med den nationaliserende stat¹⁰. Disse politiske hensyn – hævdes det – tages ofte på bekostning af det enkelte krav¹¹.

10. Jfr. også Sfériades, »Le problème de l'accès des juridiction internationales,« *Recueil des Cours* (1935), I, vol. 51, p.28.

11. Kritikken kom stærkt til orde på såvel *International Bar Association's* som *International Law Association's* konferencer i sommeren 1960, i forbindelse med debat om oprettelse af en international voldgiftsret, til beskyttelse af private investeringer. Ved en sådan voldgiftsret skulle private kunne optræde som sagsøgere mod fremmede stater, netop for at afpolitisere problematikken. Ingen af konferencerne opnåede endelige resultater, idet emnet fortsat er genstand for overvejelser.

Kritikken er med styrke blevet fremsat i de Forenede Stater og Storbritannien¹², hvor bl.a. de store olieselskaber i kraft af deres indflydelse og organisationsapparat har den opfattelse, at selskaberne selv kan opnå økonomisk mere tilfredsstillende resultater¹³.

Det her diskuterede problem adskiller sig fra det foran nævnte af Max Sørensen uddybede bl.a. derved, at den enkelte interessent ikke finder det håbløst at opnå erstatning fra den nationaliserende stat, og at han for at bevare sit krav, som han med rette eller urette tillægger værdi, følgelig ikke ønsker, at spørgsmålet løses ad diplomatisk vej.

Man kunne heroverfor hævde, at staten blot kunne undlade at repræsentere den pågældende, hvorefter problemet faldt bort. Så enkelt er spørgsmålet imidlertid ikke. Den traktatpraksis, der har udviklet sig i forbindelse med nationaliseringserstatning, går – som påvist – netop ud på at tilstræbe en løsning, hvorefter samtlige problemer er bragt ud af verden, og man kan da ikke udelukke, at den nationaliserende stat indtager det standpunkt, at den ikke vil indgå nogen erstatningsaftale, medmindre alle krav bliver endeligt regulerede. En enkelt interessent eller gruppe af interessenter kan således udelukke mulighederne for at gennemføre en globalordning.

Den situation, der kan opstå derved, at statens væsentlige interesse i reguleringen af de udenrigspolitiske anliggender, kolliderer med den enkelte borgers interesser i udlandet, adskiller sig tilsyneladende ikke fra den situation, der foreligger ved bedømmelse af statens pligt til at yde den pågældende diplomatisk beskyttelse. I denne situation antages, at staten ikke har en sådan pligt, bl.a. når overvejende almene interesser taler imod, at den diplomatiske beskyttelse udøves. Ved bedømmelsen af om borgeren har et krav på erstatning mod den danske stat, er det i denne situation af betydning, at tabet hidrører fra den fremmede stats aktivitet, og at det aldrig med sikkerhed kan fastslås, at den diplomatiske beskyttelse ville have været effektiv¹⁴.

Disse synspunkter synes ikke at kunne finde anvendelse i den foreliggende situation. Hvis en borger ønsker at bevare sin ejendom i udlandet, må den danske stat, selv om ejendommen efter alle erfaringer (for tiden) er værdi-

12. Jfr. også Viénot, *Nationalisations étrangères et intérêts français* (1953), p.173.

13. Jfr. også *Kungl. Maj:ts prop.* (1957), nr. 37, hvor der gives eksempler på, at store svenske selskaber, herunder AB. L. M. Ericsson, ved direkte forhandling med visse østeuropæiske stater i 1948 fik krav på erstatning gennemført.

14. Max Sørensen, *op. cit.*, p.408.

løs, respektere dette¹⁵. Ejendommen, hvad enten dette er fast ejendom, løsøre eller en fordring eller et tvivlsomt erstatningskrav mod den nationaliserende stat, må være omfattet af beskyttelsen i grundloven § 73, der ikke er territorialt begrænset¹⁶.

At tilintetgøre borgernes ejendom efter nødretsgrundsætningen eller dennes analogi, synes normalt heller ikke forsvarligt. Denne hjemmel bør kun kunne anvendes i tilfælde af, at der foreligger en for den danske stat uheldstruende situation, som ikke på anden måde kan løses. En sådan situation vil i forbindelse med det her omhandlede sagsområde kun yderst sjældent forekomme.

Derimod må staten være berettiget til at ekspropriere den pågældende ejendom i udlandet¹⁷ mod erstatning, men kun i de tilfælde hvor almenvellet kræver dette. Denne betingelse vil snarere – omend ikke altid – være opfyldt, hvor den danske stat af hensyn til sine udenrigspolitiske interesser eller/og af hensyn til de øvrige interessenter kun kan opnå en ordening, hvis samtlige krav bliver reguleret¹⁸.

De vanskeligheder, der normalt er forbundet med ekspropriation i udlandet, vil kun sjældent være til stede. Ofte vil ekspropriationen vedrøre et erstatningskrav. Såfremt interessenten bor eller opholder sig her i landet, vil ekspropriationen kunne gennemføres af danske myndigheder. Drejer det sig derimod om ejendom i den nationaliserende stat, som fx. ikke er nationaliseret, men som den fremmede stat ønsker at medtage under erstatningsordningen (fx. ejendom under nationalforvaltning), forudsætter en ekspropriation den fremmede stats medvirken.

Såfremt betingelserne for en lovlig ekspropriation er til stede, opstår imidlertid spørgsmålet om hvor stor en erstatning, der skal ydes for det eksproprierede gode.

I henhold til grundlovens § 73 må der ydes fuld erstatning, men problemet er her, om man skal give den pågældende erstatning i forhold til det eksproprierede godes værdi, eller om man i stedet kan give ham den andel i globalsummen, der svarer til, hvad han efter den normale erstatningsfordeling ville have været berettiget til¹⁹.

15. Dette er vist nok også retsstillingen i Holland, jfr. den hollandske afdeling af I.L.A. i *I.L.A. Report* (1959), p.232.

16. Jfr. Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (1954), p.728.

17. Jfr. Poul Andersen, *op.cit.*, p.729.

18. Sml. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret* (1960), vol. II, p.569.

19. Jfr. nedenfor § 22 A.

I langt de fleste tilfælde vil dette problem imidlertid vise sig at være overvejende af teoretisk interesse og uden væsentlig praktisk betydning. I praksis går man nemlig ved fastsættelsen af globalsummens størrelse ud fra de nationaliserede goders reelle værdi, således som denne manifesterer sig under de ændrede økonomiske og retlige vilkår, der gælder i den nationaliserende stat. Anden vurdering har danske myndigheder under ekspropriations-sagen næppe mulighed for, hvorfor fuld erstatning i virkeligheden vil svare til den andel i globalsummen, den pågældende interessent ville have fået, såfremt han på lige fod med andre interessenter havde anmodet om kravets rejsning ad diplomatisk vej.

Man kunne muligvis mene, at med denne løsning af problemet, er dette i virkeligheden betydningsløst, idet resultatet ud fra praktiske synspunkter vil være, at staten, såfremt overvejende almene interesser gør det påkrævet, kan omfatte også en modvillig interessents krav i en globalordning.

Denne tankegang er imidlertid ikke rigtig. For det første kan det tænkes, at ekspropriationsbetingelserne ikke er opfyldt, fx. fordi de goder, der kan opnås, ikke står i noget rimeligt forhold til den ejendomsret, ekspropriationen tilsigter at tilintetgøre. Ekspropriationen er således ikke dikteret af hensyn til almenvellet. Denne situation kan navnlig blive aktuel, såfremt der i det internationale samfund oprettes domstole el.lign., hvor individet kan optræde som sagsøger mod fremmede stater. I så fald må staten afstå fra at indgå globaloverenskomster. For det andet kræver ekspropriationsakten særlig lov-hjemmel.

Endeligt kan det tænkes, at den ved den indgåede globaloverenskomst opnåede erstatning er i den grad ude af proportion med de omhandlede goders værdi, at den, der rammes af ekspropriation, må kunne kræve en erstatning, der overstiger hvad andre tilsvarende interessenter måtte opnå som andel i globalsummen. Bevisbyrden herfor må påhvile den pågældende interessent.

Overfor disse synspunkter kunne muligvis anføres, at de rummer en fare for at visse interessenter vil protestere mod statens repræsentation, da de erved har en chance for at få mere i erstatning, end hvad der svarer til deres normale andel i globalsummen. Denne fare er imidlertid ikke reel, og chancen for at opnå mere i erstatning end de borgere, der ikke protesterer mod statens repræsentation, er næppe særlig tillokkende. Den interessent der ikke ønsker, at hans krav skal fremføres ad diplomatisk vej, løber nemlig en ret væsentlig risiko for, at hans krav viser sig at være ganske værdiløst.

§ 18

Hvilke goder erstattes

A. Ejerkrav

De indgåede erstatningsaftaler er efter deres formulering særdeles omfattende med hensyn til arten af de goder, der omfattes af erstatningspligten.

Den dansk-polske aftale af 12. maj 1949 taler således generelt om »interesser og ejendom«, og i aftalen af 26. februar 1953 nævnes som omfattet af erstatningen »ejendom, rettigheder og interesser«. Tilsvarende formulering benyttes i de britiske traktater, således fx. i aftalen med Jugoslavien af 23. december 1948 og med Tjsekoslovakiet af 28. september 1949, der anvender udtrykkene »Property, Rights and Interests«. Den norske aftale med Bulgarien af 2. december 1955 omhandler »interesser«, medens der i aftalen med Polen af 23. december 1955 tales om »aktiver«. Også de svenske aftaler benytter det omfattende udtryk »rättigheter och intressen«, således fx. aftalen med Polen af 28. februar 1947 og aftalen med Tjsekoslovakiet af 22. december 1957. Jfr. ligeledes den fransk-polske erstatningstraktat af 19. marts 1948. Mere vejledende er imidlertid den mellem Schweiz og Tjsekoslovakiet indgåede aftale af 18. december 1946, der nævner, at erstatningsbetalinger fyldestgør følgende krav:

»... propriété, participations, créances et propriété intellectuelle telle que brevets, licences, procédés de fabrication, plans, marque de fabrique et raison sociales.«

Samtlige traktater bestemmer i øvrigt, at erstatning også for andele eller anpartar i de nævnte goder bliver ydet.

Det vil være nærliggende af traktaternes formulering at udlede den konklusion, at de goder, der omfattes af den i traktaterne statuerede erstatningspligt, er nationaliseret ejendom i videste forstand, d.v.s. ethvert gode af økonomisk værdi, der rammes af det statslige indgreb. En sådan antagelse vil være så meget desto mere rimelig, når det betænkes at staterne må formodes at have været særligt omhyggelige ved formuleringen af netop dette punkt af traktatteksten. Det vil nemlig ikke kunne udelukkes, at de individuelle erstatningsberettigede borgere eller juridiske personer kan forventes at støtte deres erstatningskrav over for den erstatningsmodtagende stat netop på traktatens formulering¹. Og i så fald har det betydning, at denne giver et så

1. Jfr. således den danske lov nr. 179 af 7. juni 1958 om fordelingen af visse fra udlandet modtagne erstatningssummer, hvor det i § 4 hedder, at fordelingen

klart udtryk som muligt for traktatparternes opfattelse. En omhyggelig formulering af, hvad der forstås ved ejendom, synes også påkrævet som følge af, at det folkeretlige retssystem ikke indeholder nogen definition af ejendomsbegrebet².

Disse synspunkter kan imidlertid ikke være helt afgørende, for så vidt angår fastsættelsen af arten af de goder, der erstattes i henhold til de praktisk betydningsfulde globalaftaler.

På det tidspunkt, globalaftalen konciperes, har traktatparternes forhandlere ofte nøje gennemgået de krav, der er rejst, og således taget stilling til de goder, der skal erstattes af den nationaliserende stat. Som nævnt ovenfor, er det et meget væsentligt formål med globalordningerne, at traktaten indeholder saldokvittering for alle af nationaliseringsindgrebet flydende krav. For at kunne virke som den endelige afslutning på traktatparternes mellemværende bør traktatteksten imidlertid have en så vid formulering som overhovedet muligt, uden at man derfor af traktatteksten nødvendigvis kan udlede, at alle de krav, der omfattes af ordlyden faktisk er blevet erstattet. Omtalen af visse goder kan tværtimod tænkes at være udtryk for, at traktatparterne er blevet enige om, at disse goder netop ikke er blevet erstattet. Det eneste man med sikkerhed kan udlede af traktaternes tekst er, at krav på erstatning for goder af den i traktaten nævnte art som følge af, at nationalisering af disse goder er foretaget inden traktatens underskrift, ikke mere kan rejses efter betalingen af globalsummen.

Den her omtalte traktatpraksis giver således ingen egentlig vejledning med hensyn til, hvilke goder der kan kræves erstattet ved nationalisering og bidrager således ikke til at belyse dette i den almindelige folkeret ofte diskuterede problem³.

På den anden side må det antages, at den almindelige folkerets regler om beskyttelsen mod ejendomsindgreb omfatter i hvert fald ejendomsretten til fast ejendom⁴, til løsøre⁵ og til begrænsede tinglige rettigheder⁶. Beskyttel-

bl.a. skal ske med vejledning i aftalen mellem den danske stat og den nationaliserende stat, jfr. herom nedenfor p.284 ff.

2. Jfr. Aleksander Magarasevic, *op. cit.*, p.272.

3. Jfr. Friedmann, *op. cit.*, p.144-157, og B. A. Wortley, *op. cit.*, p.8, og Bind-schedler, *op. cit.*, p.25 ff, samt Hertz, *op. cit.*, p.244-245.

4. Jfr. fx. *Finlay-sagen* (1849), der drejede sig om den græske regerings beslag-læggelse af en britisk borgers jordejendom, for hvilken beslaglæggelse den græske regering måtte betale erstatning, se *British State Papers* (1849-50), vol. 39, p.431-

sen omfatter ligeledes skibe og skibsbygningskontrakter⁷, samt retten i henhold til koncessionsaftaler⁸. Skønt den domspraksis, som danner grundlaget for indholdet af den traditionelle folkeret ikke hidrører fra nyeste tid, og skønt sagerne ikke vedrører nationaliseringer, men derimod andre ejendomsindgreb, må det antages, at såfremt det erkendes, at nationalisering medfører erstatningspligt, da må denne erstatningspligt omfatte disse goder. Der ses ikke at være grundlag for at give beskyttelsen mod nationalisering et andet omfang end beskyttelsen mod andre ejendomsindgreb, for så vidt angår det heromhandlede problem, arten af de krav der skal erstattes.

For så vidt angår enkelte problemer inden for ejendomsbegrebet giver den nyeste traktatpraksis dog en antydning af en vejledning. Dette gælder således problemet om, hvorvidt good-will er en ejendomsret, der efter folkeretten kan kræves erstattet af den stat, der nationaliserer sådan good-will.

Spørgsmålet om den almindelige folkerets stilling hertil er ikke afklaret. Problemet har været aktuelt bl.a. i forbindelse med *sagen om det italienske livsforsikringsmonopol* (1911)⁹. Denne sag vakte megen opmærksomhed i juridiske kredse, netop med hensyn til spørgsmålet om good-will¹⁰. Adskillige forfattere gjorde gældende, at en virksomheds good-will i betydningen den kapitaliserede værdi af fremtidige indtægter er et aktiv, der er beskyttet på samme måde som en handlendes varelager og kapital¹¹.

432, samt Fachiri, *op. cit.*, p.37. Se også tilsvarende problem i *sagen om Rev Jonas King* (1855).

5. Jfr. *sagen vedr. Henry Savage* (1865), hvor en voldgiftsret fastslog, at El Salvadors regering var ansvarlig for, at et parti krudt tilhørende Savage, var blevet værdiløst, som følge af regeringsindgreb, omtalt hos Whiteman, *ibid.*, p.893, jfr. også *sagen om Det sicilianske Svovlmonopol* (1836), *British Foreign State Papers* (1839-1840), p.1163-1242, og *ibid.* (1840-1841), p.173-204, samt *ibid.* (1841-1842), p.111-120. Denne sidstnævnte sags karakter af retskilde er dog tvivlsom, på baggrund af den tvang, den britiske flåde udøvede i forbindelse med sagens løsning.

6. Jfr. Guggenheim, *op. cit.*, p.304, og Schwarzenberger, *op. cit.*, p.92.

7. Jfr. *Sagen om de norske skibsejeres krav mod de Forenede Stater* (1922), *R.I.A.A.*, vol. I, p.307 ff.

8. Jfr. nærmere Whiteman, *op. cit.*, II, p.1459 ff og ovenfor § 15.

9. Jfr. ovenfor § 7.

10. Jfr. også i denne forbindelse *Henry Savage-sagen* (1865), ovenfor § 7.

11. Jfr. Audinet, »Le monopole des assurances sur la vie en Italy«, *Revue generale de droit international public* (1913), vol.20, p.10, og Harremoes, *op. cit.*, p.54 ff.

Denne opfattelse blev dog imødegået i *Oscar-Chinn* sagen (1934)¹², hvor det i anledning af Storbritanniens klage over, at den belgiske regering ved visse foranstaltninger i Belgisk Congo i virkeligheden udelukkede et engelsk selskabs ret til at drive fragtsejlad på Congo-floden, blev udtalt, at tab af kunder på grund af takst- og tarifændringer ikke er krænkelse af velerhvervede rettigheder. *Herz*¹³ hævder i denne forbindelse, at det forhold, at staten skulle have en folkeretlig pligt til at sikre fremmede disse rettigheder, vil forudsætte en pligt til at sikre sådanne rettigheder mod enhver form for forandring, og en sådan vidtgående forpligtelse kan ikke antages at eksistere. Denne tankegang skyder vel i nogen grad over målet, og kan i hvert fald næppe have relation til nationaliseringstilfælde. Selv om man kan være enig med Herz i, at fremmede ikke har ret til at fortsætte med at udøve erhverv på de hidtidige betingelser, og at altså staten heller ikke har en dertil svarende ubetinget forpligtelse til at sikre denne ret for de fremmede, er situationen en ganske anden ved nationalisering. I disse tilfælde overtager staten erhvervsvirksomheder med det formål for øje selv at fortsætte den hidtidige udnyttelse af den overtagne ejendom. Her synes det rimeligt, at staten svarer erstatning også for den erhvervede – og af staten udnyttede – good-will.

De nyeste erstatningstraktater udtaler sig ikke direkte om spørgsmålet. Som det vil fremgå nedenfor, fastsættes imidlertid erstatningen for de nationaliserede goder principielt efter ejendommens markedspris på nationaliseringstidspunktet, og forventningen om den fremtidige indtægt er en faktor, der kan være medvirkende ved bestemmelsen af dette beløbs størrelse. Særligt tydeligt er dette kommet frem, hvor man f. ex. i Frankrig og Ægypten yder erstatning også til udenlandske aktionærer i nationaliserede selskaber beregnet på grundlag af den kurs, hvortil aktierne er noteret på børsen umiddelbart forinden nationaliseringen¹⁴, idet kursværdien bestemmes under hensyn til de fremtidige indtjeningsmuligheder.

12. Jfr. *P.C.I.J. Series A/B*, no. 63, p.87-88. Det hedder bl.a. i dommen: »The Court, though not failing to recognize the change that had come over Mr. Chinn's financial position, a change which is said to have led him to wind up his transport and shipbuilding business, is unable to see in his original position – which was characterized by the possession of customers and the possibility of making a profit – anything in the nature of a genuine vested right.«

13. *Op. cit.*, p.245.

14. Jfr. således den franske nationaliseringslov af 8. april 1946, sammenholdt med traktaterne mellem Belgien og Frankrig af 18. februar 1949 og mellem Storbritannien og Frankrig af 11. april 1951, se ovenfor p.77 og p.89.

På den anden side kan den nyeste erstatningspraksis også fremvise eksempler på, at den nationaliserende stat direkte har nægtet at betale goodwill. Således har Iran i 1953 forpligtet sig til at betale erstatning til Anglo Iranian Oil Company for kompagniets installationer og distributionskontorer i Iran. Derimod ville man intet betale for tabt fremtidig fortjeneste som følge af koncessionens bortfald¹⁵.

En entydig opfattelse af dette problem kan således ikke udledes af de indgåede erstatningstraktater. Dette er imidlertid ikke mærkeligt. Som følge af erstatningernes omfang og som følge af, at fastsættelsen af den afgørende faktor for erstatningens beregning, nemlig markedsværdien af de nationaliserede goder, er præget af så omfattende skønsmæssige momenter, har det her drøftede spørgsmål om erstatning for goodwill næppe væsentlig praktisk betydning for fastsættelsen af erstatning for nationalisering.

B. Kreditorkrav

Nationaliseringen af en virksomhed omfatter normalt samtlige til virksomheden knyttede aktiver og passiver. Dette rejser spørgsmålet om, hvorledes de nationaliserede virksomheders kreditorer stilles med hensyn til erstatningsydelsen.

Dette spørgsmål er i praksis løst på forskellig måde.

I aftalen mellem Danmark og Polen af 12. maj 1949 forudsættes det således (art. 3), at fordringer mod nationaliserede virksomheder skal gøres gældende over for de tidligere ejere, idet der ved afregningen af den lovmæssige erstatning til disse ejere vil blive taget hensyn dertil¹⁶.

Denne ordning forekommer særdeles upraktisk, idet den forudsætter, at Polen yder egne borgere erstatning, et forhold, som det ikke kan være i Polens interesse, at andre stater blander sig i. Tillige rummer ordningen den urimelige – og ubegrundede – risiko for kreditor, at erstatningsmodtageren kan være uvillig til at betale gæld, hvad der kan være uhyre besværligt i internationale forhold, eller at debitor er blevet insolvent, inden kravet kan gøres gældende.

15. A.I.O.C. fik dog udbetalt \$ 600 mill. af de øvrige deltagere i det i 1953 oprettede oliekonsortium. Beløbet betaltes til delvis dækning af de her omhandlede krav.

16. Tilsvarende ordning er hjemlet i den britisk-polske aftale af 24. januar 1948, art. 15, sammenholdt med art. 16 in fine.

Ordningen er da også i almindelighed forladt af staterne, og de indgåede globalaftaler indeholder nu alle bestemmelser om, at kreditorkrav udgør en del af globalsummen. Det hedder således i den dansk-polske traktat af 26. februar 1953, at den polske regering til den danske regering bl.a. skal betale erstatning for:

»3. Danske fordringer, herunder værdipapirer, mod debitorer i Polen, hvis ejendom er berørt af den polske lovgivning eller af de forholdsregler, som er truffet i henhold hertil¹⁷.«

I overenskomsten mellem Danmark og Czekoslovakiet af 8. april 1960 er tilsvarende bestemmelse formuleret således:

»Den nævnte erstatning skal også dække danske krav imod debitorer i Czekoslovakiet, hvis ejendom er blevet berørt af nogen af de i det foregående afsnit nævnte foranstaltninger, såvel som danske interesser i ejendom berørt af alle sådanne foranstaltninger.«

Disse bestemmelser har imidlertid fået en urimelig vid formulering og bør forstås indskrænkende, som kun omfattende de fordringer, der vedrører nationaliseret ejendom. Jfr. således traktaten af 16. juli 1960 mellem de Forenede Stater og Polen, hvor de kreditorkrav, der omfattes af erstatningsaftalen vedrører:

»(c) debts owed by enterprises which have been nationalized or taken by Poland and debts which were a charge upon property which has been nationalized, appropriated or otherwise taken by Poland.«

Endelig bør nævnes, at de fleste nationaliseringslove giver kreditorerne en ringere retsstilling end den, der tilkommer ejerne. Det czekiske dekret nr. 100/45 § 5, stk. 2¹⁸ annullerer således krav, der støtter sig på »economical unjustified debts«.

I Polen holdes kun visse forpligtelser i live¹⁹. Den rumænske stat annullerede ved lov af 11. maj 1948 art. 14 alle fordringer, der skyldes dårlig administration, og i Ungarn blev alle fordringer, der alene har gavnet ejere og

17. Samme formulering benyttes i den svensk-polske traktat af 16. januar 1949.

18. Jfr. Doman, *op. cit.*, p.1158.

19. Jfr. ovenfor § 9 om nationaliseringsloven af 3. januar 1946, art. 6.

aktionærer ligeledes tilintetgjort i henhold til nationaliseringsloven af 1948, art. 9.

Disse nationale bestemmelser må imidlertid principielt betragtes som uden virkning for de folkeretlige krav på erstatning. For den folkeretlige vurdering kan det alene være afgørende, om kreditorkravet er erhvervet i overensstemmelse med de nationale regler, der var gældende på erhvervelses-tidspunktet. Om de i lovene anførte synspunkter faktisk har påvirket fastsættelsen af erstatningsbeløbene vil imidlertid ikke kunne konstateres uden en nøje undersøgelse af de enkelte krav, der er fremført under de afholdte regeringsforhandlinger.

§ 19

Hvem kan gøre krav på erstatning?

A. Problemstillingen

Det er i teorien anerkendt, at de folkeretlige regler om erstatning for nationalisering alene omfatter fremmed ejendom. Dette er ingen særregel for nationaliseringstilfældene. Folkeretten regulerer ikke forholdet mellem en stat og dens borgere, og for at nationaliseringsstaten følgelig kan være underkastet en pligt til at betale erstatning til en anden stat, og for at denne anden stat kan være beskyttelseskompetent, må den ejendom, der rammes af indgrebet, have en vis national tilknytning til den erstatningsberettigede stat. Dette er da også, som det nedenfor skal påvises, anerkendt i samtlige erstatningstraktater.

Den nærmere analyse af traktatteksterne, der er nødvendig for nøjere at kunne fastlå, hvilken national tilknytning, der efter staternes praksis er afgørende for respektive erstatningspligten og beskyttelseskompetencen, indeholder imidlertid en række problemer af central betydning, navnlig for så vidt angår juridiske personer. Disse problemer i forbindelse med aktieselskaber eller andre juridiske personer er ofte blevet løst ved en entydig for alle problemer gældende bestemmelse af selskabets eller den juridiske persons nationalitet. Af hensyn til den følgende udredning, bør det derfor indledningsvis fastslås, at det ikke altid er gjort klart, at problemet om nationaliteten for aktieselskaber eller juridiske personer i virkeligheden kan optræde i forskellige relationer, og at problemstillingen m.h.t. spørgsmålet om den

nationale tilknytning, som folkeretten anerkender, er forskellig i ihvert fald nogle af disse relationer. Følgende kan tjene til illustration heraf:

Tilfælde 1: En stat N nationaliserer et aktieselskab (eller anden juridisk person), hvorved dette i realiteten opløses. Selskabet befinder sig på N's territorium, og det forudsættes, at dette ifølge N's love har nationaliteten N. Såfremt aktierne eller en del af disse tilhører borgere i en fremmed stat, opstår det spørgsmål, om denne fremmede stat er beskyttelseskompetent over for N, eller om N tværtimod kan afvise den fremmede stat under henvisning til, at den forholdsregel, der giver anledning til beskyttelsen, rammer »egen statsborger«, nemlig selskabet.

Det er her problemet om ejendommens nationale karakter i forholdet til den nationaliserende stat, der skal løses, eller med andre ord, om den formelle nationale tilknytning til den stat, der foretager indgrebet, eller det reelle tilhørsforhold er afgørende for beskyttelseskompetencen.

Dette problem, der kan betegnes som *de juridiske personers passive nationalitetsproblem* vil blive behandlet nedenfor i afsnit B.

Tilfældet 2: En stat N nationaliserer ejendom i N, der tilhører et aktieselskab (eller anden juridisk person), der har sæde i staten B eller er indregistreret i B, eller i hvilket borgere i staten B har en interesse, uden at aktieselskabet har N's nationalitet. I denne forbindelse opstår spørgsmålet om, hvorvidt det nævnte selskab har B's nationalitet, samt om hvorvidt nationalitet er afgørende for beskyttelseskompetencen i denne relation, idet udgangspunktet må være, at en stat som hovedregel udelukkende kan repræsentere interesser, der tilhører en statsborger, hvad enten denne er en fysisk eller juridisk person.

Dette problem, der kan betegnes som *de juridiske personers aktive nationalitetsproblem*, angår således spørgsmålet om ejendommens nationale karakter i relation til den beskyttende stat. Det gælder således her om at udfinde, hvilket kriterium der i beskyttelsesmæssig henseende er afgørende for nationaliteten. Dette spørgsmål vil blive behandlet nedenfor i afsnit C.

Tilfældet 3: Endelig kan den situation tænkes, at staten N nationaliserer ejendom, der tilhører et aktieselskab, der har nationaliteten N eller en tredje-stat T's nationalitet, men hvor aktierne helt eller delvis ejes af borgere eller selskaber, der har nationaliteten B.

Dette problem adskiller sig fra det ovenfor under tilfælde 1 nævnte bl.a.

derived, at selskabet er intakt efter nationaliseringen. Det spørgsmål der opstår i denne forbindelse er, om staten B er beskyttelseskompetent over for staten N. Dette er problemet om, hvilken karakter det nationale tilhørsforhold skal have.

Dette spørgsmål vil blive drøftet nedenfor under afsnit D i forbindelse med diskussionen om det indirekte tilhørsforhold.

B. Hvad er afgørende for ejendommens nationale karakter?

1. *Ejendommen har ingen selvstændig nationalitet.* Såfremt den pågældende ejendom ikke er i besiddelse af en selvstændig nationalitet, vil det rejste spørgsmål kunne besvares ved en afgørelse af, hvem ejendommen tilhører.

Er ejeren dansk statsborger, vil ejendommen følgelig med hensyn til de her behandlede problemer blive betragtet som dansk ejendom, selv om ejendommen måtte befinde sig i den nationaliserende stat. Denne ejendom vil således – som følge af tilhørsforholdet – være undergivet de folkeretlige regler om nationalisering.

Herom kan der ikke herske tvivl.

2. *Ejendommen har selvstændig nationalitet.* Tvivl kan derimod opstå, når det gode, der nationaliseres, og for hvilket der kræves erstatning, i henhold til den nationale lovgivning har en selvstændig nationalitet, der er forskellig fra nationaliteten hos den eller de, som godet tilhører.

Denne situation kan foreligge, hvor den omhandlede ejendom er en såkaldt juridisk person, idet det ofte er således, at fx. et aktieselskab har en selvstændig nationalitet¹.

Der rejser sig da det problem, som ovenfor er betegnet som de juridiske personers passive nationalitetsproblem, hvorefter spørgsmålet er, om den nationale karakter af en virksomhed i fx. aktieselskabsform skal bestemmes af den juridiske persons formelle nationalitet eller efter nationaliteten hos den, selskabet tilhører.

Problemet er ikke uden praktisk betydning i nationaliseringstilfælde. En dansk borger ejer fx. aktier i et selskab, der har sæde i Polen og er indregistreret i Polen, ligesom hele selskabets virksomhed udøves i Polen. Efter dansk ret vil selskabet ikke kunne betragtes som dansk². Efter polsk ret vil

1. Jfr. H. B. Krenchel, *Håndbog i dansk Aktieret* (1954), p.43.

2. Jfr. *Ibid.*, p.44.

selskabet blive betragtet som polsk. Problemet er da, om den polske regering, uanset selskabets polske nationalitet må anerkende, at nationaliseringen rammer fremmed ejendom.

Siden 1890 har dette problem flere gange foreligget i international doms- og voldgiftspraksis³. Tidligere var staterne særdeles utilbøjelige til at støtte deres borgeres krav på erstatning for tab, de havde lidt i deres egenskab af aktionærer i fremmede selskaber. Et illustrerende eksempel herpå er noten af 27. april 1866 fra de Forenede Staters udenrigsminister til den amerikanske gesandt i Columbia, hvor det bl.a. hedder:

»It may well be that subjects of Great Britain, France and Russia are stockholders in our national banks. Such persons may own all the shares except a few necessary for the directors whom they select. Is it to be thought that each of these Powers shall intervene when their subjects consider the bank aggrieved by the operations of this Government?

If it were tolerated, suppose England were to agree to one mode of adjustment, or one measure of damages, while France should insist upon another, what end is conceivable to the complications that might ensue? It is argued that there is no policy which requires us to encourage the employment of American capital abroad by extending to it any protection beyond what is due to the strictest obligation. There is no wise policy in enlarging the capacity of our citizens domiciled abroad for purpose of mere pleasure, ease or profit, to involve this Government in controversy with foreign Powers⁴.«

Den historiske karakter af denne opfattelse understreges tydeligt af sidste afsnit af den citerede del af noten, og der skulle da heller ikke gå mange år, før de Forenede Stater og Storbritannien, der havde fulgt samme politik, fraveg disse synspunkter, således som det kom til udtryk i sagen vedrørende *Delagoa Bay and East African Railway Company* (1891)⁵.

Den 14. december 1883 fik en amerikansk statsborger, Edward Mac Murdo, koncession fra den portugisiske regering til at oprette et portugisisk selskab, der skulle bygge en jernbane fra Lourenco Marquis til grænsen mel-

3. En analyse af den hidtidige praksis findes hos J. Mervyn Jones, »Claims on Behalf of Nationals who are Shareholders in Foreign Companies«, *B.Y.I.L.* (1949), vol. 26, p.225-258. Denne forfatter synes dog ikke at have haft øje for den forskel i problemstillingen som nærværende gennemgang af de juridiske personers nationalitetsproblem bygger på.

4. Citeret efter Jones, *op. cit.*, p.228.

5. Jfr. Whiteman, *op. cit.*, vol. III, p.1694.

lem portugisisk Afrika og Transvaal. For at skaffe den fornødne kapital dannedes det engelske selskab, efter hvilket sagen har fået navn. Arbejdet på jernbanen var næsten fuldført, da den portugisiske regering i 1888 meddelte, at jernbanen skulle være 8 km. længere end oprindeligt planlagt, samtidig med at der fastsattes en snæver tidsfrist for arbejdets fuldførelse. Da det var umuligt for selskabet – bl.a. på grund af regntiden – at overholde denne frist, annullerede den portugisiske regering koncessionen med påstået hjemmel i selskabets kontraktsbrud.

England og de Forenede Stater (på Mac Murdos enkes vegne) protesterede over for Portugal og krævede erstatning. Portugal søgte at afvise disse staters indblanding under henvisning til, at Portugals regering alene kunne forhandle med det portugisiske selskab.

Dette selskab var imidlertid i virkeligheden holdt op med at fungere som følge af Portugals annullering af koncessionen. I den britiske note til Portugal hedder det bl.a.:

»(Her Majesty's Government) ... hold the action of the Portuguese Government to have been wrongful, and to have violated the interests of the British Company which was powerless to prevent it, and which, as the Portuguese company is practically defunct, has no remedy except through the intervention of its own Government⁶ ...«

Portugal måtte anerkende dette synspunkt, og sagen blev afgjort ved voldgift, hvor erstatningen for Portugals adfærd blev fastsat. Sagen viser således klart, at skønt den ejendom, der blev ramt af indgrebet, formelt var portugisisk, kunne Storbritannien og de Forenede Stater protestere som følge af, at tilhørsforholdet viste hen til disse to staters borgere.

Lignende synspunkter kom frem i *El Triunfo-sagen* (1902)⁷, hvor Salvadors regering havde medvirket til visse uregelmæssigheder, der bevirkede, at et i Salvador indregistreret selskab, der ejedes delvis af amerikanske interesser, blev erklæret konkurs, og hvorefter en selskabet tilhørende koncession blev annulleret. Også i dette tilfælde søgte Salvador at afvise de Forenede Staters protest under henvisning til *Delagoa Bay-sagen*.

En interessant noteveksling om disse spørgsmål fandt i øvrigt sted mellem Storbritannien og de Forenede Stater i 1925 i anledning af, at Rumænien – på Storbritanniens tilskyndelse – i 1916 havde ødelagt visse indretninger

6. Jones, *op. cit.*, p.230.

7. Moore, *Digest of International Law* (1906), vol. VI, p.649.

ved de rumænske oliefelter. En del af den ødelagte ejendom tilhørte The Romano Americana Company, der var indregistreret i Rumænien, ligesom dette selskabs sæde var i Rumænien. Næsten hele aktiekapitalen tilhørte Standard Oil Company i New Jersey. Storbritannien afviste de Forenede Staters erstatningskrav, bl.a. fordi selskabet ikke var amerikansk.

Hertil svarede de Forenede Stater bl.a.:

»Numerous precedents showing the practice of Governments to intervene on behalf of foreign corporation exist. Among the Delagoa Bay case, El Triunfo case, the Alsop case, and the Tlahualilo case ... It would seem from the foregoing that the failure of Governments to protect their nationals in any case rests on other grounds, than that their interest is represented in foreign corporations, and that it is established practice of Governments to protect the interests of their nationals in foreign corporations in appropriate cases⁸.«

Storbritannien svarede hertil bl.a.:

»His Majesty's Government readily admit that many cases might be cited in which a Government has used its good offices in the interests of its own nationals, who are stockholders in a foreign corporation ...

Cases of this kind fall, generally speaking, into two classes: (1) where the action of the Government against whom the claim is made has, in law or in fact, put an end to the company's existence, or by confiscating its property, has compelled it to suspend operation; (2) where by special agreement between the two Governments a right to compensation has been accorded to the shareholders. From the second class of cases it is plain that no principle of international law can be deduced. The first class, so far from being an exception to the general rule, is in fact an example of its application, for it is not until a company has ceased to have an active existence or has gone into liquidation that the interest of its shareholders ceases to be merely the right to share in the company's profits and becomes a right to share in its actual surplus assets⁹.«

De Forenede Stater opgav imidlertid kravet over for Storbritannien og opnåede erstatning fra den rumænske stat, som var den reelle skadevolder.

Den skildrede praksis, som ovennævnte eksempler er et udtryk for, synes også på grundlag af reale betragtninger at være velbegrundet, i hvert fald for så vidt angår nationaliseringsindgreb rettet mod et nationalt selskab. Thi netop i disse tilfælde vil det pågældende selskab opløses.

8. Hackworth, *Digest of International Law* (1943), vol. V, p.841.

9. *Ibid.*, p.843.

De folkeretlige regler om beskyttelse af fremmed ejendom har til formål at varetage fremmede stater og deres borgeres interesser i udlandet, og den økonomiske interesse, en fremmed har i et aktieselskab, derved at han ejer en del af selskabets aktier, må efter almindelig opfattelse betragtes som en i forhold til aktiebeløbet udgørende andelsret til selskabets formue. Når andelsretten gøres værdiløs, derved at aktieselskabet nationaliseres, er der for de folkeretlige regler den samme trang til at beskytte denne form for ejendom, som i de tilfælde, hvor en fast ejendom eller en løsøregegenstand, der ejes af en udlænding, bliver nationaliseret.

Heroverfor kan ikke rettes den indvending, at disse betragtninger er i strid med selskabsretlige synspunkter, hvorefter en juridisk person netop er en praktisk enhed, og at det vil stride mod et aktieselskabs hele formål og karakter, såfremt selv minoritetsrettigheder direkte kan gøres gældende over for tredjemand (den nationaliserende stat) uden om det fællesskab, som aktieselskabet er udtryk for.

Det karakteristiske ved den situation, der behandles her, er imidlertid, at det statslige indgreb omfatter selve selskabet eller hele selskabets formue, således at dette i virkeligheden ophører med sin hidtidige eksistens. Derved likvideres i realiteten den juridiske person, og andelsretten manifesterer sig følgelig som en aktuel ret til en del af selskabets formue. At den nationaliserende stat i enkelte tilfælde har bibeholdt aktieselskabsformen, også efter at virksomheden er overgået til statseje, synes ikke at skulle føre til et andet resultat, da det oprindelige aktieselskab, der ejedes helt eller delvist af fremmede, også i dette tilfælde i realiteten er ophørt.

Det forhold, at et aktieselskab har selvstændig nationalitet, kan være praktisk og rimeligt i forhold til en stats interne lovgivning, men denne nationalitet bør ikke være afgørende for, om den juridiske person nyder beskyttelse i henhold til den folkeretlige fremmedret over for den stat, hvis nationalitet – ud fra helt andre folkeretten uvedkommende motiver – er tildelt den juridiske person¹⁰.

Et enkelt aspekt af disse synspunkter blev også fremført i en britisk note til den mexicanske regering i anledning af dennes nationalisering af det britisk ejede mexicanske selskab.

Det hedder bl.a. i noten:

»If the doctrine were admitted that a government can first make the operation of

10. Jfr. også Mosler, *Wirtschaftskonzessionen bei Änderungen der Staatshoheit* (1948), p.44, og de der nævnte sager i forbindelse med successionsproblemerne.

foreign interests in the territories depend upon their incorporation under local law, and then plead such incorporation as the justification for rejecting foreign diplomatic intervention, it is clear that the means would never be wanting whereby foreign governments could be prevented from exercising their undoubted right under international law to protect the commercial interests of their nationals abroad^{11 12}.»

Den udvikling, der på dette område af folkeretten har fundet sted fra 1866 er bekræftet ved de erstatningsforhandlinger, der er blevet ført mellem Schweiz og Czekoslovakiet i forbindelse med de czekiske nationaliseringsforholdsregler.

I den mellem disse to stater indgåede traktat af 18. december 1946 bestemmes, at erstatning ydes for nationaliserede schweiziske selskaber, d.v.s. selskaber, hvor den schweiziske kapital udgør mere end 50 0/0. Ved tillægsprotokol af 7. februar 1947¹³ tilføjes imidlertid til denne bestemmelse:

»D'une facon generale, il est bien entendu que, d'autre part, les participations minoritaires suisses beneficent egalement de cette protection ...«

Det fremgår også af den i den franske Journal Official af 11. november 1951 offentliggjorte fortegnelse over de interesser, der var blevet erstattet i henhold til den mellem Frankrig og Polen den 19. marts 1948 indgåede erstatningsaftale, at der var ydet erstatning for franske interesser i 54 selskaber, hvoraf 47 var polske selskaber ifølge polsk lov. I syv af disse polske selskaber var de franske interesser kun minoritetsinteresser, idet de udgjorde fra 11–31 0/0 af aktiekapitalen.

Hjemmel til beskyttelse af aktionærinteresser – øjensynligt uden hensyn til, hvorvidt der er tale om majoritets- eller minoritetsinteresser – findes også i den mellem Frankrig og Rumænien den 9. februar 1959 indgåede erstatningsaftale og i traktaten af 16. juli 1960 mellem USA og Polen, hvor amerikansk ejendom bestemmes som aktiver m.v., der ejes af amerikanere

11. *Cmd.* 5758 (1938).

12. Se også Harvard, *op. cit.*, art. 20, stk. 2 (c): »(Injured aliens include) ... an alien who holds, directly or indirectly, a share in, or other analogous evidence of ownership or interest in a juristic person which is a national of the respondent State ... and who suffers an injury to such interest through the dissolution of ... such juristic person ...« og den dertil knyttede kommentar p.106.

13. *Recueil officiel* (1948), p.556.

»through ownership of capital stock or direct juridical persons organized under the laws of Poland, any part of whose property has been taken by Poland ...«

I de tilfælde, hvor der ikke i erstatningstraktaten er taget stilling til det heromhandlede problem, må det følgelig antages, at denne må fortolkes i overensstemmelse med den anførte udvikling af den almindelige folkerets regler på dette område, således at tilhørsforholdet også for så vidt angår juridiske personer er afgørende for beskyttelseskompetencen over for nationaliseringsstaten, uanset om ejendommen har samme nationalitet, som denne stat.

C. Hvem skal ejendommen tilhøre?

1. *Fysiske personer.* Det er en praktisk taget enslydende formulering i de indgåede erstatningstraktater, at den ejendom, der skal erstattes som følge af nationaliseringerne, skal tilhøre personer, der er borgere i den stat, der rejser kravet om erstatning.

Dette, at nationaliteten er afgørende for den folkeretlige beskyttelseskompetence, er almindeligt anerkendt i den folkeretlige teori¹⁴ og praksis.

Problemet om, hvilken personkreds en stat kan betragte som sine borgere, løser folkeretten imidlertid ved at henvise til de nationale retssystemer¹⁵, der i så henseende er frit stillede, når blot den pågældende har en vis kvalificeret tilknytning til staten, og staten ikke misbruger sin beføjelse til at tildele statsborgerret for at omgå fremmedrettens regler.

I en for nylig afsagt dom udtaler Den internationale Domstol således:

»According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as the basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties ... A State cannot claim that the rules it has thus laid down ... (med hensyn til nationalitet) ... are entitled

14. Jfr. fx. Borchard, *op. cit.*, p.15: »... nationality is the most important factor, for it is by virtue of the bond of nationality, that (the alien) is entitled to invoke the aid of a specific protector and that a definitiv member of the international society of states has the right to interpose on his behalf to secure a guarantee for his rights and reparation for their violation.«

15. Jfr. Ross, *Folkeret*, p.170 ff, samt Haag-konventionen af 12. april 1930, art. 1: »Det tilkommer hver stat gennem sin lovgivning at afgøre, hvem der er dens statsborger ...«

to recognition by another State, unless it has acted in conformity with this general aim of making the legal bond of nationality accord with the individual's genuine connection with the State which assumes the defence of its citizens by means of protection as against other States¹⁶.«

Hvad angår fysiske personer, volder konstateringen af den pågældende nationalitet i almindelighed ingen vanskeligheder i praksis, idet statsborgerret er et objektivt konstaterbart kriterium.

Der er dog i denne forbindelse nogle enkelte spørgsmål, der kræver nærmere belysning.

For så vidt angår det særlige forhold, at en person er dobbelt statsborger, må de almindelige folkeretlige regler herom finde anvendelse, d.v.s. at krav på erstatning for nationaliseret ejendom, der tilhører en sådan person, ikke kan gøres gældende over for en stat, der også – lovligt – gør krav på den pågældende som borger, ligesom den nationaliserende stat må kunne vælge den stat, til hvilken den pågældende dobbelte statsborger er stærkest knyttet, som beskyttelseskompetent. Afgørende for dette spørgsmål må blandt andet være den pågældendes optræden, fx. hvilken nationalitet han ved tidligere lejligheder har påberåbt sig over for opholdsstaten¹⁷.

Man kunne måske rejse det spørgsmål, om en persons domicil i en stat burde være tilstrækkeligt til at gøre denne stat internationalt beskyttelseskompetent i hvert fald i de tilfælde, hvor den pågældende ikke besidder nogen statsborgerret. Det kan således synes urimeligt, at en i et land boende statsløs, der gennem sin virksomhed i landet har fået krav mod en nationaliserende stat, ikke skal have nogen mulighed for at få dette krav rejst af myndighederne i det land, i hvilket han fx. aftjener sin værnepligt og som gennem skatter m.v. får andel i udbyttet af hans virksomhed. Dette bliver så meget desto mere urimeligt, når henses til de ofte meget lange tidsrum, der ifølge de nationale love skal gå, inden ansøgning om naturalisation kan indgives.

16. *The Nottebohm Case* (1955), *I.C.J.*, 6. april 1955, p.23.

17. Jfr. Haag-konventionen af 12. april 1930, art. 4 og 5, samt den i Ross & Foighel, *Studiebog*, p. 207, anførte sag, *Baron Frederic de Born v. Yugoslavia* (1926). Se også *Amadors Report on International Responsibility*, hvor følgende bestemmelse er foreslået: »...art.21, stk.4. In cases of dual and multiple nationality, the right to bring a claim shall be exercisable only by the State with which the aliens has the stronger and more genuine legal and other ties.« *UN. doc. A/CN.4/111* (1948). Jfr. også om dette spørgsmål Sinclair, »Nationality of Claims, *British Practise*«, *B.Y.I.L.* (1950), vol. 27, p.135.

Den gældende folkeret¹⁸ – og indgåede erstatningstraktater – er imidlertid entydige på dette punkt¹⁹, derved at der stilles et ubetinget krav om statsborgerret for at en af nationaliseringen ramt person kan få erstatning.

2. *Juridiske personer.* Særlige vanskeligheder opstår i forbindelse med den beskyttelseskompetence, en stat har, for så vidt angår juridiske personer²⁰. Vanskelighederne opstår i forbindelse med to for så vidt af hinanden uafhængige spørgsmål.

Det er (a) for det første spørgsmålet om, hvilken nationalitet den juridiske person har, og (b) for det andet, om den således konstaterede nationalitet er afgørende for statens beskyttelseskompetence, eller om man som følge af problemernes kompleksitet må anerkende, at staterne for så vidt angår juridiske personer, fraviger det formelle nationalitetsprincip, enten således, at staten for at rejse krav om beskyttelse, kræver mere end formel nationalitet, eller om staten omvendt anerkendes som beskyttelseskompetent for andre end formelt nationale selskaber.

ad (a). Heller ikke i forbindelse med spørgsmålet om juridiske personers nationalitet, giver folkeretten nogen direkte løsning. Folkeretten henviser til de nationale retssystemer, således at spørgsmålet, om en juridisk person, fx. et aktieselskab nationalt kan betragtes som knyttet til staten A, alene må afgøres efter A's lovgivning²¹.

18. Cfr. dog sagen om *Martin Koszta* (1853), Moore, *Digest*, vol. III, § 490, hvor de Forenede Stater anså sig beskyttelseskompetent for en person, der var domicileret i de Forenede Stater og som midlertidigt opholdt sig i Tyrkiet. Sagen er blevet kraftigt kritiseret, og er blevet begrundet ud fra de ganske særlige omstændigheder, der forelå, herunder at Koszta havde indgivet ansøgning om amerikansk statsborgerskab. Borchard, *Diplomatic Protection*, p.570-574.

19. Cfr. Wehberg, som i *Annuaire* (1950), vol. 43 I, p.110, oplyser, at der mellem Schweiz og Polen er indgået fortrolig overenskomst, hvorved Polen forpligter sig til at erstatte ejendom tilhørende statsløse, der er domicileret i eller ejer ejendom, der er placeret i Schweiz.

20. Jfr. Borum, *op. cit.*, p.174-184, og mere udførligt Louis-Lucas, »Remarques relatives a la détermination de la nationalité des sociétés«, *La semaine juridique* (1953), p.1104, og Mann, »Zum Problem der Staatsangehörigkeit der juristischen Person«, *Festschrift für Martin Wolf* (1952), p.271 ff.

21. I lov nr. 132 af 30. marts 1946 om konfiskation af tysk og japansk ejendom, synes § 2 at bestemme, hvornår et selskab er tysk. – Dette skyldes imidlertid denne lovs ganske særlige karakter. I forhold til loven er et selskabs tyske natio-

Ligesom ved afgørelsen af fysiske personers nationalitet, er de i de nationale love angivne tilknytningsmomenter, for så vidt angår juridiske personer, forskellige fra stat til stat²².

Hyppigt anvendes ét af følgende kriterier som grundlag for nationalitetsbestemmelsen:

selskabets sæde,
selskabets indregistrering,
nationaliteten hos de personer, der kontrollerer selskabet.

En nærmere gennemgang af disse kriteriers anvendelighed i de enkelte stater har ingen interesse for nærværende problem. Til illustration kan blot anføres, at den eksisterende praksis i de nationale love selvsagt også giver sig udslag i de indgåede erstatningskrav.

Den dansk-polske protokol II af 26. februar 1953 omfatter således

»handelsvirksomheder, der har deres sæde²³ i Danmark« (art. V).

Overensstemmende hermed er den svensk-polske protokol af 16. november 1949, der i art. 5 indeholder følgende bestemmelser:

»Såsom svenska skola anses ... juridiska personar eller handelsföretag med säte i Sverige.«

nalitet identisk med ejendommens egenskab af fjendtlig ejendom, og med hensyn til dette spørgsmål må den danske lovgivning være frit stillet. Derimod kan denne bestemmelse af selskabernes nationalitet næppe have betydning for andre relationer.

22. Ifølge Mervyn Jones er det forhold, at aktieselskaber forsynes med en nationalitet noget forholdsvis nyt, idet nationalitet indtil nyere tid var nøje forbundet med personlig troskabspligt overfor suverænen, jfr. Jones, *British Nationality Law and Practice* (1947), p.3-11.

23. Det antages i almindelighed, at alle aktieselskaber, der har deres hovedsæde i Danmark er danske og skal indregistreres som sådanne, jfr. Borum, *op. cit.*, p.178. Det kan dog næppe være denne antagelse, protokollens tekst bygger på, idet denne synes at forudsætte, at kriteriet »sæde« ikke giver selskabet nationalitet, men »dansk karakter«, jfr. art. V, stk. 2, hvor det hedder: »De fysiske personer skal være af dansk nationalitet og de juridiske personer og handelsvirksomheder skal være af dansk karakter, såvel i det øjeblik, da deres interesser og rettigheder blev berørt ... etc.« I virkeligheden må dette betyde, at Danmark har forladt nationalitetsprincippet som udelukkende kriterium for beskyttelseskompetence, jfr. nedenfor ad b.

Også Schweiz betragter et selskab som schweizisk, såfremt dettes sæde er i Schweiz, jfr. således eksempelvis traktaten med Jugoslavien af 27. september 1948.

De af Storbritannien indgåede traktater bygger på et andet kriterium. I traktaterne med Jugoslavien af 23. december 1948, Czekoslovakiet af 28. september 1949 og Polen af 24. januar og 11. november 1954 og med Ungarn af 27. juni 1956 hedder det således enslydende:

»'British Nationals' shall mean

...

(ii) Companies, firms and associations incorporated or constituted under the laws in force in the territory of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Canada, The Commonwealth etc. ...«

Fra områder, der ligger uden for de her omhandlede traktater, kan nævnes art. 78, stk. 9 i fredstraktaten med Italien af 1947, der bl.a. indeholder følgende:

»United Nations nationals means ... corporations or associations organised under the laws of any of the United Nations at the coming into force of the present treaty provided that the said individuals, corporations or associations also had this status on 3rd September 1943, the date of the Armistice with Italy ...«

I Harwards konventionsudkast af 1959, art. 21, stk. 3d, lægges der også ensidig vægt på, at den juridiske person for at have en stats nationalitet skal være

»established under the law of that State or of a political subdivision thereof²⁴.«

Nogen ensartethed m.h.t. hvilket kriterium, der er afgørende for et selskabs nationale karakter i folkeretlige relationer, eksisterer således ikke.

De lege ferenda kan det hævdes, at kriteriet indregistrering er det, der umiddelbart er det mest hensigtsmæssige for afgørelsen af nationalitetsspørgsmålet. For det første er kriteriet objektivt konstaterbart og derved uhyre simpelt i anvendelsen. For det andet kan man hævde, at der eksisterer en virkelig tilknytning mellem selskabet og den stat, hvori dette er indregistreret, idet det netop er denne stats lovgivning, der regulerer selskabets form og funktioner. Endelig kan det anføres, at disse synspunkter svarer til,

24. *Op. cit.*, p.108 ff.

hvad der gælder for fysiske personer, hvis nationalitet ligeledes bestemmes af den stat, hvis lovgivning giver dem denne status²⁵.

Disse synspunkter er imidlertid ikke anerkendt i praksis. De vanskeligheder, der derved opstår, formindskes kun til en vis grad ved den betydning som folkeretten tillægger den nationale karakter i forbindelse med reglerne om beskyttelseskompetencen.

ad (b). Såvel kriteriet »sæde« som »indregistrering« kan være velegnede kendetænkere for afgørelsen af et selskabs internretlige stilling, fx. i forhold til næringslovgivning eller skattelovgivning. Men ud fra de samme motiver, der førte til, at den formelle nationalitet ikke var afgørende ved bedømmelsen af, om selskabet var national ejendom i relation til den nationaliserende stat, synes det heller ikke i forbindelse med det aktive nationalitetsproblem åbenbart rimeligt, at disse kriterier alene skal være afgørende for den folkeretlige beskyttelseskompetence. Der kan være en række årsager til, at et aktieselskab er indregistreret et andet sted, end hvor det har sin virksomhed, og disse årsager har som regel intet med de motiver at gøre, der bærer reglen om den folkeretlige beskyttelseskompetence.

Der er dog her ved de juridiske personers aktive nationalitetsproblem visse særlige hensyn. Medens en stat vel er interesseret i i størst muligt omfang at beskytte sine borgeres ejendom i udlandet, ligegyldigt hvorledes denne ejendom foreligger, hvad enten ejendommen har karakter af enkelte goder, et enkeltmandsfirma eller et aktieselskab, viser praksis, at staterne på den anden side udelukkende er interesserede i at repræsentere netop *sine* borgeres ejendom.

De indgåede erstatningstraktater i forbindelse med nationaliseringer frembyder i denne relation interessante aspekter. De viser, at kun i ganske få tilfælde er den erstatningsberettigede stats normale interne nationalitetsbestemmelse tilstrækkeligt²⁶. Ofte må den indskrænkes, men lige så ofte må den udvides.

Schweiz har i sine aftaler lagt vægt på, at interessen i selskabet reelt er schweizisk. Den schweizisk-polske erstatningstraktat af 25. juni 1947 omfatter således juridiske personer, som har deres »siège social en Suisse et com-
portant un intérêt suisse prépondérant«. Lignende formuleringer findes også

25. Jfr. Harvard, *op. cit.*, p.112.

26. Jfr. også Borchard i l'Institut de droit international ved dettes møde i Cambridge 1931, *Annuaire* (1931), p.297.

i de øvrige af Schweiz indgåede erstatningstraktater, jfr. eksempelvis overenskomsten med Jugoslavien af 27. september 1948²⁷.

Et aid-memoire til denne aftale oplyser, at overvejende schweizisk interesse foreligger, når den absolutte majoritet af selskabets kapital er på schweiziske hænder, eller når den schweiziske kapital – omend i minoritet – har afgørende indflydelse på selskabets dispositioner. Herudover betragtes et selskab ligeledes for at repræsentere overvejende schweiziske interesser, når de personer, der leder dette, er schweiziske statsborgere. Schweiz har således i vidt omfang indsnævret betydningen af det formelle nationalitetskriterium.

Også de Forenede Stater går ind for det synspunkt, at nationalitet ikke er nok, men at der tillige må foreligge en afgørende reel amerikansk interesse. I aftalen med Jugoslavien af 19. juli 1948 hedder det således i art. 2, at aftalen omfatter ejendom, der tilhører

»corporations organized in the United States, provided that at least twenty per cent of a corporate claimants outstanding securities of any class were owned directly or indirectly by American nationals.«

I traktaten med Polen af 16. juli 1960 er kravet skærpet, idet aftalen omfatter

»juridical persons organized under the laws of the United States ... of which fifty per cent or more of the outstanding capital stock or proprietary interest was owned by nationals of the United States.«

I aftalen mellem Belgien/Luxemburg og Czekoslovakiet af 30. september 1952 er det fastsat i art. 11, at erstatning ydes for ejendom, der tilhører juridiske personer, der har sæde i Belgien eller i Storhertugdømmet Luxembourg, og som er af »un interêt belge ou luxembourgeois prépondérant²⁸.

Blandt de stater der går i modsat retning, altså ud over det nationale selskabsbegreb, kan nævnes Sverige. I traktaten mellem Sverige og Ungarn af

27. Jfr. også Guggenheim, »Der völkerrechtliche Schutz ...«, *op. cit.*, p.66, der hævder, at det næppe er muligt i nationaliseringsspørgsmål at betragte et selskab som nationalt, når det ikke repræsenterer væsentlige nationale interesser.

28. Dette forstås i henhold til en aftalen ledsagende protokol således, at selskabets sæde skal være i en af de to stater »... dont le capital est à raison de 45 % au moins dans des mains belges ou luxembourgeoises, dont les organes sont en majorité composés de ressortissant belges ou luxembourgeois désignés par les détenteurs belges ou luxembourgeois du capital et dont la dette éventuelle envers des créanciers étrangers n'est pas disproportionnée à l'importance du dit capital ...«

31. marts 1951 bestemmes det således i art. 2, at erstatningen omfatter ejendom, der tilhører

»... juridiske personer eller handelsbolag med säte i Sverige eller med övervägande svensk intresse.«

Denne formulering findes dog ikke i de nyeste traktater, Sverige har indgået. I aftalen med Tjcekoslovakiet af 22. december 1956, hedder det således blot i art. 5, at erstatning ydes for

»egendom, rättigheter och intressen, som direkt eller indirekt, helt eller delvis tillhöra ... juridiska personer med svensk nationalitet ...«

Danmark har over for Polen ved protokol II af 26. februar 1953 antaget det standpunkt, at Danmark er beskyttelseskompetent m.h.t. »alle juridiske personer eller handelsvirksomheder, der har deres sæde i Danmark«. Det fremgår af art. V, stk. 2, at den danske opfattelse derved går ud over nationalitetsprincippet. I traktaten mellem Danmark og Tjcekoslovakiet af 8. april 1960, art. 3, bestemmes, at de i traktaten omhandlede rettigheder og interesser skal tilhøre »... selskaber ... som var danske ...«. Der lægges således nu alene vægt på den formelle nationalitet.

Frankrig går også videre, end det nationale selskabsbegreb berettiger til, og har fx. i sin aftale med Polen af 19. marts 1948 opnået erstatning for ejendom, der tilhører franske selskaber eller selskaber under fransk kontrol, jfr. art. 4 b) og c).

Det kan allerede på baggrund af ovennævnte redegørelse konstateres, at der ikke er nogen klar og ensartet linie i staternes praksis. Kun i ganske få tilfælde, som fx. Storbritannien og nu Sverige og Danmark, anser man det nationale kriterium for selskabets tilhørsforhold som eneafgørende for beskyttelseskompetencen. Hvorvidt den indsnævring af det nationale kriterium, som de af Belgien, Schweiz og de Forenede Stater indgåede traktater er et udtryk for, er den blivende tendens, er vanskeligt at afgøre. Mange grunde taler imidlertid herfor. Netop den nyere tids skatte- og valutaproblemer bevirker ofte, at et selskab indregistreres i andet land, end dets naturlige interesser og virkefelt tilsiger. Det mellemstatlige samkvems betydning, og den hemsko uløste erstatningsproblemer er for de normale relationer staterne imellem, taler ligeledes for, at staterne bør indskrænke omfanget af beskyttelseskompetencen. Det må dog erkendes, at denne argumentation ikke er tvingende, ligesom tendensen – hvis der på nuværende tidspunkt kan tales

om en sådan – ikke er eentydig. En forståelse af praksis er vist kun mulig, såfremt man, for så vidt angår juridiske personer, søger at se det her diskuterede problem i sammenhæng med det under B drøftede. Det fremgår da, at staterne i nyeste tid såvel ved bedømmelsen af det passive som det aktive nationalitetsproblem forlader de formelle kriterier, hvad enten disse bevirker, at beskyttelseskompetencens omfang bliver særlig vid eller særlig snæver, for i stedet at søge at finde frem til det, der ud fra et folkeretligt synspunkt må og bør være det afgørende, nemlig de reelle interesser, der står bag de juridiske konstruktioner.

Dette understreges af formuleringen af tilhørsforholdets karakter, der sædvanligvis gives i forbindelse med de i nærværende afsnit gennemgåede kriterier for det nationale tilhørsforhold.

D. Hvilken karakter skal det nationale tilhørsforhold have?

Det er en stående formulering²⁹ i de indgåede erstatningstraktater, at den ejendom, der erstattes, skal tilhøre nationale fysiske eller juridiske personer enten direkte eller indirekte.

1. *Direkte tilhørsforhold.* Det direkte tilhørsforhold giver næppe anledning til tvivl, hvad enten dette er knyttet til individer eller selskaber.

2. *Indirekte tilhørsforhold.* Det indirekte tilhørsforhold for individer eller for selskaber kan vel kun foreligge derved, at en borger eller et selskab helt eller delvist ejer et selskab (i det følgende betegnet som selskab II), der igen er ejer af ejendom eller interesser, der omfattes af nationaliseringsindgreb.

Såfremt selskab II er af samme nationalitet, som de fysiske eller juridiske personer der ejer dette selskab, da er erstatningen allerede hjemlet ved traktaternes bestemmelse om, at erstatning ydes for ejendom, der direkte tilhører nationale juridiske personer.

Selvstændig betydning får bestemmelsen om indirekte tilhørsforhold derfor kun, hvis selskab II er et i forhold til dets ejere fremmed selskab.

Forstået på denne måde synes formuleringen om indirekte tilhørsforhold at tage sigte på to situationer:

29. Formuleringen findes dog ikke i den mellem Norge og Bulgarien den 2. december 1955 og i den mellem Norge og Polen den 23. december 1955 indgåede globalerstatningsaftale.

- (a) selskab II har hverken ejernes eller den nationaliserende stats nationalitet,
- (b) selskab II har den nationaliserende stats nationalitet.

ad (a). Såfremt det indirekte tilhørsforhold omfatter den situation, hvor selskab II har tredjestats nationalitet, vil denne formulering føre til urimelige konsekvenser. Nogle eksempler vil illustrere dette:

Ex. 1: En dansk statsborger ejer nogle aktier i et tysk selskab (selskab II), der ejer ejendom i Polen. Ejendommen nationaliseres, hvorved det tyske selskab lider tab.

Reglen om indirekte tilhørsforhold synes at føre til den konsekvens, at den danske statsborger gennem sin regering skal kunne gøre krav på erstatning svarende til den andel, hans aktier udgør af den samlede selskabskapital. Under hensyn til, at Tyskland ikke har indgået traktat med Polen om erstatning, og at de, der ejer den resterende aktiekapital, følgelig ingen erstatning får, og under hensyn til selskabsretlige regler, hvorefter en aktionær i et bestående selskab ikke kan rejse krav i anledning af, at der påføres selskabet et tab, synes denne konsekvens uantagelig. Et sådant krav, der var været drøftet under de dansk-polske erstatningsforhandlinger, er da også blevet afvist af Polen.

Ex. 2: En amerikansk statsborger ejer aktier i et schweizisk selskab (selskab II), der ejer ejendom, der er blevet nationaliseret i Jugoslavien.

Såvel Schweiz som de Forenede Stater har indgået aftale med Jugoslavien om erstatningsydelse for nationaliseret ejendom, men aftalerne har forskelligt indhold. Erstatningen til de Forenede Stater betales kontant i guld, medens erstatningen til Schweiz erlægges i rater over 10 år. Også i dette tilfælde synes det unødigt kompliceret og i strid med de aktieretlige regler, såfremt den amerikanske borger skulle kunne gøre krav på den til de Forenede Stater udbetalte erstatning. Han må i lighed med de andre aktionærer i det schweiziske selskab modtage erstatning gennem Schweiz, idet den til Schweiz udbetalte erstatningssum også vil omfatte hans krav.

Det er følgelig et spørgsmål, om det er i overensstemmelse med de kontraherende staters opfattelse at drage de anførte urimelige konsekvenser af traktaternes formulering og forstå den her omhandlede traktatbestemmelse således, at erstatning i disse tilfælde er ydet – og bør ydes – til den stat, hvortil de indirekte ejere er knyttet nationalt.

Dette spørgsmål må vist nok besvares benægtende.

Der er således ikke i de dansk-polske erstatningsforhandlinger indrømmet erstatningspligt for indirekte tilhørsforhold via fremmede stater. Ej heller har dette været tilfældet under de fransk-polske forhandlinger, hvor den offentliggjorte fortegnelse³⁰ over erstattede franske interesser kun giver udtryk for, at der er ydet erstatning for ejendom der direkte tilhører franske fysiske og juridiske personer, eller indirekte gennem polske selskaber.

I besvarelse af en forespørgsel³¹ har det svenske udenrigsministerium meddelt, at erstatning for ejendom, der indirekte – gennem fremmede selskaber – tilhører svenskere, heller ikke er opnået af Sverige. Det britiske udenrigsministerium har oplyst, at The Foreign Compensation Commission (der er en britisk kommission, som har til opgave at fordele de af de erstatningsydende stater indbetalte beløb) i enkelte tilfælde har udbetalt erstatning for ejendom nationaliseret i Jugoslavien og Tjecoslovakiet, og som tilhørte selskaber, der har sæde i Schweiz, men kontrolleres af britisk aktiemajoritet. Det er udtrykkelig fremhævet, at disse erstatningskrav ikke er omfattet af de schweiziske aftaler (på grund af den britiske kapital), og at man ikke i fremtiden kan forvente, at sådanne krav bliver dækket³².

Endelig kan nævnes, at bestemmelsen om indirekte tilhørsforhold i aftalen mellem Schweiz og Tjecoslovakiet den 18. december 1946 (der i øvrigt senere blev afløst af en globalaftale), forårsagede, at Tjecoslovakiet ved tilægsprotokol af 7. februar 1947³³ i art. 1, stk. 4, blev fritaget for at betale erstatning for schweiziske interesser i tyske firmaer, idet man forventede, at sådanne krav ville blive reguleret ved den kommende fredskonference med Tyskland. Heller ikke i dette tilfælde anerkendtes således det indirekte tilhørsforhold som grundlag for erstatningskrav.

30. *Journal officiel* af 11. november 1951.

31. På min foranledning fremsendt gennem udenrigsministeriet.

32. Det af det britiske udenrigsministerium således meddelte viser imidlertid ikke, at Storbritannien har opnået dækning for de her omhandlede krav fra Jugoslavien og Tjecoslovakiet, idet kommissionen foretager fordelingen af de indkomne beløb alene på grundlag af engelsk intern ret, således som denne er fastsat i The Foreign Compensation Act af 12. juli 1950. Selv om Jugoslavien og Tjecoslovakiet måtte have ydet erstatning for de omhandlede krav, er det også et spørgsmål, om der i disse tilfælde er tale om indirekte tilhør. Efter de schweiziske love har disse selskaber ikke schweizisk nationalitet, og den britiske kontrol over selskaberne peger henimod at disse i realiteten er britiske, uanset at de ikke er indregistrerede i Storbritannien, jfr. det ovenfor under C anførte.

33. Jfr. *Receuil officiel* (1948), p.547.

ad (b). Det er ovenfor i forbindelse med analysen af reglerne om de juridiske personers passive nationalitetsproblem antaget, at også ved juridiske personer er det det reelle tilhørsforhold, der er afgørende, selv om det nationaliserede selskab har den nationaliserende stats nationalitet. De selskabsretlige synspunkter taler ikke afgørende imod det antagne resultat, da det i denne situation måtte forudsættes, at nationaliseringen var rettet mod selve selskabet, hvorved dette i realiteten opløstes, og de enkelte aktionærers ret vil da i denne situation manifestere sig som en aktuel andelsret.

Anderledes er situationen imidlertid, hvor der er tale om nationaliseret ejendom, der tilhører et også efter nationaliseringen intakt selskab i den nationaliserende stat, og hvor selskabet efter denne stats love har dennes nationalitet. Her er for så vidt samme trang for fremmede stater til at beskytte deres borgeres aktionærinteresser i disse selskaber, allerede af den grund, at det i praksis er uhyre vanskeligt at afgøre, hvor stor en del af formuen, der skal nationaliseres, for at selskabets eksistens i realiteten skal være bragt til ophør. På den anden side kan man ikke i denne situation på forhånd helt afvise de selskabsretlige synspunkter, hvorefter den enkelte aktionær ikke bør kunne optræde uden om selskabets organer.

Problemet forelå bl.a. i forbindelse med Mexicos nationalisering i 1938 af ejendom tilhørende The Mexican Eagle Company, der var indregistreret i Mexico, hvor selskabet havde sæde, og hvis aktiekapital for ca. 70 %'s vedkommende var på britiske og hollandske hænder. Storbritannien protesterede over for Mexico, der imidlertid afviste protesten, dels under henvisning til selskabets nationale karakter. Disse synspunkter kunne Storbritannien ikke anerkende, og sagen fandt omsider sin løsning ved indgåelsen af en traktat mellem Storbritannien og Mexico (og en tilsvarende mellem Holland og Mexico) den 7. februar 1946, hvor de nærmere principper for erstatningsbetalingen blev fastlagt. Mexico måtte således bøje sig for britiske synspunkter³⁴.

Også i forbindelse med erstatningsbetalingerne efter 1. og 2. verdenskrig er indgået traktater, der udstrækker beskyttelseskompetencen til indirekte ejerforhold i den her omhandlede situation. Eksempelvis kan nævnes, at fredstraktaten af 1947 med Italien i art. 78, stk. 4 b), indeholder følgende bestemmelse:

»United Nations nationals who hold, directly or indirectly, ownership interests in corporations or associations which are not United Nations nationals within the

34. Jfr. Jones, *op. cit.*, p.24.

meaning of paragraph (a) of this article, but which have suffered a loss by reason of injury or damage to property in Italy, shall receive compensation in accordance with subparagraph (a) above. This compensation shall be calculated on the basis of the total loss or damage suffered by the corporation or association, and shall bear the same proportion to such loss or damage as the beneficial interests of such nationals in the corporation bear to the total capital thereof³⁵.«

Denne bestemmelse synes tillige at dække den situation, hvor de pågældende selskaber stadig er fungerende.

I sagen om Mexican Eagle Company og i de nævnte fredstraktater har man således sat sig ud over de selskabsretlige synspunkter, der var afgørende for ikke at anerkende det indirekte tilhørsforhold i den ovenfor under (a) skildrede situation, hvor selskab II havde tredjestats nationalitet. Dette synes også rimeligt. Når selskab II har den indgribende stats nationalitet, betyder dette, at selskabets muligheder for at opnå den fornødne beskyttelse er meget begrænsede. Disse muligheder kan være lige så stærkt begrænsede som i den situation, hvor selskabet totalt opløses. Valget står her imellem at anerkende nogen folkeretlig beskyttelse eller se helt bort fra denne. Ved afgørelsen af dette valg bør de selskabsretlige hensyn vige. Dette må da også være betydningen – og den eneste betydning – af den i erstatningstraktaterne anvendte formulering om det indirekte tilhørsforhold.

Forstået på denne måde og i sammenhæng med det ovenfor under B og C anførte, må det kunne hævdes, at staterne ifølge den nyeste traktatpraksis i videst muligt omfang søger at varetage deres borgeres reelle interesser, uanset hvorledes disse måtte fremtræde.

E. På hvilket tidspunkt skal det nationale tilhørsforhold foreligge?

Det er almindeligt antaget i folkeretten, at for at en stat kan rejse krav på en borgers vegne over for en anden stat, skal det nationale tilhørsforhold foreligge, såvel på tidspunktet for retskrænkelsen som på det tidspunkt, hvor kravet på erstatning gennemføres.

Det til brug for kodifikationskonferencen i Haag i 1930 udarbejdede diskussionsgrundlag indeholdt herom følgende bestemmelse:

»A State may not claim a pecuniary indemnity in respect of damage suffered by a private person in the territory of a foreign State unless the injured person was

35. Tilsvarende bestemmelse findes i fredstraktaterne med Bulgarien, art. 23, stk. 4 (b), Rumænien, art. 24, stk. 4 (b), og med Ungarn, art. 26, stk. 4 (b).

its national at the moment when the damage was caused and retains its nationality until the claims is decided ...»

Uanset at spørgsmålet ikke blev drøftet på konferencen, blev ovenstående betragtet som et udtryk for den internationale praksis og den fremherskende opfattelse hos flertallet af de stater, der havde besvaret Folkeforbundets spørgsmål herom³⁶.

Det teoretiske grundlag, man har søgt at give dette problem, nemlig diskussionen om, hvorvidt kravet »ejes« af den krænkede private eller af staten selv, skal ikke her gøres til genstand for nærmere drøftelse. Den af *Alf Ross*³⁷ påviste urealistiske og spekulative karakter i denne diskussion kan i det hele tiltrædes. Problemet er alene et praktisk problem, for hvis afgørelse udelukkende praktiske overvejelser m.h.t. de situationer, hvor rejsning af internationale krav vil være af betydning, er afgørende. Dette synes også anerkendt i ovenciterede diskussionsgrundlag.

Der kan dog i den internationale traktatpraksis påvises eksempler, hvor staterne har fraveget den almindelige folkeretlige regel.

I en noteveksling³⁸ mellem de Forenede Stater og Belgien af 5. december 1949 m.v., om erstatning for krigsskade til amerikanske borgere, bestemmes således, at de pågældende, for at opnå den i traktaten omhandlede gunstige retsstilling, som hovedregel skal være amerikanske statsborgere, såvel på det tidspunkt hvor krigsskaden opstod, som på det tidspunkt hvor erstatningsaftalen trådte i kraft. Der tilføjes herefter:

»This benefit is likewise granted to persons who had the status of »american nationals« on only one of the two aforesaid dates and that of nationals of either Belgium or another country with which Belgium concluded a reciprocity agreement regarding war damages on the other date.«

Denne regel er i sin formulering ganske tiltalende, idet den i hvert fald eliminerer den uhensigtsmæssighed, som den traditionelle regel medfører, i de tilfælde hvor der foreligger nationalitetsveksel i tidsrummet mellem kravets opståen og dettes gennemførelse mellem to stater, som hver for sig har opnået forholdsvis ensartede erstatningsordninger med den erstatningsforpligtede stat. Reglen ses dog ikke anvendt i andre tilfælde end det notevekslin-

36. Jfr. Briggs, *The Law of Nations* (1953), p.733, og de der angivne citeringer og henvisninger.

37. *Folkeret*, p.294.

38. 2. *U.S.T.*, p.945-946.

gen dækker. Specielt kan det oplyses, at de Forenede Stater har betragtet den i notevekslingen anvendte regel som en særegen undtagelse. I februar 1959 har State Department i forbindelse med en henvendelse til kongressen³⁹ med henblik på en fravigelse af nationalitetskravet på det tidspunkt, hvor kravet opstår, således udtalt:

»In view of the above-mentioned impressive array of pronouncements by Secretaries of State of learned professors and authors of recognized competence in the field of international law and practice, and of tribunals, including the Permanent Court of International Justice⁴⁰, it is difficult to understand how the proponents of the theories advanced in the petition could expect to succeed in their efforts to convince the Government of the United States that there is no doctrine in international law which requires that, in order to be legally valid, an international claim be national in origin, that is, that the claimant be a national of the claimant state at the time his claim arose. Of course, two nations could as between themselves, as in the case of Belgium and Czechoslovakia⁴¹ ... agree to depart from the doctrine, but that fact cannot, as stated above, create a principle of international law binding on states which are not parties to such an agreement⁴².«

For så vidt angår de indgåede erstatningstraktater for nationaliseret ejendom, er det den alt overvejende hovedregel, at folkerettens almindelige regel følges, således at den ramte udlænding skal have den erstatningsberettigede stats nationalitet, såvel på indgrebets tidspunkt som på tidspunktet for erstatningskravets gennemførelse. Den nøjagtige bestemmelse af disse tidspunkter er imidlertid ikke ensartet.

For så vidt angår det tidligste tidspunkt, hvor den erstatningsmodtagende stats nationalitet skal foreligge, bestemmer de fleste traktater, at dette skal være den dag, hvor nationaliseringsforholdsreglerne er foretaget. Dette var

39. Henvendelsen blev bl.a. fremsat af the Conference of Americans of Central and Eastern European Descent, og angik udbetaling af erstatningsbeløb for nationaliseringer i Bulgarien, Ungarn og Rumænien. Henvendelsen søgte at ændre amerikansk lovgivning og betingelserne for udbetalingen, bl.a. med den argumentation, at der ikke i folkeretten fandtes en regel som angivet i teksten.

40. H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court* (1958), p.350-352, mener dog med støtte i domstolens praksis, at Den internationale Domstol anerkender undtagelser fra den traditionelle regel, jfr. *Panevezys-Saldutiskis Case, Series A/B*, No. 76 (1939), p. 16 og p. 35, og *Reparation for Injuries Case, I.C.J. Reports* 1949, p. 181.

41. Der henvises her til aftalen af 30. september 1952, jfr. straks nedenfor.

42. Citeret efter *A.J.I.L.* (1959), vol. 53, p.909.

således formuleringen i aftalen mellem Storbritannien og Jugoslavien af 23. december 1948, Storbritannien og Czekoslovakiet af 28. september 1949, Frankrig og Bulgarien af 28. juli 1955, Storbritannien og Ungarn af 27. juni 1956, Sverige og Czekoslovakiet af 22. december 1956, mellem Holland og Jugoslavien af 17. marts 1958 og mellem Danmark og Czekoslovakiet af 8. april 1960.

Denne ensartethed i traktaternes formulering, hvorefter den almindelige folkerets regler faktisk iagttages, er imidlertid kun tilsyneladende.

I en »Interpretative Minute« til aftalen mellem Storbritannien og Czekoslovakiet af 28. september 1949 hedder det således, at »the date of the relevant measure« betyder »in all cases in which the measure concerned was effected by or as a direct consequence of law, the date of Promulgation of the law and, in any other case, the date of Signature of the compensation Agreement⁴³«. Heraf følger, at det ikke i alle tilfælde er nødvendigt at dokumentere nationalitet på det tidspunkt, hvor indgrebet faktisk er foretaget.

I aftalen mellem Storbritannien og Polen af 24. januar 1948 findes den regel, at britisk nationalitet skal foreligge den 3. januar 1946, hvilket er dagen for den polske nationaliseringslovs ikrafttræden. Dette synes mere i overensstemmelse med den folkeretlige praksis.

En særlig regel findes i aftalen mellem Belgien/Luxemburg og Czekoslovakiet af 30. september 1952, der bestemmer, at ejendom der måtte være erhvervet senere end dagen for de czekoslovakiske foranstaltninger ikke skal omfattes af erstatningsoverenskomsten, medmindre den således erhvervede ejendom allerede direkte eller indirekte var belgisk eller luxemburgsk ejendom på datoen for disse foranstaltninger.

Denne bestemmelse, der må betragtes som en særlig undtagelse fra den sædvanlige praksis, er interessant, for så vidt som den anerkender et krav nationale karakter, uanset at den, der er indehaver af den nationaliserede ejendom på tidspunktet for aftalens undertegnelse, ikke behøver at have været statsborger i den erstatningsberettigede stat ved kravets opståen.

Omvendt er der visse stater, der har søgt at kræve nationalt tilhørsforhold til den erstatningsberettigede stat før nationaliseringen har fundet sted. I den dansk-polske protokol I af 12. maj 1949 opstilles den regel, at ejendom for at blive erstattet skal være erhvervet af en dansker før krigsudbruddet 1. september 1939. Denne særlige regel, der er dikteret af interessen i ikke at erstatte ejendom, der er erhvervet ved fjendens hjælp eller som led i spekula-

43. Citeret efter I. M. Sinclair, *op. cit.*, p.143.

tion i omstændigheder krigen medførte, kan næppe påvirke folkerettens almindelige regel.

Konklusionen af det anførte må være, at erstatningstraktaterne følger den almindelige folkerets regler, hvorefter den nationale tilknytning til den erstatningsberettigede stat skal foreligge ved kravets opståen, hvilket vil sige det tidspunkt, hvor den fremmede mister sin ejendom. Jfr. således den dansk-polske protokol II af 26. februar 1953, hvor det ganske tydeligt er statueret, at nationaliteten skal foreligge i det øjeblik, da ejendommen blev »berørt af polske foranstaltninger«. Når der i visse tilfælde er givet en mere generel formulering af dette tidspunkt, såsom »lovens ikrafttræden«, er der her tilsyneladende tale om en retsteknisk grænse, nødvendiggjort af det store antal krav, der reguleres ved aftalerne.

For så vidt angår det seneste tidspunkt for den nationale tilknytning, bestemmer de fleste af de ovennævnte traktater, at dette tidspunkt er traktatens undertegnelse. Traktater mellem Schweiz og Jugoslavien af 27. september 1948, mellem Danmark og Polen af 26. februar 1953 og mellem Sverige og Tjsekoslovakiet af 22. december 1956 taler dog om tidspunktet for erstatningstraktatens ikrafttræden.

I de tilfælde, hvor ikrafttrædelsestidspunktet ikke ligger umiddelbart i fortsættelse af traktatens underskrift, synes den af Schweiz, Danmark og Sverige anvendte formulering lidet hensigtsmæssig. Der kan meget let efter underskrivelsen ske ændringer i ejerforholdene på grund af nationalitetsveksel eller arvefald. Konsekvensen heraf ville være – hvis traktatens bestemmelse skulle efterleves efter sin ordlyd – at erstatningssummen da påny skulle reguleres. Denne konsekvens er næppe praktisk gennemførlig.

§ 20

Erstatningens størrelse

Ifølge den folkeretlige teori er det generelt antaget, at den erstatning, en stat skal yde i tilfælde af, at ejendom fratages fremmede, skal være adækvat eller fuldstændig, at den skal ydes prompte, samt at den under hensyn til de foreliggende omstændigheder skal være effektiv¹.

1. Jfr. bl.a. Friedmann, *op. cit.*, p.215, Hyde, »Compensation for Epropriation«, *A.J.I.L.* (1939), vol. 33, p.112, og Whiteman, *op. cit.*, vol. II, p.386.

Denne opfattelse har utvivlsomt støtte i den internationale voldgifts- og domspraksis, samt i de tilfælde hvor spørgsmålet om erstatning for ejendomsberøvelse er afgjort ved diplomatiske forhandlinger. Ingen af de tilfælde, der har foreligget til afgørelse, har imidlertid vedrørt nationaliseringer², således som disse indgreb er defineret ovenfor § 2, men alene individuelle ejendomsindgreb, hvor ejendommen er overtaget af staten for at udnyttes i et øjemed forskelligt fra det, hvortil ejendommen før statsindgrebet blev udnyttet.

På baggrund af den sontring, der i nærværende fremstilling er lagt til grund mellem på den ene side nationaliseringer og på den anden side andre statslige ejendomsindgreb, er det tilsyneladende inadækvat at analysere problemet om erstatningens størrelse med udgangspunkt i en praksis, der er baseret på indgreb af en helt anden karakter og med en helt anden baggrund.

Når denne fremgangsmåde alligevel er valgt, skyldes dette især to forhold.

For det første måtte sontringen mellem nationaliseringer og de øvrige ejendomsindgreb, således som der er redegjort for denne ovenfor i § 2, alene have en foreløbig og hypotetisk karakter. Verifikationen af denne sontrings juridiske relevans består netop i en undersøgelse af, om nationalisering medfører andre retsvirkninger end de øvrige ejendomsindgreb. For at gennemføre denne verifikation, er det nødvendigt at tage det traditionelle erstatningsbegreb som udgangspunkt.

Men hertil kommer yderligere, at en række traktater om ejendomsbeskyttelse indgået i de senere år, indeholder regler om, at en ejendom kun kan fratages udlændinge af opholdsstaten mod en erstatning, der er adækvat, prompte og effektiv. Denne formulering findes således i traktaten mellem de Forenede Stater og Italien af 2. februar 1948 vedrørende Venskab, Handel og Søfart, i traktaten mellem de Forenede Stater og Grækenland af 3. august 1951 ligeledes om Venskab, Handel og Søfart, hvor art. VII bestemmer, at ejendomsberøvelse over for medkontrahentens borgere medfører pligt til »the prompt payment of just compensation ... in an effectively realizable form«, samt i de øvrige venskabs- eller bosættelsestraktater, der er indgået efter 2. verdenskrig.

Som det nedenfor skal påvises, indeholder også nogle af de indgåede erstatningstraktater henvisninger til de traditionelle udtryk. Dette gør det påkrævet nærmere at undersøge indholdet af det traditionelle erstatningsbegreb

2. Spørgsmålet blev dog rejst i *The Hungarian Optants Case*, men domstolen tog ikke stilling til problemet, jfr. *Emeric Kulin père v. Etat roumain* (1927), *Recueil T.A.M.*, vol. VII, p.147 og 150.

på baggrund af de seneste års udvikling, for derved at konstatere, om den traditionelle terminologi har samme indhold ved nationaliseringer som ved andre ejendomsindgreb.

A. Erstatningssummens beregning

1. *Udgangspunkt: Erstatningen skal være adækvat.* Udover fastsættelsen af, at erstatningen skal være adækvat, giver den traditionelle folkeret ingen særlig vejledning, altså navnlig ikke m.h.t. hvilke momenter, der skal tages i betragtning ved erstatningsberegningen for at denne skal opfylde folkerettens krav. Om selve vurderingen kan følgende oplyses.

I sagen *Rev. Jonas King* (1855) mellem de Forenede Stater og Grækenland foreslog den amerikanske udenrigsminister gesandten i Athen, at værdien af den jord, for hvilken Grækenland skulle yde erstatning skulle fastsættes

»by taking the opinion of intelligent and impartial foreigners by recent sales of land in the vicinity, by a private arbitration of disinterested persons or by any other sources of information ...«

for derved at finde frem til

»... not speculative and consequential losses, but such as would probably be adjudged by candid and practical men³.«

De vanskeligheder, der opstår ved erstatningsfastsættelsen, når man som målestok for denne anvender generelle udtryk, såsom »adækvat«, »fuldstændig«, »fair« el. lign. og som ikke løses blot ved forslag af den art, der fremsættes i forbindelse med ovennævnte sag, viste sig i sagen om *De norske skibsejeres krav mod de Forenede Stater* (1922)⁴. Den i denne sag nedsatte voldgiftsret skulle bl.a. tage stilling til størrelsen af den erstatning, de Forenede Stater skulle yde sagsøgerne.

Erstatningen blev fastsat som »the fair market value«. Ikke desto mindre bestred den amerikanske regering afgørelsens rigtighed, bl.a. under henvisning til, at voldgiftsretten ikke havde lagt den faktiske værdi til grund, men en markedsværdi, der var præget af spekulationsinteresser⁵.

3. Jfr. Moore, *Digest*, vol. VI, p.263.

4. Jfr. *R.I.A.A.*, vol. I, p.307 og især p.334 og 338.

5. Jfr. den amerikanske regerings skrivelse af 26. februar 1923 til den norske gesandt, *ibid.*, p.344.

I sagen vedrørende *The Factory of Chorzow (Claim for Indemnity)* (1928)⁶ er det udtalt, at erstatningen ved lovlige ekspropriationer udgør »the value of the undertaking at the moment of dispossession, plus interest to the day of payment«⁷.

Lignende vage og ubestemte angivelser om erstatningssummens beregning findes også i enkelte traktater. Det kan eksempelvis nævnes, at den ovenfor citerede venskabstraktat mellem USA og Grækenland af 3. august 1951 bestemmer »just compensation« som »the full equivalent of the property taken«.

Den vejledning, der således gives i ældre praksis og i de traktater, der udtaler sig herom, er i virkeligheden uden reel betydning for de konkrete tilfælde, hvor erstatningens størrelse skal beregnes, og giver således næppe noget klart udtryk for, hvad der forstås ved »adækvat« eller »fuldstændig« erstatning i gældende folkeret. Når dette problem imidlertid ikke hidtil har rejst uløselige problemer, skyldes dette antageligt, at folkeretten også på dette område er påvirket af den omstændighed, at stort set alle de toneangivende stater i deres interne ret yder erstatning for ejendomsberøvelse. »Fuld« eller »adækvat« erstatning i folkeretten betyder således en erstatning fastsat efter samme synspunkter som i den nationale ret. Som en illustration af de momenter, der i disse tilfælde tillægges vægt, kan henvises til sagen *Olson v. United States*, hvor det i dommen, afsagt af de Forenede Staters højesteret, hedder⁸:

»Just compensation includes all elements of value that inhere in the property, but it does not exceed market value fairly determined. The sum required to be paid the owner does not depend upon the uses to which he has devoted his land but is to be arrived at upon just consideration of all uses for which it is suitable. The highest and most profitable use for which the property is adoptable and needed or likely to be needed in the reasonable near future is to be considered, not necessarily as the measure of value, but to the full extent that the prospect of demand for such use effects the market value while the property is privately held.«

Et særligt spørgsmål, som navnlig er blevet aktuelt i nyeste tid, er problemet om, hvorvidt der ved fastsættelsen af erstatningen skal tages hensyn til de almindelige økonomiske betingelser, der eksisterer i den stat, hvor ejendom-

6. *P.C.I.J. Series A*, no. 17.

7. Jfr. Ross & Foighel, *Studiebog*, p.391.

8. 292, U.S.A. 246, 255. Citeret efter Hyde, *op. cit.*, p.110.

men befinder sig, og som den pågældende stat har det i sin magt at ændre ved lovgivning eller andre indgreb.

Dette spørgsmål lader sig næppe besvare generelt. Som vejledende hovedsynspunkt må det imidlertid antages, at den erstatningsberettigede i det højeste kan forvente ved erstatningen at blive stillet, som om det erstatningspådragende indgreb ikke havde fundet sted. Den pågældende må således tåle den eventuelle nedgang i værdierne, som er en følge af de almindelige politiske og økonomiske betingelser i den pågældende stat⁹. På den anden side kan det næppe antages, at en stat som bevidst søger ved lovgivningsindgreb el. lign. at nedbringe de formuegoders værdi, der skal erstattes, med det hovedformål for øje at kunne slippe med en mindre erstatning, skulle kunne påberåbe sig disse indgreb ved erstatningsfastsættelsen¹⁰.

Det er dog forbundet med betydelig vanskelighed i det enkelte tilfælde at konstatere, om de statslige foranstaltninger har andre funktioner end den erstatningsforringende. Såfremt dette måtte være tilfældet, må den af disse foranstaltninger følgende lavere værdi lægges til grund¹¹.

Den her omhandlede situation vil navnlig forekomme i forbindelse med devaluering af den lokale valuta eller skatter.

2. *Praksis.* Undersøges den foreliggende praksis m.h.t. de indgåede erstatningstraktater, vil det kunne konstateres, at den traditionelle terminologi genfindes i en række af de traktater, der hjemler erstatning under den form, der ovenfor er betegnet som individual erstatning, og som ikke indeholder særligt specificerede beregningsmåder.

Ifølge art. 1 i protokol nr. 1 af 18. december 1946 mellem Schweiz og Tjcekoslovakiet anerkendte den sidstnævnte stat således sin erstatningspligt

9. Jfr. Joseph, »International Aspects of Nationalization«, *I.B.A. Report* (1954), p.4.

10. Jfr. således også Harvard, *op. cit.*, art. 10: ... »Just compensation in terms of the fair market value of the property unaffected by this or other takings ...«

11. Jfr. således den ægyptiske nationaliseringslov af 26. juli 1955, hvor det er bestemt, at værdien af aktierne i Suez-kanalkompagniet skal fastsættes i forhold til aktiernes kurs på Paris's børs dagen før nationaliseringslovens ikrafttræden. Ifølge Olmstead, *op. cit.*, p.1133, er dette dog ikke fuldstændig erstatning, da det er tvivlsomt om kursen var så høj, som den ville have været, såfremt der var ro i området. Olmsteads opfattelse kan ikke tiltrædes. Han synes at overvurdere begrebet »fuldstændig erstatning«. – Jfr. også om de britiske erstatningslove, Wortley, *op. cit.*, p.129 ff.

for »die auf dem Spiele stehenden schweizerischen Interessen und wird eine den schweizerischen Berechtigten eine adequate und effektive Entschädigung ausrichten«.

Den britisk-polske aftale af 3. januar 1946 indeholder i art. 3 bestemmelse om, at »compensation shall be so assessed as to be adequate ...« Den svensk-polske traktat af 28. februar 1947 fastslår i art. 1, at der fra polsk side skal ydes »skälig ersättning ('just compensation')«.

Heroverfor har den polske delegation i protokollens slutningsbestemmelse taget det forbehold, at der efter de ovenfor citerede ord skal tilføjes ordene »jämligt gällande polsk lagstiftning«. I den dansk-polske protokol I af 12. maj 1949, art. 11 hedder det, »at erstatningerne skal fastsættes således, at de bliver adækvate«.

Derimod findes ingen udtalelser om principperne for fastsættelsen af erstatningernes størrelse i de traktater, der hjemler globalerstatning. Sådanne udtalelser er med rette betragtet som overflødige, når det eksakte erstatningsbeløb er fastsat i traktaterne. Alligevel giver globalerstatningens størrelse nogen generel vejledning, idet fastsættelsen af globalsummen ofte har fundet sted under henvisning til de principper, der er fastlagt i de aftaler om individualerstatning, som globalerstatningstraktaterne afløser.

Alene på grundlag af traktaternes tekst kan der således næppe gives nogen besvarelse af spørgsmålet, om den erstatning, der faktisk ydes i tilfælde af nationalisering, er adækvat eller fuldstændig i den forstand, som disse udtryk traditionelt er forstået i gældende folkeret. En besvarelse forudsætter en nærmere analyse af de indgåede traktaters anvendelse i praksis.

En sikker besvarelse af det rejste spørgsmål er imidlertid ikke mulig uden en adgang til vurdering af de ejendoms-goder, der danner grundlag for erstatningsfastsættelsen. På basis af de foreliggende kilder, kan det imidlertid oplyses, at det vedrørende den mellem de Forenede Stater og Jugoslavien den 19. juli 1948 indgåede aftale, hvorefter der betaltes \$ 17 mill. i erstatning for nationaliseret ejendom, er udtalt i The House Committee on Foreign Affairs¹², at den opnåede løsning repræsenterede omkring 42,5 % af det oprindeligt krævede beløb, og den amerikanske regerings juridiske rådgiver erklærede, at de 17 mill. dollars ville dække »the fair value of the claims«.

Ifølge de hos *Schwarzenberger*¹³ citerede udtalelser udgør den erstatning,

12. HR 4406, 81st Cong. Ist. Sess. (1949), p.7 og 18. Citeret efter Rubin, *op. cit.*, p.465.

13. »British Property ...«, *op. cit.*, p.307.

Polen skulle yde Storbritannien ca. en tredjedel af værdien af de britiske investeringer i Polen. Den czekiske erstatning i henhold til traktaten af 28. september 1949 hævdes ligeledes at udgøre en tredjedel¹⁴, medens den i den britisk-jugoslaviske aftale af 23. december 1948 fastsatte erstatningssum på \$ 4.500.000 skulle udgøre halvdelen af værdien af de britiske investeringer. De britiske interesser i den franske nationaliserede gas- og elektricitetsindustri opnåede ved aftalen af 11. april 1951 dækning for 70 % af værdien, fastsat på grundlag af størrelsen af de private investeringer.

Den af Norge ved erstatningsaftalen med Polen af 23. december 1955 opnåede erstatning udgjorde ca. 3,5 mill. norske kr., medens den nominelle værdi af den nationaliserede ejendom blev anslået til 4,5 mill. norske kr.¹⁵

Over for disse oplysninger og udtalelser, der kunne tyde på, at den som følge af erstatningstraktaterne ydede erstatning ikke er adækvat eller fuldstændig, må imidlertid tages det forbehold, at de tal, den modtagne erstatning vurderes i relation til, ofte er udtryk for de krav, den af nationaliseringen ramte stiller, og det er et også fra den interne ret kendt forhold, at den erstatningsberettigede sjældent undervurderer sit erstatningskrav.

Den vejledning med hensyn til erstatningens beregning, der kan findes i den eksisterende traktatpraksis, må derfor snarere end i de fastsatte tal søges i de principper, der under staternes forhandlinger er lagt til grund for vurderingen, idet det på denne baggrund må undersøges, om den erstatningsberettigede derved stilles ringere, end han ville være stillet, såfremt nationalisering ikke havde fundet sted.

De af Polen i forhandlingerne i hvert fald med Sverige¹⁶ og Danmark¹⁷ påberåbte principper er indeholdt i den polske nationaliseringslovs art. 7. Det hedder heri, at der ved fastsættelsen af erstatningen må tages hensyn til:

- a) den almindelige formindskelse af den polske nationalformue som følge af krigen (anslået til 40 %),
- b) nettoværdien af den nationaliserede virksomheds aktiver på dagen for statens overtagelse af virksomheden¹⁸,

14. Jfr. *Hansard*, 5th Series, vol. 475, col. 64.

15. Jfr. *Stortingets prp.* nr. 103 (1955), p. 3.

16. Jfr. Traktaten af 28. februar 1947. Det polske forbehold, punkt 1.

17. Jfr. traktaten af 12. maj 1949, art. 7.

18. Den italienske fredstraktat af 10. februar 1947, art. 78, stk. 4, (*U.N.T.S.*, vol. 49, p. 161) giver udtryk for det princip, at erstatning for ejendomsindgreb skal fastsættes efter det erstattedes værdi på betalingstidspunktet. Dette princip synes

- c) forringelsen af virksomhedens værdi som følge af krigsskader og andre ved krigen og besættelsen forvoldte tab i tidsrummet fra 1. september 1939 indtil dagen for statsovertagelsen,
- d) investeringer foretaget efter 1. september 1939 og
- e) særlige omstændigheder, som forringer virksomhedens værdi (koncessioner og licensers varighed etc).

Disse principper har – omend i en noget anden form – i det store og hele været påberåbt af samtlige nationaliserende stater under erstatningsforhandlingerne med fremmede stater.

3. *Vurdering.* Mod opstillingen af ovennævnte principper til udfindelse af det adækvate erstatningsbeløb kan næppe rettes retlige indvendinger¹⁹. Og så i tilfælde af, at nationalisering ikke havde fundet sted, ville fremmede borgeres aktiver være påvirkede såvel af den almindelige nedgang i investeringslandets nationalformue, som af de på aktiverne forvoldte krigsskader etc. Disse omstændigheder hører til de risici, som den, der investerer kapital i udlandet, bør – og kan – tage i betragtning ved vurderingen af en sådan investerings hensigtsmæssighed og økonomiske forsvarlighed.

Den praktiske gennemførelse af erstatningsberegningen på ovennævnte grundlag indebærer imidlertid flere muligheder for, at erstatningsbeløbet ikke bliver adækvat.

Det vil således være praktisk umuligt for den erstatningsberettigede regerings forhandlere at fastsætte nettoværdien af den af nationalisering ramte ejendom allerede af den grund, at en besigtigelse på stedet har vist sig i praksis at være udelukket²⁰.

Hertil kommer yderligere den omstændighed, at der på vurderingstids-

at være i god overensstemmelse med erstatningens genoprettende formål. Synspunktet er imidlertid ikke konsekvent gennemført, da det i fredstraktaten tilføjes, at erstatningen kun skal ydes med to tredjedel af den såkaldte udfundne genanskaffelsesværdi. Hermed bliver forskellen mellem dette princip, og det i den polske nationaliseringslov anførte, nærmest elimineret.

19. Cfr. dog den officielle svenske opfattelse, således som den er kommet til udtryk i den svensk-polske traktat af 28. februar 1947, hvor det i selve traktatteksten er indføjet, at den svenske delegation betragter de omhandlede principper som folkeretsstridige.

20. Jfr. *Det norske Stortings prp.* nr. 103 (1955), p.3.

punktet næppe længere vil være et frit marked for de nationaliserede goder, ligesom brugen og rentabiliteten af godet som følge af officielt fastsatte priser på råvarer, løn og færdigvarer vil være afhængig af den erstatningsforpligtede regerings bestemmelse. En objektiv markedsværdi vil derfor normalt ikke eksistere som vejledende moment for vurderingen²¹. Selv i de tilfælde, hvor det nationaliserede gode er en pengefordring med en pålydende værdi i landets mønt, vil omfattende penge- og valutaformer, foretaget i sammenhæng med nationaliseringen, ofte betyde, at disse fordringer praktisk taget på vurderingstidspunktet er værdiløse eller i hvert fald stærkt værdiforringede for fremmede borgere.

Fastsættelsen af en fair markedsværdi eller ejendommens nettoværdi på nationaliseringstidspunktet – der er selve grundlaget for erstatningens beregning – er således i det væsentligste overladt til den erstatningsforpligtede regerings skøn, hvorved erstatningens karakter af fuldstændig eller adækvat erstatning let bliver udvisket. Som følge heraf kan man ikke helt afvise de synspunkter, hvorefter de opnåede erstatninger ikke er tilstrækkelige²². En støtte herfor kan måske også udledes af det forhold, at erstatningsaftalerne alle indeholder den ovenfor nævnte saldokvittering, hvorefter den erstatningsmodtagende stat giver afkald på at rejse yderligere krav på erstatning. En sådan afkaldserklæring synes overflødig, såfremt alle krav var blevet reguleret fuldstændigt²³.

Alligevel kan det på baggrund af det anførte næppe antages, at der med den nyeste traktatpraksis er sket en ændring i de traditionelle folkeretlige principper vedrørende erstatningens beregning. Når den erstatning, der udbetales i henhold til traktaterne tilsyneladende er mindre end fuldstændig, skyldes dette antageligt de nationaliseringerne ledsagende almene økonomiske omstændigheder, ligesom det skønsmæssige moment ved vurderingen af de enkelte goder – der i øvrigt indgår i de fleste fastsættelser af erstatning uden for kontraktsforhold – som følge af den nationaliserede ejendoms karakter og omfang spiller en overvejende stor rolle.

21. Jfr. også *Kungl. Maj:st prp.* nr. 187 af 3. marts 1950, om de svenske forhandlers praktiske vanskeligheder ved erstatningsfastsættelsen.

22. Jfr. således *Kungl. Maj:ts prp.* nr. 37 (1957), p.6, hvor det i forbindelse med erstatningsaftalerne mellem Sverige og Tjcekoslovakiet af 22. december 1956 hedder: »... betalingen av globalbeloppet ... icke medger hundraprocentig ersättning åt de svenska rättsägarna ...«

23. *Ibid.*

B. Betalingsmåden

1. *Udgangspunkt: Erstatningen skal ydes øjeblikkelig.* I nøje forbindelse med erstatningssummens beregning står spørgsmålet om betalingsmåden, dette vil sige spørgsmålet, om der betales kontant eller om erstatningen ydes i rater²⁴. Den traditionelle opfattelse i den folkeretlige teori i forbindelse med ekspropriation af fremmed ejendom, går ud på, at erstatningsbetalingen skal ske helst forud og i hvert fald øjeblikkelig.

Denne regel, der har til formål at begrænse ekspropriationernes omfang til de tilfælde, hvor staternes interesse i at overtage godet er så stort, at forudgående eller øjeblikkelig erstatning i sammenligning hermed ikke betragtes som en tyngende økonomisk disposition, kan næppe anvendes på den erstatning, der skal ydes for nationalisering af fremmed ejendom.

Såfremt nationaliseringen blot er nogenlunde omfattende, vil ingen stat kunne honorere et krav om fuldstændig erstatning selv med de ovenfor nævnte modifikationer, hvis erstatningen skal erlægges kontant.

2. *Praksis.* De anførte omstændigheder har medført, at staterne i praksis ved udbetaling af erstatning for nationalisering har forladt det traditionelle princip og gennemført, at beløbet erlægges i rater. Dette rateprincip anvendes således i den interne ret i de lande, hvor erstatning for nationalisering af egne borgeres ejendom faktisk ydes, derved at erstatningssummerne udbetales i statsobligationer el.lign. der løber over en længere årrække. Dette er bl.a. tilfældet i Storbritannien og Frankrig.

Rateprincippet er ligeledes anvendt i samtlige effektive erstatningsaftaler, såvel i de tilfælde, hvor erstatningen ydes den enkelte interessent i form af statsobligationer²⁵ som i de tilfælde, hvor erstatningen ydes i form af globalerstatning.

De Forenede Staters regering har imidlertid i et enkelt tilfælde protesteret mod rateprincippet. I note af 28. august 1953 til Guatemala, i anledning af

24. »Globalsummen och betalingsperioden stå i direkt beroende av varandra. I den mån betalingsfristen förlänges, måste den svenska intressenten fordra ett högre globalbelopp och omvänt skulle han vara benägen acceptera ett lägre belopp om betalingsfristen varit kortare. Dette förhållande sammanhänger med, att någon ränta icke stipulerats i avtalet ...« *Kungl. Maj:st. prp.* nr. 187 (1950), p.17.

25. Jfr. aftalerne mellem Belgien og Frankrig af 18. februar 1949 og Schweiz og Frankrig af 21. november 1949.

ekspropriationer af visse landområder tilhørende det amerikansk ejede United Fruit Company udtales det således:

»Payment in bonds maturing in 25 years, with interest at 3 per cent per annum, and of uncertain market value is scarcely to be regarded as either prompt or effective payment. Many of the holders will realize little on the bonds in the course of their lives. The offer of payment in bonds under all the circumstances is not of a nature to offer »the full guarantee and protection« of either the law of Guatemala or of the law of nations²⁶ ...«

Protesten synes dog at være specielt begrundet i de særligt byrdefulde betingelser, lav rente, lang løbetid, kurssvingninger etc., der var forbundet med det af Guatemala fremsatte tilbud. De Forenede Stater har da også senere indgået erstatningsaftaler på basis af rateprincippet, jfr. således aftalen med Polen af 16. juli 1960.

Om antallet af rater og udstrækningen af betalingsperioden kan der næppe på grundlag af praksis opstilles nogen generel regel, idet de anførte betalingsperioder i de indgåede traktater strækker sig fra 3 til 20 år. Dette tidsrum vil være afhængig af de konkrete omstændigheder, herunder nationaliseringens omfang, erstatningens størrelse, det eventuelle handelssamkvems karakter etc.

I enkelte traktater er det aftalt, at erstatningen skal erlægges med et vist beløb kontant, medens restbeløbet kan afdrages over en årrække. Dette er således tilfældet i traktaterne mellem Storbritannien og Jugoslavien af 23. december 1948, Schweiz og Czekoslovakiet af 22. december 1949, Schweiz og Rumænien af 3. august 1951, Schweiz og Bulgarien af 26. november 1954, mellem Norge og Czekoslovakiet af 9. juli 1954 samt mellem Norge og Bulgarien af 2. december 1955.

I disse tilfælde såvel som i de tilfælde, hvor hele erstatningsbeløbet er uddet kontant, jfr. aftalerne mellem de Forenede Stater og Jugoslavien af 19. juli 1948, mellem Polen og Norge af 23. december 1955 samt mellem Sverige og Czekoslovakiet af 22. december 1956, forelå imidlertid den særlige omstændighed, at de kontante beløb eller en meget væsentlig del deraf kunne erlægges ved modregning i aktiver, der befandt sig i de erstatningsmodtagende lande.

3. *Vurdering.* Den anførte praksis viser, at staterne i almindelighed betragter ratebetaling som fyldestgørende med hensyn til de ved nationaliseringer op-

26. Jfr. *Dep. St. Bul.* (1953), vol. 29, p.359.

ståede erstatningskrav. Ved denne betalingsform tilgodeses begge de implicerede staters interesser. Den nationaliserende stat kan således gennemføre nødvendige nationaliseringer uden at frygte, at eksorbitante krav bliver præsenteret til øjeblikkelig indfrielse, og uden at staten risikerer, at handelsforbindelser m.v. afbrydes i forhold til andre stater, fordi den ikke råder over så store beløb, som kræves til fyldestgørelse af disse staters krav.

Hertil kommer yderligere, at der ved ratebetaling tillige kan tages hensyn til de implicerede staters handelsøkonomiske forhold. Efterkrigsperioden har i omfattende grad været præget af kvotasystemer og andre former for restriktioner af den internationale samhandel. En øjeblikkelig erstatningsbetaling enten i varer eller i valuta vil på afgørende måde påvirke landenes økonomiske relationer, ligesom et pludseligt udbud af varer på en uheldig måde vil kunne influere på disse varers interne prisdannelse og således medføre indrepolitiske konsekvenser, der rækker langt ud over den enkelte erstatningsbetaling. Det er i alle staters interesse at undgå en sådan situation.

På den anden side kan den ulempe, ratebetalingen medfører for den erstatningsberettigede stat, væsentligt formindskes derved, at erstatningsbeløbets størrelse forhøjes i forhold til betalingens varighed.

Den ved rateprincippet stedfundne forskydning og udstrækning af betalingstidspunkterne er da den konsekvens, som den internationale statspraksis – i modsætning til bl.a. *La Pradelle* – har draget af nationaliseringernes sædvanligvis uhyre store omfang²⁷.

C. Erstatningens art

1. *Udgangspunkt: Erstatningen skal være effektiv.* Den efter den 2. verdenskrig herskende omfattende mangel på konvertibel valuta i forbindelse med

27. Dette er *nu* også almindeligt anerkendt, jfr. således Harvard, *op. cit.*, art. 10, stk. 4: »If property is taken by a state in furtherance of a general program of economic and social reform, the just compensation required by this article may be paid over a reasonable period of years ...«. Det bør dog tilføjes, at Association of the Bar of the City of New York i en duplikeret rapport (juli 1960), kraftigt har vendt sig mod denne opfattelse, der »represents the most striking departure ... from what the United States Government, and the preponderance of international lawyers in this country have regarded as established international law.« Jfr. også 40. *Dep. St. Bul.* (1959) p.791, hvor rateprincippet af State department's juridiske rådgiver stemples som et indirekte angreb på princippet om fuldstændig erstatning. Cfr. dog ovenfor om de af U.S.A. indgæede traktater.

de i praktisk taget alle de nationaliserende lande eksisterende valutarestriktioner og inflatoriske tendenser har medført visse valutariske problemer i forbindelse med udbetalingen af erstatning til fremmede for nationaliseringsindgreb. Løsningen af disse problemer er – lige som fastsættelsen af beregningsgrunlaget og betalingsmåden – af afgørende betydning for erstatningens størrelse.

Problemerne opstår ved valget mellem følgende muligheder:

- a) Betaling i den nationaliserende stats valuta.
- b) Betaling i den erstatningsberettigede stats valuta.
- c) Betaling i tredjestats konvertible valuta.

Den teoretiske løsning af de valutariske problemer²⁸, der går ud på, at erstatningen skal være effektiv, må tage sit udgangspunkt i erstatningsydelsens genoprettende formål, d.v.s. dennes opgave med hensyn til at sikre den erstatningsberettigede en økonomisk godtgørelse, således at han stilles, som om det til erstatning forpligtende indgreb ikke havde fundet sted.

Konsekvensen heraf synes at være, at betaling bør finde sted i den stats valuta, hvor den nu nationaliserede ejendom befandt sig på nationaliserings-tidspunktet.

Denne teoretiske løsning støttes ligeledes af den omstændighed, at den investerende frivilligt har placeret sin formue i nationaliseringsstaten og derfor må have kunnet regne med det tab, som inflation og valutarestriktioner etc. i investeringslandet påfører ham. Værdien af ejendom bestemmes netop af de økonomiske muligheder i det land, hvor ejendommen er placeret, og det synes da rimeligt, at også erstatningssummen, der fastsættes på grundlag af ejendommens værdi, underkastes de samme muligheder. En erstatning i konvertibel valuta, hvad enten dette er den erstatningsberettigede stats eller tredjestats valuta, eller blot erstatning i den berettigede stats ikke-konvertible valuta, vil kunne betyde en væsentlig økonomisk fordel for den af nationaliseringen ramte sammenlignet med fremmede ejere af eller interessenter i virksomheder, der ikke omfattes af nationaliseringen. Disse sidstnævnte har måske ingen muligheder for at få deres kapital ud af investeringslandet. Hertil kommer endvidere det praktisk betydningsfulde argument, at den erstatningsforpligtede stat kun sjældent vil have anden valuta end sin egen til disposition for erstatningsbetaling²⁹.

28. Jfr. Bindschedler, *op. cit.*, p.56.

29. Jfr. således den polske regerings note af 30. april 1946 til de Forenede Sta-

Det synspunkt, at erstatningsbetaling for fremmed ejendom skal erlægges i det lands valuta, hvor ejendommen befinder sig, er i øvrigt anerkendt i den med Italien indgåede fredstraktat af 10. februar 1947, art. 78, stk. 4³⁰, hvor det fastslås, at erstatning for ejendom, der har tilhørt borgere i de Forenede Nationer skal ydes

»... in lire to the extent of two-thirds of the sum necessary, at the day of payment, to purchase similar property or to make good the loss received.«

Tilsvarende bestemmelser er indsat i fredstraktaterne med Bulgarien af samme dato i art. 23, stk. 4 (betaling i levas)³¹, med Ungarn i art. 26, stk. 4 (»i ungarsk mønt«)³² og med Rumænien i art. 24, stk. 4 (i lei)³³.

Uanset det anførte, må løsningen om betaling i den nationaliserende stats valuta imidlertid forkastes³⁴, idet forudsætningerne for de anførte argumenters vægt ikke er til stede i nationaliseringstilfældet.

Investeringerne har ofte fundet sted på et tidspunkt, hvor investeringslandets valuta var konvertibel og hvor de valutaindskrænkninger, der benyttes i dag, var ukendte fænomener. Den fordel, der eventuelt kan ligge i, at erstatningssummen udbetales i den erstatningsberettigede stats valuta eller i fri konvertibel valuta vil sikkert ikke i praksis – under hensyn til de udbetalte erstatningers omfang og udstrækning – blive betragtet som nogen berigelse i forhold til de muligheder, de fremmede har, hvis ejendom ikke berøres af nationaliseringen.

Hertil kommer imidlertid – hvad der må tillægges afgørende vægt – at en udbetaling i den nationaliserende stats valuta sjældent vil være nogen genoprettelse for den erstatningsberettigede, idet han normalt vil være afskåret fra reinvestering i samme eller lignende arter af virksomheder. Hans mulighed for at udnytte erstatningssummen i det nationaliserende land vil oftest – men end ikke altid dette – indskrænke sig til indkøb af statspapirer. Dette fører

ters regering, hvori det bl.a. hed: »In order to achieve ... that compensation to citizens of the United States be effected in a manner which would permit an exchange of the amounts paid for dollars in the shortest possible time, the dollar reserves of Poland must first be substantially increased ...« *Dep.St.Bul.* (1946), vol.15, p.653.

30. *U.N.T.S.*, vol. 49, p.161.

31. *U.N.T.S.*, vol. 41, p.68.

32. *U.N.T.S.*, vol. 41, p.192.

33. *U.N.T.S.*, vol. 42, p.52.

34. Anderledes Friedman, *op.cit.*, p.218-219

til, at betaling i den nationaliserende stats egen valuta, selv i de tilfælde, hvor valutaen måtte betragtes som »hård«, ikke vil være tilstrækkelig, medmindre erstatningssummen kan udføres af landet³⁵.

Den i de nævnte fredstraktater knæsatte praksis kan således ikke være vejledende for afgørelsen af dette spørgsmål, da bestemmelserne synes at indeholde den forudsætning, at den erstatningsberettigede kan anvende erstatningssummen til indkøb af goder, svarende til de mistede.

Konsekvensen af disse synspunkter må være, at erstatningen for at blive effektiv må ydes i anden valuta end den nationaliserende stats, såfremt denne er fjendtlig over for fremmede nyinvesteringer, derved at muligheden herfor er udelukket eller indskrænket til så begrænsede områder, at den mister enhver praktisk betydning. Dette må i hvert fald gælde, hvor investeringerne i den nationaliserede ejendom er foretaget med fremmed valuta.

2. *Praksis.* Denne konsekvens synes også anerkendt i traktatpraksis.

Den mellem Sverige og Polen den 28. februar 1947 indgåede traktat bestemmer således i art. 5, at følgende principper skal lægges til grund ved erstatningsberegningen:

»a) Där svensk valuta direkt investerats i Polen av svenska fysiska och juridiska personer, skall den transfererade ersättningen utgå i svenska kronor för lika stor del av den beviljade ersättningen, som beloppet av direkt investerad svensk valuta utgör av det totala investerade beloppet. Som direkt investerade svenska kronobelopp skola anses:

- 1) investeringar eller krediter, som uppkommit genom överförande direkt till Polen av svensk valuta eller svenska varer.
- 2) investeringar eller krediter, som uppkommit genom överförande direkt till Polen av andra valutor vid en tidspunkt, då polska zlotys kunde fritt växlas mot svenska kronor.
- 3) reinvesteringar i polska zlotys vid en tidspunkt då polska zlotys kunne fritt växlas mot svenska kronor.«

Den mellem Storbritannien og Polen den 24. januar 1948 indgåede aftale indeholder i art. 13 bestemmelse om, at de »compensation securities«, der

35. Jfr. også diskussionen i 1947 i The Preparatory Committee of the U.N. Conference on Trade and Employment, og de i rapporten indeholdte kommentarer til art. 12. *Cmd.* 7212.

skal udbetales de britiske erstatningsberettigede, skal være »sterling securities« i de tilfælde, hvor investeringerne er foretaget på følgende måder:

- (i) Investment made by transferring sterling to Poland.
- (ii) Investment made by transferring other currency to Poland at a time when such currency was convertible into sterling.
- (iii) Accumulation or re-investment in Poland of undistributed profits in zloty at a time, when the zloty was convertible into sterling.
- (iv) Introduction into the undertaking of any items of property which may be agreed to constitute an investment of capital.
- (v) Rendering, in pursuance of a contractual obligation, of any substantial technical or economic assistance or other services which, after discussion by the Mixed Commission may be agreed to constitute an investment of capital.«

I andre tilfælde, fx. hvor investering er foretaget ved polsk valuta, vil erstatningen blive ydet i »zloty securities«.

Sådanne differentierede bestemmelser findes ikke i den dansk-polske protokol af 12. maj 1949, idet der blot i art. 11 anføres, at den adækvate betaling »skal ydes effektivt, og at forhandlinger om erstatningsbeløbets overførsel til Danmark skal finde sted mellem regeringerne«. Betalingsproblemet blev i øvrigt løst i forbindelse med aftalen om globalerstatning, jfr. herom nedenfor.

Frankrig har ved erstatningstraktaterne med bl.a. Belgien af 18. februar 1949 og Schweiz af 21. november 1949 gennemført den ordning, at erstatningen ydes i form af statsobligationer lydende på franske franc, men således at der til obligationen er knyttet den dollarklausul, at den franske regering garanterer francens konstante værdi i forhold til nærmere i traktaterne angivet dollarkurs. Obligationernes renteaftast og den udtrukne hovedstol kan af erstatningsmodtagerne anvendes til reinvesteringer i Frankrig.

De øvrige aftaler om individualerstatning indeholder ingen regler om den valuta, hvori betalingen skal erlægges³⁶.

Det synes imidlertid, som om det omhandlede valutariske problem i forbindelse med erstatningsbetalingerne har løst sig selv. De seneste års traktatpraksis, der fraviger princippet om individualerstatning til fordel for princippet om globalerstatning, indeholder ingen antydning af de vanskeligheder,

36. Schwarzenberger oplyser imidlertid i »British Property«, *op. cit.*, p.306, at Mexico har opfyldt sin erstatningspligt i h.t. aftalerne af 7. februar 1946 med Storbritannien og Holland ved at betale erstatningsbeløbet i U.S.A.-dollars.

som koncipisterne af de ovenfor nævnte traktater øjensynligt har været stillet overfor. Betalingen af globalsummerne erlægges som regel i varepartier eller ved frigivelse af kapital, der har været indefrosset i den erstatningsmodtagende stat. Den private fysiske eller juridiske person, der er erstatningsberettiget vil følgelig få erstatningen udbetalt i sit hjemlands valuta. Denne løsning er da også i overensstemmelse med de ovenfor anførte reale synspunkter.

I et enkelt tilfælde er globalbeløbet betalt delvis med nationaliseringsstatens valuta. I henhold til traktaten mellem Schweiz og Ungarn af 19. juli 1950 har Ungarn således forpligtet sig til som en del af globalsummen at betale 3.740.029 forint. Det blev imidlertid udtrykkelig aftalt, at dette beløb skulle være konvertibelt. Hermed er folkerettens krav om effektiv erstatningsbetaling opfyldt.

D. Konklusion

Det fremgår af ovenstående analyse af de nyeste erstatningstraktater, at den ydede erstatning i princippet opfylder de krav med hensyn til, at denne skal være fuldstændig og effektiv, som den traditionelle folkeret opstiller for så vidt angår individuelle ejendomsberøvelser rettet mod fremmede.

Ganske vist gør der sig i begge de angivne henseender særlige forhold gældende, således at billedet af de som følge af nationaliseringer betalte erstatninger tager sig anderledes ud end ved de traditionelle indgreb. Men dette er i det højeste en faktisk forskel, som ikke kan berettige til en sontring mellem nationalisering og andre ejendomsindgreb m.h.t. disse forholdsreglers retsvirkninger. Det er interessant at konstatere, hvorledes de i den folkeretlige tradition knæsatte erstatningsprincipper har bevaret deres effektivitet også for så vidt angår et så relativt nyt og politisk præget begreb som nationalisering.

Derimod er der sket en afgørende ændring for så vidt angår det traditionelle krav om, at erstatning skal erlægges prompte. Det kan diskuteres, om den skete overgang til ratebetalingsprincippet snarere er en følge af de ændrede valutariske og handelsmæssige forhold, end en følge af nationaliseringen som sådan. Denne diskussion har imidlertid ikke stor værdi. Afgørende er, at nationaliseringer i forbindelse med de givne økonomiske omstændigheder har bevirket, at der for disse indgrebs vedkommende gælder en anden regel end for de traditionelle indgreb. Hermed er da også definitionens – og dermed sontringens – juridiske relevans godtgjort.

5.AFSNIT

ERSTATNINGENS FORDELING

§ 21

Folkerettens betydning for erstatningsfordelingen

A. Problemstilling

Ifølge den erstatningspraksis, der ovenfor er betegnet som direkte eller indirekte individualerstatning, vil selve den erstatningsbetaling, der måtte tilflyde den erstatningsberettigede, være en endelig afsluttende løsning på de problemer, der førte til erstatningskravets opståen og gennemførelse.

Anderledes derimod ved den i nyeste international praksis hyppigst anvendte erstatningsform, globalerstatningen.

I disse tilfælde modtager de erstatningsberettigedes hjemstat en sum til fordeling mellem de enkelte interessenter. Uanset om globalerstatningssummen er ydet som en rund sum, tilnærmelsesvis baseret på en fortegnelse over de enkelte krav, der således har været diskuteret mellem de to stater, der har indgået erstatningsaftaler, eller som en sum der er fastsat ud fra et friere skøn, opstår ved erstatningsfordelingen vanskelige problemer, som de erstatningsmodtagende stater har søgt løst ved forskellige fremgangsmåder, der nærmere skal drøftes i nærværende afsnit.

Udgangspunktet for en stillingtagen til den problematik, som fordelingen af den modtagne erstatningssum medfører, må være erstatningstraktaternes bestemmelse om at erstatningsfordelingen normalt er overladt til den erstatningsmodtagende stat.

I den af Sverige med Polen den 16. november 1949 indgåede traktat¹ hedder det således:

»Fördelingen av det ... angivna totalbeloppet skall ske på sätt som fastställas av svenska regeringen.«

I aftalen mellem Frankrig og Rumænien af 9. februar 1959 er den tilsvarende regel formuleret således:

»La repartition entre les differents ayants droit relève de la compétence exclusive

1. Tilsvarende i de øvrige af Sverige indgåede traktater.

du Gouvernement français et n'engage en aucune façon la responsabilité du Gouvernement roumain².«

Også i aftalen mellem de Forenede Stater og Jugoslavien af 19. juli 1948 findes udtrykkelig bestemmelse om, at fordelingen af erstatningsbeløbet mellem de erstatningsberettigede er et anliggende, der alene angår de Forenede Stater (art. 8). Jfr. også art. 3 i aftalen af 16. juli 1960 mellem de Forenede Stater og Polen, hvor det hedder:

»The amount paid to the Government of the United States ... shall be distributed in such manner and in accordance with such methods of distribution as may be adopted by the Government of the United States.«

I de britiske aftaler findes ingen tilsvarende bestemmelser, men det fremgår af traktaternes regler om den nationaliserende stats pligt til at give oplysninger og på britisk forlangende fremskaffe dokumentation for anmeldte krav, at Storbritannien følger samme fremgangsmåde^{3 4}.

I aftalen mellem Danmark og Czekoslovakiet af 8. april 1960 er det i art. 5 bestemt:

»Fordelingen af det i artikel 1 nævnte erstatningsbeløb skal alene tilkomme den danske regering.«

Disse bestemmelser betyder dog ikke nødvendigvis, at den erstatningsmodtagende stat er frit stillet med hensyn til, hvorledes den erlagte erstatning skal fordeles. I første række må de citerede bestemmelser være et udtryk for en kompetencefordeling, således at besværet og ulejligheden med erstatningssummens distribuering påhviler den ene af de kontraherende parter. Nogen nødvendighed for en sådan ordning eksisterer imidlertid ikke, og der er næppe retlige synspunkter til hinder for, at fordelingen kunne foretages af fx. en kommission, hvor begge stater var repræsenteret. Sådanne ordninger kendes da også i ældre international praksis vedrørende tilsvarende sagområder.

Endvidere må det forhold, at den erstatningsmodtagende stat skal foretage fordelingen betyde, at denne i formel henseende skal finde sted efter denne

2. Art. 11. Tilsvarende i de øvrige af Frankrig indgåede traktater.

3. Jfr. fx. aftalen med Ungarn af 27. juni 1956, *T.S.* (1956), no. 29, art. 8 og 9.

4. Jfr. også art. 6 i aftalen mellem Schweiz og Jugoslavien af 27. september 1948, og art. 8 i de aftaler Schweiz har indgået med Polen den 25. juni 1949 og Czekoslovakiet den 22. december 1949. Jfr. Bindschedler, *op. cit.*, p. 87.

stats nationale ret⁵. Dette anerkendes også – som det nedenfor skal påvises – undtagelsesfrit. Problemet er imidlertid, i hvilket omfang den almindelige folkerets regler, erstatningstraktaten og dennes forudsætninger skal iagttages ved udformningen af de nationale fordelingsregler. En nærmere undersøgelse af de indgåede erstatningstraktater og de etablerede fordelingsordninger viser, at forskellige fremgangsmåder følges.

B. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsydende stats tilbagebetalingskrav

I enkelte tilfælde er den interne erstatningsfordeling af direkte økonomisk betydning for den erstatningsydende stat.

I erstatningsaftalen mellem de Forenede Stater og Jugoslavien af 19. juli 1948 blev det – som tidligere omtalt – bestemt, at Jugoslavien skulle betale en samlet erstatning på \$ 17.000.000 til de Forenede Stater. I henhold til traktatens udtrykkelige bestemmelser skulle de Forenede Stater til at forestå fordelingen oprette et nævn (»agency«), hvis afgørelser skulle være endelige (art. 8).

Det bestemmes imidlertid i erstatningstraktatens art. 1, at såfremt der måtte være beløb til rest, efter at alle krav er blevet fyldestgjort, og udgifterne i forbindelse med erstatningsfordelingen fratrukket, da skal sådanne restbeløb tilbagebetales til Jugoslavien.

I dette tilfælde har Jugoslavien således en direkte økonomisk interesse i, at den amerikanske erstatningsfordeling finder sted i nøje overensstemmelse med den indgåede globalerstatningsoverenskomsts ordlyd og dennes forudsætninger. Traktaten af 1948 indeholder da også bestemmelse om, at de Forenede Stater er forpligtet til at tilstille Jugoslavien bekræftede kopier af fordelingsnævnets afgørelse. Samtidig er Jugoslavien berettiget til i forbindelse med de enkelte sagers afgørelse af fremkomme med indlæg som *animus curiae* (art. 9).

Såfremt de Forenede Stater i denne situation udbetaler erstatning i videre omfang end erstatningstraktaten og folkeretten hjemler, og såfremt dette medfører, at et krav på tilbagebetaling af overskydende beløb af denne grund falder bort, da må Jugoslavien være berettiget til at få erstatning af de Forenede Stater. En fordeling af den modtagne globalsum i overensstemmelse med den indgåede traktat, er i dette tilfælde en retlig nødvendighed.

5. Jfr. Max Sørensen, *Festschrift, op. cit.*, p.410.

C. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsydende stats konkrete interesser

Der kan endvidere foreligge tilfælde, hvor den erstatningsydende stat direkte i erstatningstraktaten har betinget sig, at fordelingen materielt skal finde sted på en nærmere angivet måde.

Den erstatningsydende stat kan have en ganske særlig interesse heri. Det kan eksempelvis tænkes, at den nationaliserende stat også efter nationaliseringerne står i en vis afhængighed til en gruppe erstatningsberettigede eller enkelte af disse. Det kan følgelig være af betydning for den erstatningsydende stat, at denne, af hensyn til sin fremtidige økonomiske politik, kan henviser til de erstatninger, der faktisk er blevet udbetalt til de pågældende erstatningsberettigede.

Uden at der med sikkerhed kan siges noget om motiverne til den mellem Frankrig og Rumænien den 9. februar 1959 indgåede globaloverenskomst, kan det fremhæves, at denne aftale netop har angivet en sådan fordeling.

Det hedder således i art. 11, at globalerstatningssummen skal fordeles efter følgende retningslinier:

»a) Trésor public français au titre de ses participations dans d'anciennes sociétés roumaines et pour la propriété des bons de pétrole: 3, p.100.

b) Personnes physique ou morales françaises atteintes par des mesure de nationalisation, expropriation, requisition ou autres mesures restrictives ou autres mesures restrictives similaires et ayant droit á des dommages de guerre ou restitution: 37, p.100.

c) Porteur français des emprunts visés a l'article ...: 60, p.100.«

Tilsvarende materielle bestemmelser om erstatningsfordelingen findes bl.a. i aftalen mellem Storbritannien og Ungarn af 27. juni 1956 (art. 1 (2)), mellem Sverige og Polen af 16. november 1949 (art. 1, stk. 4) og i den dansk-polske protokol nr. 2 af 26. februar 1953 (art. 1), hvor det ligeledes er angivet, at visse særligt i traktaten nævnte erstatningsberettigede skal have ganske bestemte beløb.

Der er ingen tvivl om, at den erstatningsydende stat i disse tilfælde må kunne kræve, at traktatens regler med hensyn til erstatningsfordelingen nøje overholdes. Dette krav er også opfyldt i de nationale fordelingsordninger, jfr. for dansk rets vedkommende lov nr. 179 af 7. juni 1958 og nærmere nedenfor.

**D. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den
erstatningsydende stats interesser i øvrigt**

Ud over de tilfælde, hvor spørgsmålet om erstatningsfordelingen direkte berører forholdet mellem de to kontraherende stater, og hvor dette nærmere har fundet udtryk i traktatens tekst, kan det tænkes, at den erstatningsmodtagende stats fordeling af globalsummen kan være af væsentlig betydning for den erstatningsydende stat, såvel i relation til andre stater som i relation til den erstatningsmodtagende stats borgere.

I betragtning af at indgåelsen af en globalerstatningsaftale ofte er afslutningen på en række langvarige forhandlinger, hvor traktatparterne har diskuteret de enkelte krav med henblik på at finde frem til globalsummens omtrentlige størrelse, vil det være åbenbart ubilligt, såfremt den erstatningsydende stat ikke i forhold til de erstatningsberettigede blev materielt frigjort for så vidt angår de krav, som er anerkendt, og som følgelig har været medbestemmende for globalsummens omfang.

Såfremt den erstatningsydende stat ikke er materielt frigjort, vil den kunne risikere, at anerkendte og til den erstatningsmodtagende stat betalte krav på ny rejses, fx. af tredjestat, der måske kan gøre gældende, at de erstatningsberettigede tillige (eller alene) er borgere i denne stat, eller at nogle af tredjestatens borgere er aktionærer i selskaber, der har den erstatningsmodtagende stats nationalitet. Som nævnt ovenfor i § 19 kan såvel det nationale tilhørsforhold for de erstatningsberettigede som spørgsmålet om det indirekte ejerforhold til de nationaliserede goder netop give anledning til tvivl.

Med henblik på disse tilfælde har den erstatningsydende stat en væsentlig interesse i, at den erstatningsmodtagende stat fordeler globalsummen i overensstemmelse med traktaten og folkerettens regler i øvrigt. Selv om afkaldsklausulerne i globalerstatningsaftalerne næppe har virkning over for tredjestat, vil det selvsagt under eventuelle forhandlinger om erstatning med denne stat være et overordentligt vægtigt argument, at der, for så vidt angår goder, tredjestat ønsker erstatning for, faktisk er ydet erstatning til (naturlige eller juridiske) personer, der ifølge folkeretten er berettiget hertil.

Denne interesse i erstatningsfordelingen er klart tilkendegivet i erstatningstraktaten mellem de Forenede Stater og Polen af 16. juli 1960, hvor det i et til traktaten knyttet anneks nøje er fastsat »... for the purpose of the distribution of the sum to be paid by the Government of Poland ...« hvilke krav der med hensyn til nationalitet og tilhørsforhold er omfattet af traktaten. Det hedder endvidere i traktatens art. 5:

»With a view to protecting the Government of Poland from the possible assertion through third countries, or otherwise, of claims settled by this Agreement, the Government of the United States will furnish to the Government of Poland copies of such formal statements of claims as may be made by claimants and copies of decisions with respect to the validity and amounts of claims.«

Ifølge traktatens art. 7 er dette anneks en bestanddel af traktaten. Uanset at art. 3 overlader erstatningsfordelingen til de Forenede Staters regering, synes den citerede bestemmelse at forudsætte, at de Forenede Stater ved fordelingen bør tage hensyn til Polens interesse i at blive materielt frigjort over for de enkelte erstatningsberettigede. Hvorvidt de Forenede Stater ifalder et retligt ansvar, såfremt de Forenede Stater ved erstatningsfordelingen tilsidesætter de anførte interesser hos Polen, må dog betragtes som tvivlsomt.

Den erstatningsydende stats materielle frigørelse har også på anden måde betydning i forhold direkte til den enkelte erstatningsberettigede. Medens den erstatningsydende stat er frigjort over for den erstatningsmodtagende stat ved indgåelsen og opfyldelsen af globalerstatningsaftalen, er dette ikke altid tilfældet over for den enkelte interessent. Der tænkes her på de ovenfor i § 17 omtalte relative afkaldsklausuler.

Virkningen af et sådant relativt afkald er alene den, at den erstatningsmodtagende stat udelukkende forpligter sig til ikke fremtidigt at støtte de pågældende krav⁶ over for den erstatningsydende stat. Den private, der er ramt af den fremmede stats indgreb, er derimod ikke afskåret fra selv at rejse erstatningskravet over for den fremmede stat, såfremt han måtte finde det opportunt. Forudsætningen herfor er imidlertid først og fremmest, at han ikke gennem hjemstatens fordeling af erstatningssummen har modtaget fyldestgørelse for sit erstatningskrav.

6. Jfr. de i § 17 citerede klausuler samt eksempelvis traktaten mellem Storbritannien og Ungarn af 27. juni 1956, art. 4 (3): »The United Kingdom Government and the Hungarian Government shall not present to the other on its behalf or on behalf of any person, whether included in the definition of British nationals or Hungarian nationals or not, any claim relating to a matter for the settlement of which paragraph 1, art. 1, of the present Agreement provides, nor will either Government support such claims.« Jfr. også traktaten mellem Belgien og Frankrig af 18. februar 1949, art. 3: »The Belgium Government undertakes, subject to compliance by the French Government with the obligations assumed in the regulation annexed hereto, not to put forward, or to submit to international tribunals, or to support by diplomatic action, any claims with may be advanced by Belgian natural or juridical persons«. *U.N.T.S.*, vol. 31, p.173.

Følgelig vil den erstatningsydende stat også i disse tilfælde være direkte interesseret i, at fordelingen finder sted i overensstemmelse med traktaten og dennes forudsætninger, da fordelingen af globalbeløbet er afgørende for i hvilket omfang den erstatningsydende stat bliver økonomisk frigjort over for den fremmede, hvis ejendom er blevet ramt af nationalisering. Det vil derfor være naturligt, såfremt den erstatningsmodtagende stat i det her skildrede tilfælde fulgte folkerettens regler ved erstatningsfordelingen – og dette finder også i vidt omfang sted i praksis – men nogen retlig forpligtelse hertil eksisterer dog næppe heller i dette tilfælde.

Det må imidlertid erkendes, at det anførte ræsonnement med hensyn til den erstatningsydende stats interesse i at blive materielt frigjort over for den erstatningsberettigede, i overvejende grad er hypotetisk og næppe har stor praktisk betydning for staternes fordelingsordninger. For det første hviler de anførte betragtninger på den forudsætning, at der i den erstatningsydende stat sker en afgørende ændring med hensyn til denne stats stillingtagen til imødekommelsen af individuelle erstatningskrav. Dette forudsætter i de fleste tilfælde en regimeforandring, hvad staterne næppe tager med i overvejelserne, når erstatningstraktaten indgås. Men hertil kommer, at den her skildrede situation, hvor den erstatningsmodtagende stat alene giver et relativt afkald, er uhyre sjældent forekommende, idet det relative afkald ofte ledsages af en garantiforpligtelse fra den erstatningsmodtagende til den erstatningsydende stat. Herved går interessen i at overholde folkerettens regler i erstatningsfordelingen fra den erstatningsydende til den erstatningsmodtagende stat.

E. Folkerettens regler anvendes af hensyn til den erstatningsmodtagende stats garantiforpligtelse

Aftalen mellem Sverige og Tjecoslovakiet af 22. december 1956 bestemmer i art. 4:

»Svenska regeringen garanterar, att Tjeckoslovakiska Republiken samt tjeckoslovakiska fysiska och juridiska personer efter fullgjord betalning av beloppet fem miljoner svenska kronor icke skola ha att erlägga någon ytterligare betalning för i artikel 1 omnämnda svenska ersättningskrav och fordringar.«

Tilsvarende bestemmelser findes i de øvrige af Sverige indgåede globalerstatningsoverenskomster og i visse af andre stater indgåede traktater. En garanti mod yderligere krav er ofte den erstatningsydende stats betingelse for alene at akceptere et relativt afkald fra den erstatningsberettigede stats side.

Virkningen af en sådan garantiforpligtelse er den, at i tilfælde af, at en af nationalisering ramt person på en eller anden måde opnår (yderligere) erstatning hos den nationaliserende stat, da skal traktatmedkontrahenten til den erstatningsydende betale et tilsvarende beløb. Den erstatningsydende stat behøver følgelig ikke af økonomiske grunde interessere sig for erstatningsfordelingen, ligesom den fordelende stat ikke ved fordelingen behøver at tage hensyn til betalerstaten.

Den erstatningsmodtagende stat har imidlertid på sin side en væsentlig interesse i at foranledige, at fordelingen af globalsummen finder sted i størst mulig overensstemmelse med den indgåede erstatningstraktat og de folkeretlige regler i øvrigt, da man med sikkerhed kan gå ud fra, at der i og med traktatens indgåelse og opfyldelse er sket en regulering af i hvert fald de krav, hvor beviserne for det lidte tab og det folkeretlige grundlag for erstatningen er fyldestgørende.

I samme omfang som fordelingen finder sted i overensstemmelse med erstatningstraktaten og de folkeretlige regler i øvrigt, i samme omfang formindskes risikoen for, at der eksisterer ufyldstgjorte berettigede krav over for den erstatningsydende stat, og i samme omfang formindskes derved den erstatningsmodtagende stats risiko for, at den i erstatningstraktaten indeholdte garanti bliver effektiv.

F. Folkerettens regler anvendes af andre grunde

I de ovenfor skildrede tilfælde er erstatningstraktaten og dennes forudsætninger – og det vil i vidt omfang sige de folkeretlige regler om erstatningspligtens udformning, der er skildret i de foregående afsnit – således af betydning for erstatningsfordelingen. En klar tilsidesættelse af de folkeretlige regler vil på forskellig måde bevirke, at den erstatningsmodtagende stat ifalder et retligt eller økonomisk ansvar over for den erstatningsydende stat.

Der kan imidlertid påvises eksempler på, at den nationaliserende stats betaling af globalsummen i henhold til traktaten endeligt afslutter samtlige erstatningsproblemer mellem de to kontraherende stater.

Såfremt den erstatningsydende stat betaler en globalsum til fuld og endelig afgørelse af sin erstatningspligt, uanset om den betalte erstatning i det konkrete tilfælde er af samme størrelsesorden som de af nationaliseringen opståede krav, såfremt den erstatningsydende stat fuldstændigt – d.v.s. også materielt – overlader spørgsmålet om erstatningsfordelingen til den erstatningsmodtagende stat, og såfremt endeligt den sidstnævnte stat på sine bor-

geres vegne kan give – og har givet – et absolut afkald på at rejse yderligere krav, da må det antages, at spørgsmålet om erstatningsfordelingen alene vedrører den erstatningsmodtagende stat og dennes borgere, og nogen pligt til at anvende folkeretlige regler ved erstatningsfordelingen eksisterer således ikke.

Disse forudsætninger er opfyldt i nogle af de ældre britiske globalerstatningsoverenskomster. Således i traktaten med Jugoslavien af 23. december 1948⁷, med Polen af 14. januar 1949 og af 11. november 1954, med Bulgarien af 22. september 1955 og med Ungarn af 27. juni 1956⁸. Lignende absolutte afkald⁹ findes eksempelvis i aftalen mellem Belgien og Tjsekoslovakiet af 30. september 1952 og mellem Danmark og Polen af 26. februar 1953¹⁰.

I denne situation er de folkeretlige regler, således som de måtte fremgå af traktaten og dennes forudsætninger, for så vidt uden betydning. Den erstat-

7. Artikel II indeholder følgende bestemmelse: »(a) The Government of the United Kingdom shall accept payment of the said sum of four and one half million pounds (£ 4,500,000) in full satisfaction and discharge of all claims of British nationals arising, on or before the date of signature of the present agreement, out of various Yugoslav measures affecting British property. (b) In consideration of the payment by the Government of Yugoslavia of the said sum ... the Government of the United Kingdom on their own behalf and on behalf of British nationals shall release the Government of Yugoslavia from all liability, including liability for payment to British nationals, in respect of the claims mentioned in paragraph (a) of this article. (c) The provision of this article shall apply to all such claims whether they are made or presented before or after the date of signature of the present agreement.«

8. I de nyere britiske erstatningstraktater er det absolutte afkald alene begrænset til de krav, der direkte omfattes af traktaten, medens der for andre kravs vedkommende kun gives et relativt afkald. I aftalen med Ungarn benyttes således følgende formulering: »Art. 5 (1): The United Kingdom Government hereby declare on their own behalf and on behalf of British nationals that payment by the Hungarian Government of the sum of £ 4,050,000 mentioned in paragraph (1) of article 1 of the present Agreement fully and finally discharges the Hungarian Government and Hungarian nationals in respect of all the debts, claims and obligations mentioned in the said paragraph (1) of article 1 of the present Agreement.« (Vedrørende det sig hertil sluttende relative afkald, se ovenfor p.259, note 6).

9. Jfr. Bindschedler, *op.cit.*, p.98.

10. Art. 2, se ovenfor p.200.

ningsmodtagende stat kan uden at frygte retlige eller økonomiske konsekvenser over for betalerstaten fordele den modtagne erstatning efter forgodtbefindende.

Alligevel viser praksis, at også i disse tilfælde vil de folkeretlige regler spille ind ved afgørelsen af mange af de retsspørgsmål, som erstatningsfordelingen rejser. Årsagerne hertil kan være forskellige. Nogle af disse kan eventuelt søges i den erstatningsmodtagende stats forfatning, hvilket nærmere vil blive belyst nedenfor. Andre årsager kan findes i den omstændighed, at anvendelsen af folkeretlige regler vil være nærliggende allerede af den grund, at de enkelte stater oftest savner traditionelle regler om erstatningsfordeling. Det forekommer da naturligt at anvende de regler ved erstatningsfordelingen, der har dannet grundlaget for erstatningsbeløbets betaling.

Nogen retlig nødvendighed herfor eksisterede imidlertid ikke altid.

G. Konklusion

Det fremgår af ovenstående, at den vægt, hvormed folkerettens regler, således som disse bl.a. finder udtryk i traktaten og dennes forudsætninger, indgår i de enkelte landes erstatningsfordelingsordninger, er yderst varierende.

Besvarelsen af spørgsmålet om folkerettens betydning i det konkrete tilfælde, synes først og fremmest at afhænge af, i hvilket omfang fordelingen af globalsummen påvirker relationerne mellem de kontraherende stater. I det omfang spørgsmålet ikke direkte er omtalt i de indgåede erstatningstraktater, synes der at være en sammenhæng mellem folkerettens anvendelse i den nationale fordelingsordning og traktaternes formulering af den i globalordningerne nødvendige afkaldsklausul. Såfremt staterne forlader anvendelsen af den absolutte afkaldserklæring – og en tendens hertil kan muligvis påvises i de i de seneste år indgåede erstatningstraktater – vil folkeretten i tilsvarende grad, af hensyn først og fremmest til den erstatningsmodtagende stat, blive et nødvendigt led i det materielle grundlag for den interne erstatningsfordeling.

Forstået på denne måde, og med det forbehold at anvendelsen af folkeretten i de eksisterende fordelingsordninger ikke altid er en retlig nødvendighed, kan det være af interesse på retssammenlignende grundlag nærmere at undersøge, hvorledes erstatningsfordelingen har fundet sted.

En sådan undersøgelse må antages at belyse staternes opfattelse af visse folkeretlige problemer, der ikke klart er omhandlet i de indgåede erstatningstraktater, ligesom man måske omvendt kan forvente, at staternes interne

praksis på dette område kan vise sig så formålstjenlig, at denne efterhånden kan påvirke visse af folkerettens regler. Man står med andre ord her muligvis over for en gensidig påvirkning af folkeretten og den nationale ret, en vekselvirkning som de seneste års udvidelser af det internationale samfunds aktivitet på mange områder har givet anledning til.

§ 22

Erstatningsfordelingens organisation

A. De Forenede Stater

De problemer, der opstår i forbindelse med organiseringen af fra udlandet modtagne erstatningssummer, er ikke ganske nye i de Forenede Stater.

Den 27. februar 1896 vedtog den amerikanske kongres en lov indeholdende følgende bestemmelse:

»Hereafter all moneys received by the Secretary of State from foreign governments and other sources, in trust for citizens of the United States or others, shall be deposited and covered into the Treasury. The Secretary of State shall determine the amounts due claimants, respectively, from each of such trust funds, and certify the same to the Secretary of the Treasury, who shall, upon the presentation of the certificates of the Secretary of State, pay the amounts so found to be due.

Each of the trust funds covered into the Treasury as aforesaid is hereby appropriated for the payment to the ascertained beneficiaries thereof of the certificates herein provided for¹.«

Loven fastslår således den i almindelighed i konstitutionelle stater gældende regel, hvorefter erstatninger modtaget fra fremmede stater fordeles administrativt. Loven synes nødvendiggjort alene af den omstændighed, at beløbet indgår som et fond i statskassen, således at loven giver hjemmel for beløbets udbetaling mod den i loven bestemte dokumentation. Lovens formulering har i øvrigt givet anledning til nogen tvivl med hensyn til ejerforholdet til den omtalte fond, jfr. herom nedenfor i § 23.

Fordelingen af erstatningssummer direkte gennem den ordinære forvaltning er imidlertid blevet forladt, for så vidt angår erstatning for nationalisering.

1. 29. Stat. 32, 31 U.S.C. § 547, citeret efter Hackworth, *op. cit.*, vol. V, p.763.

I forbindelse med indgåelsen af globalerstatningstraktaten med Jugoslavien af 19. juli 1948, og antageligt direkte foranlediget af den i traktaten indeholdte bestemmelse om oprettelsen af et »agency«, behandlede kongressen i 1949 et lovforslag om etableringen af en »International Claims Commission«. Kommissionen skulle have til opgave at fordele de Forenede Staters eller deres borgeres krav mod fremmede stater, der havde fyldestgjort disse krav, ved en globalerstatning. Loven blev vedtaget den 10. marts 1950² under navnet »International Claims Settlement Act of 1949«. I henhold til et tillæg af 1. juli 1954 blev kommissionen reorganiseret, og dennes beføjelser i h.t. loven blev med visse uvæsentlige ændringer overført til »Foreign Claims Commission«³.

Loven om erstatningsfordelingen fulgte nøje de retningslinier, der indeholdtes i traktatens tekst. Under forhandlingerne i kongressen blev forskellige fremsatte forslag, der afveg fra traktaten, forkastet⁴.

Baggrunden for loven blev af et medlem af kongressen formuleret således:

»... the actions under review in this procedure are not actions of the United States Government. They are actions of the Yugoslav Government. They are being subjected to review by an executive agency of the United States. This is appropriate in that this whole procedure stems from the general power of the Executive in the field of foreign relations ... The actions under review will be inherently the actions of another government, made susceptible of review by any agency of our Government through the agreements of Yugoslavia or other governments which may make subsequent agreements⁵ ...«

Den opfattelse, at fordelingen er et led i den amerikanske regerings beføjelser, for så vidt angår udenrigspolitiske anliggender, har ligeledes medført, at amerikanske domstole er anset for inkompetente til at prøve kommissionens afgørelser. Dette blev stadfæstet i sagen *De Vegvar v. Gelliland*⁶.

Loven bestemmer, at kommissionen skal bestå af 3 medlemmer udpeget af præsidenten. Kommissionen er udstyret med beføjelser til at afhøre vid-

2. Offentliggjort i *A.J.I.L. Suppl.* (1951), vol. 45, p.58-65.

3. Jfr. 19 Fed Reg. 3985, 22 U.S.C.A., § 1622 note.

4. Jfr. Milo G. Coerper, »The Foreign Claims Settlement Commission and Judicial Review, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50, p.869. Jfr. også Clay, *Georgetown Law Journal* (1954/55), vol. 43, p.582-614.

5. 95. Cong. Rec. 8840, cit. efter Coerper, *loc. cit.*

6. 97. U.S. App. D.C. – 288 F.2d.640 (1955), Se nærmere Coerper, *op.cit.*, p.870 ff, og nedenfor p.292.

ner, ikende bøder, ligesom det i loven fastsættes, at de enkelte erstatningsberettigede kan give møde ved advokater, hvis salær fastsættes af kommissionen. Kommissionens afgørelser er endelige, også i relation til de administrative myndigheder⁷.

Af særlig interesse er bestemmelsen af kommissionens kompetence og det materielle retsgrundlag, i henhold til hvilket erstatningssummen skal fordeles.

Herom indeholder lovens section 4(a) følgende bestemmelse:

» ... The commission shall have jurisdiction to receive, examine, adjudicate and render final decisions with respect to claims of the Government of the United States and of nationals of the United States included within the terms of the Yugoslav Claims Agreement of 1948, or included within the terms of any Claims Agreement hereafter concluded between the Government of the United States, and a foreign government ... similarly providing for the settlement and discharge of claims of the Government of the United States and of nationals of the United States and of nationals of the United States against a foreign government, arising out of the nationalization or other taking of property, by the agreement of the Government of the United States to accept from that government a sum in en bloc settlement thereof.

In the discussion of claims under this act, the Commission shall apply the following in the following order:

- (1) the provision of the applicable claims agreement, as provided in this subsection, and
- (2) the applicable principles of international law, justice and equity.«

Denne bestemmelse synes nøje overholdt. Kommissionens afgørelser giver således et godt grundlag for vurderingen af den amerikanske opfattelse af folkerettens regler.

B. Storbritannien

Foranlediget af globalerstatningsaftalerne med Jugoslavien af 23. december 1948 og 26. december 1949 og med Tjecoslovakiet af 28. september 1949 vedtog det britiske parlament den 12. juli 1950 »The Foreign Compensation Act, 1950«⁸.

7. Jfr. også Rode, »The International Claims Commission of the United States«, *A.J.I.L.* (1953), vol. 47, p.615-637.

8. 14. Geo. C. Ch. 12. Jfr. den i forbindelse med lovens vedtagelse afholdte de-

Begrundelsen for lovens gennemførelse findes i et lovforslaget ledsagende memorandum, udarbejdet af udenrigsministeriet, hvori det bl.a. hedder:

»It has in the past been the practice, when His Majesty's Government have received such lumpsum payment from foreign governments, for the Secretary of State for Foreign Affairs to arrange for the distribution after making such investigation of the claims and taking such advice thereon as seemed appropriate in the particular case, for instance after setting up some committee, perhaps with a legal chairman, to investigate and advise on distribution. Though this method has been satisfactory and in fact the distribution has been effected in accordance with the advice of impartial and independent persons, it is, nevertheless, the case that the responsibility for the exercise in detail of what is in essence a quasi-judicial function has rested on the executive. It seems preferable that such quasi-judicial functions should be fulfilled by an independent statutory commission and the magnitude of the sums involved in current claims and their complexity has led His Majesty's Government to the conclusion that such a Foreign Compensation Commission should be created without delay.«

Loven bestemte, at der skulle nedsættes en kommission, »Foreign Compensation Commission«. Kommissionen, hvis formand udnævnes af the Lord Chancellor, har til opgave at fordele de erstatninger, der er modtaget fra Jugoslavien og Czekoslovakiet. Der blev dog i loven åbnet mulighed for at kommissionen også kunne påtage sig andre opgaver i forbindelse med fremtidigt forestående eller afsluttede erstatningsforhandlinger. Sådanne opgaver er i vidt omfang blevet pålagt kommissionen, jfr. nedenfor. Loven gav kommissionen beføjelse til at afhøre vidner og pålægge fremskaffelse af oplysninger efter samme regler som gælder for domstolene. Sanktioner over for falske forklaringer o.lign. skal dog ikendes af High Court. Kommissionen fik pålagt at forelægge for parlamentet årligt regnskab samt en årlig rapport over erstatningsfordelingen. Loven bestemmer i øvrigt, at kommissionens afgørelser med hensyn til andragender om erstatning ikke skal kunne indbringes for domstolen (art. 4 (4)).

Den nævnte lov er imidlertid blot en rammelov, der forudsætter mere detaljerede regler om det materielt retlige grundlag, i h.t. hvilket kommissionen skal træffe sine afgørelser. Disse regler skal fastsættes ved »Orders in Council«, der forelægges for parlamentet.

bat i Parlamentet, *Hansard*, vol. 475, no. 42, sp. 39-67 (8. maj 1950), og vol. 475, no. 55, sp. 2271-2283 (25. maj 1950).

Kommissionens forretningsorden⁹ blev forelagt for parlamentet den 18. december 1950 og indeholdt bl.a. specielle regler om bevisførelse, herunder afgivelse af mundtlige forklaringer og indlæg, bestemmelser om kommissionens adgang til *ex officio* at ændre tidligere afgørelser i tilfælde af, at denne kom i besiddelse af nye oplysninger, særlige regler om afgørelse af spørgsmål af generel betydning for samtlige krav etc.

Af særlig interesse bør nævnes bestemmelsen i forretningsordenen § 9, hvor det pålægges kommissionens sekretær at oprette et register over alle andragender. Dette register skal være frit tilgængeligt for alle ansøgere, der omfattes af samme Order in Council.

De første Orders in Council blev forelagt for Parlamentet den 22. juli 1950 og vedrørte erstatningerne fra Tjcekoslovakiet og Jugoslavien¹⁰.

De pågældende Orders indeholder et praktisk taget fuldstændigt sæt af materielle regler til afgørelse af de indkomne andragender. Eksempelvis kan nævnes fra den tjcekoslovakiske Order:

- a) Bestemmelse af den personkreds, der kan indgive andragende (art. 7).
- b) Bestemmelse af hvilke krav der kan komme i betragtning (art. 10).
- c) Bestemmelse af hvad der er afgørende for at ejendommen er britisk (art. 11).
- d) Bestemmelsen af hvad der forstås ved ejendom (art. 13).
- e) Bestemmelsen af hvad der forstås ved »Interest in property«, eller for at anvende vor terminologi, indirekte tilhørsforhold (art. 14).
- f) Bestemmelsen af den »relevante dato« (art. 15).
- g) Bestemmelse af hvilke forholdsregler der giver krav på erstatning (art. 16).

På grundlag af disse detaljerede regler skal kommissionen vurdere det tab, der er lidt. Herom hedder det nærmere i art. 19 (b):

»The amount of loss so assessed shall be such amount as seems just and equitable to the Commission having regard to all circumstances.«

De pågældende Orders indeholder på inden måde nogen henvisning til folkeretten¹¹. Herved adskiller de britiske fordelingsgrundlag sig på et væsentligt

9. »Foreign Compensation Rules, 1950«, *S.I.* 1950, no. 2042. Disse regler blev den 29. juni 1956 ændret ved *S.I.* 1956, no. 962.

10. »The Foreign Compensation (Czechoslovakia) Order in Council, 1950«, *S.I.* 1950, no. 1191, og »The Foreign Compensation (Yugoslavia) Order in Council, 1950«, *S.I.* 1950, no. 1192.

11. Derimod bestemmes udtrykkeligt i § 20 a, at kommissionen ved vurderin-

punkt fra fx. ordningen i de Forenede Stater¹². Kommissionen skal alene tage hensyn til de eksisterende Orders in Council og i tvivlstilfælde fortolke disse efter sædvanlige fortolkningsprincipper.

Forskellen er imidlertid mere tilsyneladende end reel. De britiske regler følger i meget vidt omfang reglerne i erstatningstraktaten, og dennes forudsætninger, og inkorporerer derved folkeretten direkte i engelsk ret.

Det forhold, at den jugoslaviske Order in Council på visse punkter, fx. art. 15 om den relevante dato afviger fra den czekiske Order, uanset at de to Orders blev forelagt parlamentet samme dag, understreger også det synspunkt, at formuleringen er påvirket af, at globalerstatningsaftalerne er forskellige.

I praksis må den britiske fremgangsmåde imidlertid betyde en lettelse for kommissionens arbejde.

I henhold til loven om kommissionens nedsættelse er der endvidere udstedt Orders in Council vedrørende de indgåede erstatningstraktater med Polen¹³ og Bulgarien¹⁴.

For så vidt angår den i loven indeholdt hjemmel til udvide kommissionens arbejde ud over erstatningsfordelingen, kan nævnes, at denne hjemmel er udnyttet i tre Orders, der giver kommissionen mulighed for inden erstatningstraktater indgås at registrere anmeldelser om erstatning. Dette har fundet sted før erstatningsaftaler er indgået med Ungarn¹⁵, Bulgarien¹⁶ og Rumænien¹⁷.

gen af de enkelte erstatningskrav ikke skal tage hensyn til de regler for vurdering, der indeholdes i de relevante czekoslovakiske bestemmelser. Dette er en klar afvigelse fra den engelske internationale privatrets regler, hvorefter fremmede statsakter skal bedømmes efter udstederstatens retssystem.

12. Se i øvrigt Drucker, »Compensation for nationalized Property: The British Practice«, *A.J.I.L.* (1953), vol. 47, p.477-486.

13. »The Foreign Compensation (Poland) (Debts) Order in Council«, *S.I.* 1956, no. 617, med ændring af 30. januar 1957, *S.I.* 1957, no. 100, og »The Foreign Compensation (Poland) (Nationalizations) Order in Council«, *S.I.* 1956, no. 618, med ændring af 30. januar 1957, *S.I.* 1957, no. 101 og no. 1366.

14. »The Foreign Compensation (Bulgaria) Order in Council«, *S.I.* 1958, no. 261.

15. »The Foreign Compensation (Hungary) (Registration) Order in Council«, *S.I.* 1954, no. 219.

16. *S.I.* 1954, no. 220.

17. *S.I.* 1954, no. 221.

C. Schweiz

Til fordeling af de fra udlandet modtagne globalerstatninger nedsatte det schweiziske forbundsråd ved beslutning af 13. juli 1948¹⁸ en »Speciel kommission for Nationaliseringserstatninger«. Kommissionens opgave var at fastslå, om betingelserne for kravets fyldestgørelse i h.t. erstatningstraktaten var opfyldt. Endvidere skulle kommissionen ved forhandling med den enkelte interessent fastsætte størrelsen af den andel i erstatningssummen, der skulle tilfalde den pågældende. Såfremt enighed ikke kunne opnås, blev beløbets størrelse ensidigt fastsat af kommissionen. En udførlig fastsættelse af det materielretlige grundlag for kommissionens beslutninger fandtes ikke i schweizisk ret. Den kunne alene træffe afgørelserne på grundlag af erstatningsaftalen og den almindelige folkeret¹⁹. I tilfælde af borgernes utilfredshed med kommissionens afgørelser kunne sagen indbringes for det politiske departement og herefter for forbundsrådet, hvis afgørelse var endelig. Kommissionen havde ingen mulighed for at udøve sanktioner over for vidner eller på anden måde udøve domstolsfunktioner i forbindelse med sagernes oplysning.

Denne kommission har været udsat for kritik, som følge af dens afhængighed af det ordinære forvaltningsapparat, idet det er blevet hævdet, at de fornødne garantier med hensyn til borgernes retssikkerhed ikke har været til stede²⁰.

Som følge heraf oprettedes ved forbundsbeslutning af 21. december 1950 en ny kommission samt en rekurskommission for nationaliseringserstatninger²¹.

Ifølge beslutningens art. 3 bestemmes det materielretlige grundlag for kommissionens arbejde således:

»Die Kommission verteilt die Entschädigungszahlungen gemäss den einschlägigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen und andern anwendbaren Vorschriften des Bundesrechts sowie auch den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts.

Im Rahmen dieser Rechtssätze entscheidet sie nach freiem Ermessen.«

18. Jfr. Bindschedler, *op. cit.*, p.70 ff. Kommissionens kompetence blev senere udvidet ved beslutning fra forbundsrådet af 10. december 1948.

19. *Ibid.*, p.91.

20. *Ibid.*, p.93 og p.124.

21. Jfr. Bundesbeschluss über die Bestellung einer Kommission und einer Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen vom 21. december 1950.

Nærmere regler for kommissionens arbejde er givet i »Verordnung betreffend die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen vom 17. April 1951«, hvor kommissionens opgave er formuleret således i art. 1:

»Der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen obliegt die Durchführung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen welche die Bezahlung von Globalentschädigungen an den Bund zur abgeltung der durch Verstaatlichungsmassnahmen entstandenen Ansprüche schweizerischer Personen zum Gegenstand haben. Sie besorgt insbesondere die Verteilung der auf Grund dieser Vereinbarungen bezahlte Beträge. Zu diesem Zwecke prüft sie die Legitimation der Ansprecher und setzt nach Bewertung des Anspruches die Auszurichtende Entschädigung sowie nötigenfalls die Zahlungsmodalitäten fest.«

Kommissionen består af mindst 5 medlemmer udpeget af forbundsrådet (art. 3). For behandlingen af de enkelte sager gælder officialmaximen således, at kommissionen ikke er bundet af de enkelte andragender. Ansøgeren har krav på personligt foretræde for kommissionen (art. 12). Hjemmel til udstedelse af prækusivt proklama findes i art. 15. Kommissionen skal udarbejde en fordelingsplan, således at de enkelte krav fyldestgøres forholdsmæssigt, medmindre vedkommende erstatningsaftale har bestemt en anden fordeling²².

Såfremt en fordeling efter disse retningslinier har til følge, at der bliver en saldo til rest, fordeles denne forholdsmæssigt mellem de enkelte erstatningsmodtagere (art. 18).

Erstatningsmodtagerne er i øvrigt forpligtede til at overdrage alle adkomst-dokumenter til kommissionen.

Samme dag vedtoges »Verordnung betreffend die Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen«. Ifølge denne forordning består rekurskommissionen af 3 medlemmer, der i sin afgørelse ikke er bundet af den begrundelse, der måtte være givet i rekursbegæringen. Såfremt den tidligere afgørelse ophæves, kan rekurskommissionen enten selv træffe ny afgørelse eller tilbagevise sagen til kommissionen (art. 6). Rekurskommissionens afgørelse er endelig.

D. Frankrig

Ved lovene nr. 51-671, 51-673 og 51-674 af 25. maj 1951²³ fastsattes bestemmelser om nedsættelse af nævn til fordeling af de fra henholdsvis Cze-

22. Art. 18: »... vorausgesetzt, dass sie nicht in den in Betracht fallenden Entschädigungsabkommen bereits ziffermässig festgesetzt sind.«

23. J.O. af 1. juni 1951.

koslovakiet, Polen og Ungarn modtagne globalerstatninger. Lovene indeholder i art. 1 enslydende bestemmelser om, at nævnene skal bestå af 5 medlemmer, hvoraf de to udpeges af præsidenten for kassationsretten, der ligeledes udnævner formanden, der skal være dommer²⁴.

Loven giver hjemmel for, at fordringshaverne – således som disse er defineret i traktaten – skal anmelde deres krav inden 3 måneder, da kravene i modsat fald bortfalder. Anmeldelser kan også indgives af franske fysiske eller juridiske personer, der repræsenterer minoritetsrettigheder i selskaber, der ikke er franske eller under fransk kontrol²⁵.

Kommissionen skal udarbejde en fordelingsplan, hvor kravenes andel i globalsummen »suverænt« fastsættes. Der findes således ingen muligheder for yderligere prøvelse af kravene ved administrativ rekurs eller ved indbringelse af sagen for forvaltningsdomstolen.

Loven indeholder i øvrigt ingen materielle regler.

Den 13. maj 1952 udstedtes en gennemførelsesanordning til lov nr. 51-673²⁶, vedrørende erstatningen fra Polen, indeholdende bestemmelser om, at kommissionen selv fastsætter sine procedureregler, og at kommissionen er forpligtet til at tilstille bl.a. udenrigsministeren og finansministeren regelmæssige rapporter om sin virksomhed. I øvrigt indeholder anordningen særlige bestemmelser, der har relation til det forhold, at den polske erstatning i henhold til globalerstatningstraktaten af 19. marts 1948 skal erlægges i kul.

Tilsvarende gennemførelsesanordninger er givet i forbindelse med lovene nr. 51-671 (Czekoslovakiet) og nr. 51-674 (Ungarn) den 4. august 1952²⁷.

Ved lov nr. 52-861 af 21. juli 1952²⁸ bemyndigedes den franske præsident til at ratificere globalerstatningsaftalen med Jugoslavien, samtidig med at der nedsattes et nævn, hvis formål var at foretage »la repartition de l'indemmité globale forfaitaire versée par le gouvernement yougoslave en application dudit accord«. Til loven knytter sig gennemførelsesanordning af 29. oktober 1952²⁹.

De regler der således gælder for det jugoslaviske nævn, adskiller sig ikke

24. Jfr. også Vienot, *Nationalisations étrangères et intérêts français* (1953).

25. Lov nr. 51-671, art. 3 (a). Lov nr. 51-673 og 51-674, art. 2 (a). Denne regel synes i nøje overensstemmelse med de af Frankrig indgåede erstatningstraktater, jfr. ovenfor § 19.

26. *J.O.* af 14. maj 1952.

27. *J.O.* af 24. august 1952.

28. *J.O.* af 21.-22. juli 1952.

29. *J.O.* af 3. december 1952.

på væsentlige punkter fra de ordninger, der var etableret i forbindelse med de tidligere indgåede erstatningstraktater³⁰.

E. Sverige

Til fordeling af den erstatning, Sverige opnåede fra Sovjetunionen ved traktat af 30. maj 1941, vedrørende regulering af krav for nationalisering i de baltiske lande, oprettedes den 13. juni 1941 et fordelingsnævn på tre personer³¹.

En tilsvarende fremgangsmåde foresloges i Kungl. Maj:ts prop. nr. 187 af 3. marts 1950, i forbindelse med Sveriges ratifikation af globalerstatningsaftalen med Polen af 16. november 1949. I det foreslåede nævn skulle såvel den juridiske sagkundskab som de erstatningsberettigedes interesser være repræsenteret³².

Ved Kunglig Maj:ts beslutning af 16. juni 1950 – det vil sige administrativt – oprettedes »Nämnden för fördeling av Polen-medel«, bestående af en dommer i Svea Hovrätt (formand), en advokat samt en repræsentant for udenrigsministeriet.

Der blev ikke i Sverige vedtaget nogen lov eller andre materielretlige regler vedrørende nævnets oprettelse eller til vejledning for nævnets fordeling af erstatningsbeløbet.

Nævnet har da heller ikke kunnet imødekomme andre krav end de, der var omfattet af erstatningsaftalen³³.

Der har ikke været mulighed for udstedelse af præklusivt proklama. Klage over nævnets afgørelser har kunnet indbringes for kongen.

Også i forbindelse med den med Tjecoslovakiet den 22. december 1956 indgåede erstatningsaftale er et tilsvarende nævn nedsat.

En anden fremgangsmåde benyttedes i forbindelse med erstatningsaftalen med Jugoslavien af 12. april 1947. Gruppen af interessenter var relativ lille, og det var bl.a. derfor muligt inden traktatens undertegnelse at opnå en forhåndsgodkendelse af den foreslåede opgørelse i forbindelse med en afkalds-erklæring på yderligere krav mod Jugoslavien. Et fordelingsnævn var her-

30. Om nogle af de konkrete problemer, de franske fordelingsnævne har taget stilling til, se *Affaires Etrangères* (1955), vol. 6, p.21 og (1958), vol. 9, p.32 og 33.

31. Som en følge af aftalernes fortrolige karakter har yderligere oplysninger ikke kunnet fremskaffes.

32. P.21.

33. Jfr. nævnets utrykte beretning til Kongen af 19. april 1951.

efter overflødigt. Tilsvarende fremgangsmåde blev benyttet i forbindelse med fordelingen af de globalbeløb, der hidrørte fra den med Ungarn den 31. marts 1951 indgåede aftale.

F. Danmark

De af den danske stat fra Polen modtagne erstatningsbeløb i henhold til erstatningstraktaten af 26. februar 1953 kunne fordeles administrativt af handelsministeriet uden større vanskeligheder. Samtlige krav var kendt på forhånd, og rettighedshavernes antal var så forholdsvis beskedent, at disse kunne orienteres og derved få lejlighed til at godkende de resultater, der kunne opnås ved forhandlinger med Polen inden traktatens underskrift. Det globalerstatningsbeløb, som Polen forpligtede sig til at betale, blev følgelig fastsat på grundlag af en liste over de anmeldte danske krav. Denne liste kunne da også danne grundlag for fordelingen af de indkomne beløb.

Den 27. januar 1957 fremsatte handelsministeren i folketinget imidlertid forslag til lov om fordelingen af visse fra udlandet modtagne erstatninger³⁴. Ved lovforslaget tilsigtes oprettet et nævn til at forestå fordelingen. Lovforslaget er i henhold til de dette ledsagende bemærkninger bl.a. begrundet i, at andre lande har dannet tilsvarende nævn, og i at selve fordelingen af globalbeløbet giver anledning til en række vanskelige juridiske spørgsmål, hvoraf nogle kræver indgående kendskab til skifteret, til forløbet af forhandlingerne med den fremmede stat etc. »...Der vil derfor ved fordelingen være brug for sagkundskab af forskellig art, hvilket bedst kan opnås ved at overlade fordelingen til et i dette øjemed oprettet nævn i hvilket de forskellige sagkyndige instanser kan blive repræsenteret«³⁵.

Som yderligere argumentation anføres, at oprettelsen af et nævn vil bewirke, at der kan følges en ensartet praksis ved fordelingen af de globalerstatninger, der modtages fra de forskellige lande. Der tænkes antageligt her på visse proceduremæssige og bevismæssige problemer, idet loven, for så vidt angår materielretlige spørgsmål, fx. med hensyn til den personkreds, der omfattes af fordelingen, og arten af de krav, der kan fyldestgøres tillægger den enkelte traktat afgørende betydning, jfr. nærmere herom nedenfor.

Lovforslaget blev med få ændringer vedtaget som lov nr. 179 af 7. juni 1958³⁶. Ifølge lovens § 2 nedsættes et nævn, bestående af en af handelsmini-

34. *Folketingstidende* (1957), sp. 1010.

35. *Folketingstidende, Tillæg A* (1957-58), sp. 704.

36. *Lovtidende* (1958), nr. XVI, p. 485.

steren i samråd med justitsministeren udnævnt formand, der skal opfylde betingelserne for at kunne udnævnes som dommer, samt 3 andre medlemmer repræsenterende udenrigs-, finans- og handelsministeriet.

Man har således ikke i det danske nævn fulgt den fremgangsmåde, som kendes fra visse andre lande, hvor repræsentanter for de erstatningsberettigede eller særligt kyndige erhvervsfolk er repræsenteret i nævnet.

Nævnet skal foretage fordeling af globalerstatningsbeløb, som den danske stat i henhold til traktat måtte modtage for tab, der er opstået som følge af foranstaltninger fra den erstatningsbetalende stats side, »bl.a. derved, at ejendom er nationaliseret, inddraget eller på anden lignende måde unddrager ejerne ...« (§ 1, stk. 1). Det må antages, at denne formulering tillige dækker fx. tab, der lides ved, at ejendomme er sat under nationalforvaltning, omend ejendomsretten stadig beror hos de oprindelige ejere, jfr. den under udvalgsbehandlingen gennemførte ændring af lovforslagets tekst. Ændringsforslaget tilsigtede netop at give § 1, stk. 1 en sådan affattelse, at der ikke kan være tvivl om, at ethvert økonomisk tab omfattes af loven³⁷.

Loven giver i § 3 hjemmel for at udstede præklusivt proklama. Det bestemmes yderligere (§ 5), at såfremt det anmeldte krav afvises helt eller delvis, skal nævnets afgørelse være ledsaget af grunde. Nævnets afgørelse kan af anmelderen indbringes for domstolene.

Omkostningerne i forbindelse med nævnets virksomhed udredes af globalerstatningen, medmindre andet måtte være godkendt af folketingets finansudvalg (§ 8).

Hvad angår nævnets opgaver med hensyn til fordelingen af de omhandlede globalerstatningsbeløb og det materielle grundlag herfor, bestemmer § 4, at nævnet foretager en prøvelse af de indkomne anmeldelser, herunder om den indsendte dokumentation er fyldestgørende. Nævnet fastsætter derefter – på grundlag af de indkomne anmeldelser og de for nævnet foreliggende oplysninger samt med vejledning i aftalen og forudsætningerne for denne – størrelsen af de beløb, der skal danne grundlag for fordelingen af globalerstatningen. Alle i fordelingen deltagende beløb skal have samme forholdsmæssige dækning, medmindre andet fremgår af den indgåede aftale, forhandlingerne eller forudsætningerne for denne (§ 6).

Vedrørende spørgsmålet om den personkreds, der omfattes af fordelingen, indeholder loven ingen vejledning, men bemærkningerne til lovforslaget

37. Jfr. folketingsudvalgets ordfører under lovforslagets anden behandling, *Folketingstidende* (1957-58), sp.4342.

indeholder udtrykkelig bestemmelse om, at »dette spørgsmål må afgøres for hver enkelt aftales vedkommende«³⁸. Dette må betyde, at nævnet er ubeføjet til at se bort fra de bestemmelser, der herom er nedfældet i traktaten.

Tilsvarende henvisning alene til erstatningstraktaten findes i bemærkningerne til forslaget § 4, hvor nævnets juridiske prøvelse skal omfatte spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenterede krav omfattes af *aftalen*³⁹.

Det fremgår således, at de ganske vist få materielretlige regler, der i loven gives som vejledning for nævnet, alle henviser til den til grund liggende traktat, og dennes forudsætninger⁴⁰. På dette punkt svarer den danske lovgivning da ganske til praksis i andre lande.

G. Konklusion.

Af det anførte fremgår, at hvor forholdene med hensyn til erstatningsfordelingen ikke er ganske simple, fx. som følge af kravenes antal og art, har man overalt nedsat særlige kommissioner eller nævn til at forestå fordelingen. Det er et fælles træk, at disse nævns funktion blot er et led i den sædvanlige forvaltning, hvorfor nævnenes sammensætning, kompetence samt afgørelsernes endelige karakter er en afspejling af den forvaltningsretlige tradition i de pågældende lande, naturligvis i et vist omfang påvirket af, at fordelingen af erstatning er en akt, der forudsætter speciel judiciel sagkundskab.

Bortset fra den britiske ordning er de forskellige landes ordninger yderst sparsomme med henblik på angivelsen af det materielretlige grundlag for kommissionens afgørelser. Formelt træffes afgørelserne overalt på grundlag af national ret, der enten som i Storbritannien udførligt transformerer traktatens bestanddele eller i øvrigt blot henviser til principperne i de til grund liggende traktater. Det er næppe muligt at påvise regler i de nationale fordelingsordninger, der bevidst fraviger de regler, der er aftalt i erstatningstraktaterne. Det er imidlertid vanskeligt – uden adgang til enkeltafgørelserne – med sikkerhed at udtale sig, om i hvilket omfang en fravigelse af det folkeretlige grundlag faktisk har fundet sted i de stater, hvor de materielretlige regler for fordelingen er sparsomme.

38. *Folketingstidende, Tillæg A* (1957-58), sp. 705.

39. *Ibid.*

40. I § 6 om fravigelse af fordelingen efter lighedsprincippet henvises foruden til den indgåede aftale og dennes forudsætninger også til de med den fremmede stat førte forhandlinger. Dette synes overflødigt.

§ 23

Hvem ejer globalsummen?

A. Problemstilling.

Det forhold, der er omtalt i det foregående, hvorefter fordelingen af de modtagne globalerstatningsbeløb er overladt til den erstatningsmodtagende stat, således at fordelingen formelt foretages efter denne stats nationale lovgivning, rejser naturligt spørgsmålet om, hvem der kan betragtes som ejer til den til staten indbetalte globalerstatningssum.

1. *Relationen mellem den erstatningsydende og den erstatningsmodtagende stat.* Man kunne tænke sig, at problemet ville opstå i relation til forholdet mellem den erstatningsydende og den erstatningsmodtagende stat. Set i denne relation må det imidlertid være klart, at betalerstaten som hovedregel ikke kan blande sig i de dispositioner over erstatningssummen, som modtagerstaten måtte finde rimelige. Navnlig må modtagerstaten – i forhold til den betalende stat – være berettiget til at fyldestgøre krav som den betalende stat under erstatningsforhandlingerne har nægtet at anerkende. Den betalende stats opfattelse af de folkeretlige regler behøver således ikke at lægges til grund ved fordelingen af det af de erstatningsberettigedes hjemstat modtagne beløb, lige så lidt som den betalende stats lovgivning eller andre synspunkter af interesse for erstatningens udmåling, uanset deres forenelighed med folkeretten er bindende for modtagerstaten.

Dette følger af den omstændighed, at modtagerstaten ifølge folkeretten er frit legitimeret til at optræde på sine borgeres vegne og til med den erstatningspligtige stat at træffe en hvilken som helst aftale, staten måtte finde formålstjenlig. I forhold til den erstatningsydende stat er modtagerstaten frit stillet, og modtagerstatens forhold til sine borgere er et anliggende som den erstatningsydende stat normalt ikke kan – eller ønsker – at blande sig i.

Noget andet er imidlertid, at modtagerstaten ifølge traktaten eller som følge af det retlige forhold mellem de kontraherende parter i øvrigt – jfr. herom ovenfor – kan have forpligtet sig til at fordele beløbet på en bestemt måde. En overtrædelse af en sådan aftale m.v. kan medføre erstatningsansvar over for den erstatningsydende stat. Dette forandrer imidlertid ikke det forhold, at modtagerstatens dispositioner over erstatningssummen – uanset disses folkerettsstridige karakter – har fuld gyldighed i relation til betalingsmodtageren.

Hvorvidt man vil betegne modtagerstatens retsstilling med hensyn til den modtagne erstatningssum som en ejendomsret i relation til den betalende stat, er mindre betydningsfuldt. Afgørende er, at retsstillingen mellem de kontraherende parter er klar og ubestridt. Problemet om ejendomsretten til modtagne erstatningssummer har da heller ikke givet anledning til tvivl i denne relation.

2. *Relationen mellem den erstatningsmodtagende stat og dennes borgere.* Situationen er imidlertid en anden, når spørgsmålet om ejendomsretten til globalerstatningsbeløbet betragtes i relationen mellem de enkelte fordringshavere og deres erstatningsmodtagende hjemstat.

Problemet om, hvem der kan siges at eje erstatningssummen, er et nationalretligt problem, hvis løsning følgelig alene afhænger af hvert enkelt lands nationale retssystem, herunder de nationale forfatninger.

Spørgsmålet er i denne relation ikke uden betydning. Såfremt fx. et lands forfatning indeholder bestemmelser om beskyttelsen af ejendomsretten, er spørgsmålet om de erstatningsberettigedes eventuelle ejendomsret af åbenbar interesse. Såfremt en sådan ejendomsret til erstatningssummen eksisterer, må staten være uberettiget til helt eller delvist at nægte udbetaling af erstatningssummen til de pågældende. Antages omvendt, at staten er ejer af erstatningsbeløbet, må dette kunne anvendes frit også til formål, der ikke står i forbindelse med de erstatningskrav, der danner grundlaget for globalbeløbs fastsættelse og udbetaling fra den nationaliserende stat.

Såfremt staten – i forhold til de erstatningsberettigede – er ejer af globalbeløbet i den forstand, at staten lovligt kan disponere over erstatningen efter forgodtbefindende, kan dette ligeledes betyde, at den enkeltes krav på erstatning for nationaliseringen er ophørt med at eksistere, i hvert fald i samme omfang som den enkelte interessents hjemstat er blevet fyldestgjort. Retlige dispositioner over kravet enten *inter vivos* eller *mortis causa* vil følgelig være udelukket, da den pågældende erstatningsberettigede under denne forudsætning, hverken ejer et erstatningskrav mod sin hjemstat eller mod den nationaliserende stat eller ejer et erstatningsbeløb.

B. Fremmed retsopfattelse

Spørgsmålet om, hvem der ejer erstatningssummen, efter at denne er udbetalt til de erstatningsberettigedes hjemstat, har i *de Forenede Stater* været koncentreret om den ovenfor citerede lov af 27. februar 1896. I forbindelse

med fordelingen af en modtagen erstatning i *Alsop-sagen* fremkom regeringens juridiske rådgiver med en udtalelse, hvori det vedrørende forståelsen af loven af 1896 bl.a. hedder:

»... It follows naturally that the award when received after the determination of its validity and amount belongs to the nation and constitutes a national fund ... That the fund received in such cases is a national fund is further shown by the fact, that the Government has always exercised the right to reopen awards for the purpose of determining if they were improper or unjust and of refunding sums it seemed inequitable to retain ...

Moreover, in distributing awards Congress has invoked and acted upon the same principle, giving the fund to whom it chosed and cutting off from participation those whom it wished¹ ...«

Denne opfattelse, der forekommer vanskelig forenelig med lovens tekst, har støtte i en række domme, men synes forladt i nyeste tid. Spørgsmålet kom påny frem i forbindelse med de Forenede Staters modtagelse af erstatninger i forbindelse med afslutningen af den 1. verdenskrig.

I Administrative Decision V afsagt af opmanden i den blandede voldgiftskommission i h.t. traktaten af 10. august 1922 (De Forenede Stater – Tyskland) hedder det bl.a.².

»... But where a demand is made on behalf of a designated national, and an award and payment is made on that specific demand, the fund so paid is not a national fund in the sense that the title vests in the nation receiving it entirely free from any obligation to account to the private claimant, on whose behalf the claim was asserted and paid and who is the real owner thereof. Broad and misleading statements susceptible of this construction are found in cases where lumpsum awards and payments have been made to the demanding nation covering numerous claims put forward by it and where the tribunal making the award did not undertake to adjudicate each claim or to allocate any specified amount to any designated claim ... It is not believed that any case can be cited in which an award has been made by an international tribunal in favor of the demanding nation on behalf of its designated national in which the nation receiving payment of such award has ... hesitated to account to the national designated ... for the full amount of the award received. So far as the United States is concerned it would seem that the Congress has treated funds paid the nation in satisfaction of specific claims as held 'in trust for citizens of the United States or others'.«

1. Hackworth, *op. cit.*, p.765.

2. *Ibid.*, p.76.

Voldgiftskommissionens synspunkter synes umiddelbart rimelige og må antages at have gyldighed også udover den situation, som kendelsen direkte angår.

Spørgsmålet har ikke været rejst i forbindelse med The International Claims Settlement Act of 1949. Den pågældende lov indeholder ingen udtryk svarende til den sidst citerede sætning, men man kan vel gå ud fra, at det næppe har været lovens hensigt at ændre retsopfattelsen på dette punkt. Spørgsmålet om, hvorvidt staten eller de erstatningsberettigede ejer globalerstatningsbeløbet, synes imidlertid ikke at have rejst særlige problemer. Erstatningsfordelingen har – i overensstemmelse med den til grund liggende lov – fundet sted i nøje overensstemmelse med erstatningstraktatens tekst, og i denne situation mister spørgsmålet om, hvem der har ejendomsretten, betydning.

I *Storbritannien* har spørgsmålet foreligget for domstolene i sagen *Civilian War Claimants Association, Ltd. v. The King* (1932)³. Det blev i dommen fastslået, at erstatningsbeløb, betalt af den tyske regering i henhold til Versaillestraktaten af 1919 til dækning af britiske borgeres krav mod Tyskland, er blevet modtaget af den britiske regering i dennes egenskab af »suveræn« og ikke som »trustee« eller agent for de erstatningsberettigede.

Denne opfattelse – hævder *Eli Lauterpacht*⁴ – danner basis for den engelske Foreign Compensation Act, 1950. Om de fra Czekoslovakiet og Jugoslavien i henhold til de indgåede globaloverenskomster modtagne erstatningsbeløb udtaler denne forfatter endvidere:

»Such money are not received by the Crown as an agent or trustee for the former owners of the expropriated property and, consequently, the decision to distribute and the methods of distribution of these sums is a matter entirely within the discretion of the Crown ... There is still no obligation upon the Crown to make up these funds available for distribution and, if it does not, no action can lie against it⁵ ...«

Med hensyn til retsopfattelsen i *Schweiz* anfører *Bindschedler*, at fordelingskommissionen er berettiget til at udelukke en fordringshaver fra at tage del i erstatningsfordelingen, såfremt den pågældende ikke opfylder kommissionens

3. (1932), A.C. 14.

4. »The Foreign Compensation Act, 1950«, *The International Law Quarterly* (1951), vol. 4, p.362.

5. *Ibid.*

påbud, fx. til at fremskaffe bevismateriale, eller såfremt den erstatningsberettigede i øvrigt ikke retter sig efter kommissionens bestemmelser:

»Dies ist durchaus möglich nach dem ja der Bund Eigentümer der Globalsumme ist, und die einzelnen Interessenten ... keinen Rechtsanspruch auf einen Anteil wie überhaupt auf Gewährung des diplomatischen Schutzes haben können⁶.«

Denne opfattelse har ifølge denne forfatter klar støtte i schweizisk statsforfatningsret.

Disse synspunkters rigtighed specielt med hensyn til britisk og schweizisk ret skal ikke her gøres til genstand for nærmere drøftelse. Deres rigtighed forudsat, må det formodes, at synspunktet om, at staten er den egentlige ejer af erstatningssummen, er påvirket af intern forfatningsret i en sådan grad, at det fremførte næppe kan påregnes at have almen gyldighed. Det må dog antages, at nogle af de betragtninger, som nedenfor anføres om problemet i almindelighed og om dansk ret i særdeleshed, kan tænkes at have nogen vægt også over for Lauterpachts og Bindschedlers opfattelser. På lignende måde som i relation til den amerikanske retsopfattelse vil rigtigheden heraf imidlertid være vanskelig at konstatere som følge af, at spørgsmålet om erstatningsfordelingen ikke i disse lande kan indbringes for domstolene.

C. Dansk ret

1. *Kan staten nægte at udbetale erstatningsbeløbet?* Indledningsvis kan det spørges, om grundlovens § 73 må antages at beskytte en erstatningsberettiget borgers eventuelle ejendomsret til erstatningsbeløbet.

Grundlovens § 73 omhandler ejendom, og dette fortolkes efter gældende opfattelse som omfattende i hvert fald alle goder af formueværdi⁷, altså også penge. Der er ifølge grundloven intet til hinder for, at ekspropriation af ejendom i udlandet finder sted⁸. En sådan ekspropriation omfattes af § 73 og giver følgelig krav på erstatning.

En erstatning, der er udbetalt af den fremmede stat til de af nationaliseringen ramte, må, hvis erstatningen er de privates ejendom, utvivlsomt være omfattet af grundlovens beskyttelse, hvad enten erstatningsbeløbet betragtes som et formuegode, der befinder sig her i landet eller som substitut for

6. Bindschedler, *op. cit.*, p.91-92.

7. Jfr. Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (1954), p.720 ff.

8. *Ibid.*, p.729.

ejendom i udlandet. Problemet er blot, om erstatningen kan siges at tilhøre de erstatningsberettigede som disses ejendom.

For forståelsen af problemet bør det fremhæves, at den enkelte interessent i og med nationaliseringen af sin ejendom får et erstatningskrav direkte mod den nationaliserende stat enten hjemlet i dennes interne lovgivning eller i folkeretten. Dette krav kan den enkelte gøre gældende over for den pågældende stat, og i de tidligste erstatningstraktater er der da også givet muligheder for at støtte den af nationaliseringen ramtes bestræbelser i så henseende gennem de erstatningstraktater, der hjemler erstatning under de former, der ovenfor er betegnet som direkte eller indirekte individualerstatning. Det fremgår af de ovenfor citerede traktattekster, at sådanne erstatningsbeløb udbetales eller tilhører den enkelte erstatningsberettigede, og noget statsligt ejerforhold kan der følgelig næppe være tale om, uanset at en heldig gennemførelse af erstatningskravet i det væsentlige skyldes hjemstatens intervention. Der er næppe tvivl om, at den erstatningsberettigede bevarer sit krav på erstatning under hele proceduren, indtil erstatningsbeløbet er kommet til udbetaling, og at vedkommende kan disponere over dette krav, såvel *inter vivos* som *mortis causa*.

På denne baggrund er det vanskeligt at se, at situationen er retlig forskellig, når erstatning ydes i form af et globalbeløb. Globalerstatningen er en særlig *erstatningsform*, der har vist sig praktisk af grunde, der nærmere er skildret ovenfor. De særlige momenter, der knytter sig til globalerstatningsaftalen, nemlig statens relative eller absolutte afkald på yderligere erstatning, samt det forhold, at erstatningen er et samlet beløb – en rund sum – synes ikke at give holdepunkter for at antage, at staten ved globalerstatningsaftaler – i modsætning til forholdet ved aftaler om individualerstatning – skulle erhverve en ejendomsret til erstatningsbeløbet i den forstand, at den enkelte interessents retlige disposition over erstatningskravet udelukkes i tidsrummet fra beløbets modtagelse til dets udbetaling, og således, at staten efter forgodtbefindende kan disponere over erstatningsbeløbet.

Når *Bindschedler* for schweizisk rets vedkommende anfører, at erstatningsbeløbet tilhører den schweiziske stat, støtter denne forfatter tilsyneladende sin opfattelse på den omstændighed, at den enkelte borger ikke har krav på diplomatisk beskyttelse. Denne argumentation kan ikke anerkendes. Selv om man antager, at en stat kan nægte at varetage sine borgeres interesser over for fremmede stater, og selv om man endog antager, at en stat i forhold til sine borgere kan disponere over borgernes krav, fx. give et absolut eller relativt afkald på at gøre dette gældende, såfremt væsentlige uden-

rigspolitiske interesser tilsigter dette⁹, så følger dog ikke nødvendigvis heraf, at en faktisk modtagen erstatning ikke tilkommer de interessenter, der i udlandet har lidt tab, der dækkes af erstatningen. De synspunkter, der taler for at anerkende statens beføjelse til at undlade at beskytte eller endog give afkald på borgernes krav mod fremmede stater, er først og fremmest dikteret af hensynet til statens almene politiske interesser over for de pågældende stater. Her forekommer det rimeligt, at den enkelte interessents krav i givet fald bør ofres for det almene vel. Men disse synspunkter har ingen vægt i den situation, hvor erstatningsbeløbet er udbetalt.

I og med udbetalingen, er erstatningsmulighederne for andre krav og interesser, end de erstatningen omfattende, praktisk taget udtømt. Der foreligger ikke mere noget hensyn til statens almene interesser over for udlandet, der kan begrunde, at staten tilintetgør de individuelle krav.

Situationen er således en helt anden.

De krav, som den enkelte interessent har haft mod den nationaliserende stat, er – i kraft af hjemstatens intervention – blevet fyldestgjort helt eller delvist ved, at den nationaliserende stat har betalt et pengebeløb til modtagerstaten. Det forhold, at andre interessenter samtidig har fået fyldestgjort lignende krav, kan medføre fordelingsvanskeligheder, men synes ikke at kunne påvirke den retlige situation med hensyn til selve ejerforholdet¹⁰.

Der synes således ikke at kunne påvises synspunkter, der taler for, at opfatte den globalerstatning, som en fremmed stat yder som følge af tab forvoldt danske borgere, på anden måde end erstatning ydet i de traditionelle erstatningsformer, nemlig som tilhørende de erstatningsberettigede. Forstået på denne måde må globalerstatningen være omfattet af grundlovens regler om ejendomsrettens beskyttelse, og en fuldstændig nægtelse af udbetalingen til de erstatningsberettigede vil være omfattet af grundlovens § 73 og give krav på erstatning, i hvert fald såfremt det modtagne globalbeløb benyttes til helt uvedkommende formål, fx. som tilskud til udenrigstjenestens udgifter i almindelighed eller til fordeling blandt idrætsforeninger.

9. Således Max Sørensen, *Festskrift*, p.409-10.

10. Det her fremførte synspunkt, hvorefter staten ikke – i forhold til interessenterne – kan siges at have en ejendomsret til globalerstatningsbeløbet, understreges måske også af den omstændighed, at inbetalingen af erstatningen fra den fremmede stat og dennes udbetaling til interessenter for dansk rets vedkommende ikke fremgår af finansloven, hvilket ville have været naturligt, såfremt et statsligt ejerforhold var etableret.

2. *Kan staten frit fordele erstatningsbeløbet?* Såfremt man antager, at staten efter dansk ret er pligtig til at udbetale det modtagne globalerstatningsbeløb til de personer, hvis krav danner basis for erstatningen, opstår imidlertid det spørgsmål, om staten ifølge forfatningen tillige er bundet af traktatens ord og forudsætninger eller om staten i øvrigt frit – inden for den nævnte personkreds – kan fordele erstatningsbeløbet.

Selv om man antager, at globalerstatningen ikke tilhører den modtagende stat som sådan, men derimod de enkelte interessenter, er det i praksis umuligt at angive, hvor stor en andel af erstatningsbeløbet, der tilhører den enkelte interessent, og spørgsmålet er her, om den enkelte interessent må tåle, at staten fastsætter en fordeling. Statens, og det vil i dette tilfælde sige lovgivningsmagtens, funktion ved at fastsætte retningslinier for distributionen af det modtagne erstatningsbeløb adskiller sig ikke fra den funktion, lovgivningsmagten har påtaget sig ved fastsættelse af reglerne i skifte- og konkurslovgivningen, hvor der også findes retningslinier for en ikke staten tilhørende formuemasses fordeling. Spørgsmålet er blot, om staten står fuldstændig frit i så henseende.

a) *Kan staten afvise krav, der ikke omfattes af traktaten og dennes forudsætninger.* Såfremt fordelingen sker i nøje overensstemmelse med den indgåede traktat og dennes forudsætninger, må denne fordeling være fuldt ud forfatningsmæssig. Selv om traktaten måtte være præget af betalerstatens efter den danske regerings opfattelse folkeretsstridige synspunkter, vil ingen dansk borger kunne afkræve den danske regering erstatning for krav, som det rent faktisk ikke har været muligt at formå den medkontraherende stat til at anerkende. Nogen forpligtelse for staten til at gå ud over de i traktaten og dennes forudsætninger hjemlede krav eksisterer ikke.

b) *Kan staten afvise krav, der omfattes af traktaten og dennes forudsætninger.* Den situation kan tænkes, at staten – hvor ikke særlige hensyn, fx. til betalerstaten kræver folkeretten overholdt som grundlag for erstatningsfordelingen – vælger alene at lade fordelingen ske efter den nationale rets almindelige regler. Der kan herved opstå særlige problemer, i de tilfælde, hvor folkeretten og den nationale ret ikke stemmer overens. Dette gælder fx. i forbindelse med reglerne om forældelse. Man kan således tænke sig den situation, at den danske stat gør et krav gældende mod den nationaliserende stat, hvilket krav efter folkeretten ikke forældes, medens forældelse for kravet kan være indtrådt i henhold til dansk ret.

Såfremt dette krav indgår i globalsummen, opstår det problem, om staten kan afvise den erstatningsberettigedes krav som forældet i henhold til den nationale ret.

Dette spørgsmål må vist nok besvares benægtende. Til støtte for dette synspunkt kan anføres de samme betragtninger, som er nævnt ovenfor under 1, idet den her behandlede situation kun kvantitativt adskiller sig fra det under 1, anførte. Selv om man ikke betragtede den enkeltes krav som omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73, vil det forhold, at staten modtager erstatning fra en fremmed stat, ud fra en argumentation gående ud på, at et krav på erstatning eksisterer, og derefter nægter at udbetale erstatning til den berettigede borger, være så stødende mod retsfølelsen, at en sådan praksis allerede af politiske grunde næppe lader sig gennemføre.

c) *Kan staten imødekomme krav, der ikke omfattes af traktaten og dennes forudsætninger, men som er folkeretligt hjemlede iøvrigt?* Det vanskelige spørgsmål er imidlertid, om den erstatningsmodtagende stat er berettiget til at udvide betalingen til andre personer eller andre krav end de, der omfattes af traktaten. Dette kan således være praktisk i de tilfælde, hvor modtagerstaten har den opfattelse, at andre personer eller andre krav ifølge modtagerstatens opfattelse af de folkeretlige regler burde være omfattet af traktaten, men hvor dette ikke er anerkendt af den betalende stat. Mod at anerkende en sådan ret til at udvide betalingerne taler det synspunkt, at den absolutte andel i erstatningsbeløbet for de andre direkte af erstatningstraktaten omfattede persongrupper og kravs vedkommende derved bliver formindsket, jfr. lov nr. 179 af 7. juni 1958 § 6.

Alligevel må en sådan erstatningsfordeling være forfatningsmæssig tilladt.

En sådan udvidelse i forhold til traktaten af kredsen af erstatningsberettigede synes velmotiveret. Herfor taler for det første, at det kan være stridende mod modtagerstatens interesser på længere sigt i fordelingen at anerkende folkeretlige synspunkter, der er uforenelige med den folkeretlige opfattelse, modtagerstaten tilslutter sig. Men hertil kommer for det andet – hvad der må tillægges afgørende vægt – at ydelsen af erstatning i form af globalerstatning netop i et vist omfang tilsigter at udelukke diskussioner under traktatsforhandlingerne vedrørende divergerende retsopfattelser traktatsparterne imellem.

I stedet ydes erstatningen som en »rund sum«, hvorved det forudsættes, at også tvivlsomme retsspørgsmål derved har fået deres økonomiske løsning. Det kan følgelig ikke med sikkerhed hævdes af de erstatningsberettigede, der

direkte omfattes af traktaten, at den ydede globalerstatningssum alene omfatter de krav, der udtrykkeligt anerkendes af betalerstaten. Disse interessenter vil næppe være i stand til at sandsynliggøre – endsige bevise – at deres andel i erstatningen er blevet mindre end erstatningen ville være blevet, såfremt hjemstaten alene havde gjort deres krav gældende over for den nationaliserende stat¹¹.

d) Kan staten imødekomme krav, der hverken omfattes af traktaten og dens forudsætninger eller er hjemlede i folkeretten i øvrigt? Denne situation kan navnlig tænkes at opstå i forbindelse med afgrænsningen af de persongrupper, der anerkendes som erstatningsberettigede. Den almindelige folkeret indeholder – som nævnt ovenfor – den regel, at den nationale tilknytning skal foreligge såvel på nationaliseringstidspunktet som på det tidspunkt, hvor staterne bliver enige om erstatningskravets regulering. Denne regel kan give utilfredsstillende resultater i tilfælde af nationalitetsveksel mellem tidspunktet for indgrebet og tidspunktet for erstatningskravets gennemførelse. Det synes da ikke helt urimeligt, såfremt den erstatningsmodtagende stat søger at afbøde de uheldige virkninger af folkerettens regler, ved at udbetale erstatning til fx. personer, der er blevet naturaliserede af den erstatningsmodtagende stat efter nationaliseringerne, men inden aftalens indgåelse.

Bortset fra de tilfælde, hvor der er taget stilling til disse situationer i traktaten eller de sig dertil sluttede dokumenter¹², må det imidlertid antages, at staten er uberettiget til at tildele erstatning i disse tilfælde. De øvrige interessenter vil med rette kunne hævde, at deres erstatning derved formindskes, og der findes næppe holdepunkter for at antage, at der ved fastsættelsen af globalerstatningssummen i almindelighed er taget hensyn til sådanne krav. Tværtimod synes de indgåede erstatningstraktater at vise, at i de tilfælde, hvor staterne har været opmærksomme på problemet, har det været muligt at indgå direkte aftale med betalerstaten herom, således at det må formodes, at globalerstatningsbeløbet i disse tilfælde er blevet reguleret i overensstemmelse hermed.

11. Situationen er i nogen grad en anden, hvor globalbeløbets beregning er foretaget umiddelbart på grundlag af en fortegnelse over anmeldte krav, men i disse tilfælde vil staten da også i almindelighed ved fordelingen alene lade sådanne krav komme i betragtning, jfr. den danske praksis i forbindelse med erstatningsaftalen med Polen.

12. Jfr. ovenfor p.236 om »The interpretative minute« til aftalen mellem Storbritannien og Tjsekoslovakiet af 28. september 1949.

D. Konklusion

På grundlag af det anførte må det kunne hævdes, at staten ikke – i forhold til de af traktaten omfattede interessenter – ejer globalerstatningssummen.

De enkelte interessenter må kunne modsætte sig at erstatningsbeløb udbetales til fyldestgørelse af andre krav end de, der omfattes af traktaten, dennes forudsætninger og/eller den almindelige folkeret, således som denne fortolkes af den erstatningsmodtagende stat. Beføjelsen til at disponere frit over erstatningsbeløbet tilkommer ikke staten. Denne kan fastsætte betingelser af bevismæssig og anden art med hensyn til beløbets fordeling, ligesom den – på tilsvarende måde som i konkurslovgivning og skiftelovgivning – kan træffe bestemmelser om anmeldelsespligt, præklusion af ikke anmeldte krav, udbetalingsform etc. Men den danske stat er under alle omstændigheder bundet af den grænse, som er fastsat i grundlovens § 73.

Ejendomsretten til globalerstatningsbeløbet må tilkomme de erstatningsberettigede i fællesskab i tilfældigt sameje, således at den enkelte interessent ejer en i relation til erstatningskravet forholdsmæssig andel af globalsummen. Over denne andel kan den enkelte interessent udøve en ejers råden, ligesom erstatningskravet må kunne falde i arv. Fordelingsnævnets retlige virksomhed kan da rigtigst sammenlignes med skifterettens opgave, når fordeling skal foretages af en formuemasse mellem en række samejere.

§ 24

Særlige konsekvenser af de erstatningsberettigedes sameje

Hvad enten man anerkender de erstatningsberettigedes sameje med hensyn til erstatningssummen, som hjemlet i erstatningsforholdets karakter eller den erstatningsmodtagende stats forfatning, eller man anerkender, at et sameje er etableret alene i kraft af de i staten givne forskrifter om erstatningsfordelingen, rejser dette sameje visse problemer.

A. Ligelighedskravet

Det fremgår af de ovenfor gengivne bestemmelser i de enkelte landes fordelingsordninger, at bortset fra særlige aftaler med den erstatningsydende stat,

skal alle erstatningsberettigede deltage ligeligt i fordelingen af globalbeløbet. En sådan bestemmelse findes også i den danske lov nr. 179 af 7. juni 1958.

Fordelingen sker imidlertid i henhold til en af fordelingsnævnet oprettet liste, hvor de enkelte krav er opført med de beløb, der skal danne grundlag for den ligelige fordeling. Fastsættelsen af dette beløbs størrelse, der i virkeligheden er afgørende for om den formelle ligedeling også er en reel ligedeling, er overladt til nævnets skøn, og spørgsmålet er her, om der for dette skøn gælder indskrænkninger under hensyn til, at størrelsen af udbetalingen af den enkelte fordring påvirker størrelsen af samtlige fordringshaveres erstatning. Dette spørgsmål skal nærmere undersøges for dansk rets vedkommende.

I bemærkningerne til det danske lovforslag (til § 4), hedder det om nævnets beføjelser til at fastsætte grundbeløbet:

»... Det vil herved kunne blive nødvendigt at foretage en skønsmæssig fastsættelse, da det ikke altid vil være rimeligt at give de forskellige grupper af krav vægt i forhold til de beløb, hvormed de efter den foretagne prøvelse i øvrigt vil kunne godkendes. Under udøvelsen af dette skøn må nævnet støtte sig på aftalen og forhandlingerne om denne, men derudover også på et skøn over kravenes eller de pågældende grupper af kravs natur, sammenlignet med andre krav eller andre grupper af krav.«

Den sidste sætning synes ikke særlig klar. Der sigtes rimeligvis til det forhold, at nogle krav kan være støttet på tab af en mistet eksistens, medens andre tab alene kan vedrøre mistede penge, investeret i fremmede virksomheder for at opnå en bedre forrentning. Tankegangen – således som der er givet udtryk for denne under folketingsdebatten i forbindelse med lovforslagets fremsættelse – skulle da være den, at der ved fordelingen kunne tages hensyn til fordringshavernes økonomiske situation, således at de førstnævnte krav burde have en prioritet og tillægges større vægt end krav der udspringer af tab for »rene« kapitalinvesteringer¹.

Det bør i denne forbindelse bemærkes, at tilsvarende synspunkter blev fremført i det engelske parlament, hvor regeringen dog afviste, at der ved fordelingen skulle tages sociale hensyn, som følge af at fordelingen efter sådanne retningslinier ville medføre uoverstigelige vanskeligheder, samt være i strid med princippet om lige fordeling².

1. Jfr. forhandlingerne i folketinget, især Frode Jakobsens og Axel Larsens indlæg. *Folketingstidende* (1957-58), sp. 1392 og 1398.

2. Jfr. *Hansard*, vol. 475, no. 55 (25. maj 1950), sp. 2271 ff, og især sp. 2275.

Det forekommer da også urimeligt, at interessenter, der fuldt lovligt har investeret penge i udlandet med det fuldt legale øjemed derved at opnå en forrentning – i strid med den i § 6 fastsatte ligelige fordeling af globalbeløbene – skal tvinges til at betale for en social foranstaltning, der burde påhvile en langt større kreds end de tilfældige kapitalejere, der er ramt af nationaliseringsforholdsregler i det pågældende land.

Derimod bør det anerkendes, at nævnet kan fastsætte fx. særlige kurser for pengefordringer, og eventuelt endog forskellige kursværdier for forskellige arter af pengefordringer, der i forbindelse med nationaliseringer er ramt af valutareguleringer. Sådanne valutaforanstaltninger kan bevirke, at erstatning i forhold til den nye kurs i virkeligheden betyder, at en sådan interessents krav tilintetgøres. Det vil ofte være umuligt at nævne noget i erstatningsaftalen om dette problem, da de fleste stater forbeholder sig en af folkeretten uindskrænket ret til at regulere den interne valuta, og derfor ikke vil anerkende nogen erstatningspligt med hensyn til de derved opståede tab. En »kursregulering« af denne art vil i forhold til andre interessenter, der har mistet realværdier, ikke føles så urimelig, da den i virkeligheden vil betyde, at alle af indgrebet ramte får andel i erstatningen forholdsmæssigt i relation til de værdier, der er investeret i den fremmede stat og mistet ved denne stats indgreb. I hvilket omfang nævnet vil lægge sådanne synspunkter til grund, må ifølge loven bero på nævnets frie skøn. Derimod kan det ikke være overladt til nævnet frit at skønne, hvorvidt et krav omfattes af en »skævdeling« eller kursregulering. Dette sidste spørgsmål må kunne prøves ved domstolene, jfr. lovens § 5³.

B. Oplysning om medansøgers krav

Det spørgsmål kan rejses, om den enkelte anmelder har krav på, inden afgørelse i hans sag træffes, eller efter at dette har fundet sted, at blive bekendt med de krav der fremsættes af medanmeldere. Den pågældendes interesse heri er åbenbar. I det omfang medanmelderes krav anerkendes, vil den pågældendes andel i globalsummen formindskes.

I Storbritannien er en adgang til at gøre sig bekendt med medanmelderes krav direkte hjemlet i fordelingskommissionens forretningsorden af 18. december 1950⁴.

3. Jfr. også Max Sørensen, *Festskrift, op. cit.*, p.410.

4. The Foreign Compensation Commission Rules, Approval Instrument, 1950, S.I. 1950, nr.2046.

Det hedder i dennes § 9, at kommissionens sekretær for hvert globalbeløbs vedkommende skal oprette et register indeholdende et resume over hver ansøgning. Enhver ansøger skal have adgang til at gennemgå dette register, ligesom enhver ansøger har ret til at oplyse kommissionen om de indsigelser, han måtte have m.h.t. medansøgers krav.

Tilsvarende regler findes ikke for det danske erstatningsfordelingsnævn, og spørgsmålet er herefter, om der ifølge dansk forvaltningspraksis må indrømmes ansøgerne en aktindsigt, der tillige omfatter medansøgers andragender.

Det forhold, at et nævns eller anden myndigheds afgørelse i en medansøgers sag påvirker ansøgerens stilling, er ikke ukendt. I alle de tilfælde, hvor myndighederne råder over et begrænset antal muligheder for at imødekomme andragender, vil tilsvarende situationer foreligge, fx. ved stillingsbesættelser, bevillingsudstedelser etc. I disse tilfælde anses det i almindelighed, at den ene ansøger ikke har krav på og heller ikke i praksis får lejlighed til at se medansøgernes dokumenter⁵. Hertil kommer yderligere, at selv i de tilfælde, hvor aktindsigt er tilladelig, kan denne ikke omfatte omstændigheder som må betragtes som hemmelige under hensyn til samfundets eller tredjemands interesse.

I prisaf talelovens § 13, stk. 2, jfr. prisankenævnets forretningsorden § 4, stk. 3, bestemmes således, at en klager ikke har krav på »fortrolige oplysninger vedrørende andre virksomheders forhold eller oplysninger, som ikke uden skade for almindelige samfundsinteresser kan udleveres«. Det antages, at denne regel er udtryk for en almindelig grundsætning, der af hensyn til tredjemands interesser indskrænker enhver regel om den private parts krav på kontradiktion, idet det må betragtes som »nærliggende, at tredjemand i al fald bør beskyttes mod andre privates kendskab til hans hemmeligheder⁶«.

Disse forvaltningsretlige synspunkter har dog næppe afgørende vægt i det foreliggende tilfælde. Selv om det kan tiltrædes at der ikke er adgang til i sager, der behandles for ansøgningsnævn o.lign., at blive bekendt med medansøgers andragender, er forholdet et andet ved fordeling af globalerstatningssummen. Medens den, der ansøger om en stilling, en bevilling eller lignende, ikke har krav på, at ansøgningen imødekommes, er forholdet i forbindelse med erstatningsfordelingen det særlige, at den enkelte ansøger netop har et retskrav på en forholdsmæssig dækning af sin fordring. En »skævde-

5. Jfr. Bent Christensen, *Nævn og Råd* (1958), p.404.

6. *Ibid.*, p.411-412.

ling« til gunst for medansøgere vil i dette tilfælde bevirke, at de rettigheder, der er skabt for den pågældende ved den fremmede stats betaling af erstatningssummen, indskrænkes.

Hvad angår det i bestemmelsen i prisaftalelovens § 13, stk. 2, knæsatte princip, kan dette i øvrigt kun anerkendes som en hovedregel. Der er god grund til netop i den pågældende lov at fastsætte bestemmelser, der værner tredjemands og samfundets interesser.

De tilfælde, der forelægges prisankenævnet og tilsvarende organer, vedrører ofte aktuelle forhold, hvor uberettiget kendskab til priskalkulationer, produktionsmetoder etc. vil kunne misbruges af tredjemand.

Ansøgninger om erstatninger for nationalisering etc. kan ikke formodes at indeholde sådanne aktuelle hemmeligheder. Det drejer sig oftest om investeringer i den nationaliserende stat, der har fundet sted for en årrække siden, og hvis aktuelle betydning, dels som følge af den skete nationalisering og dels som følge af det relativt lange tidsrum, der sædvanligvis plejer at hengå mellem nationaliseringstidspunktet og erstatningsfordelingens foretagelse, må siges at være minimal. Ofte vil de oplysninger, der indeholdes i ansøgningerne fremgå af offentlige registre – ejerforhold til fast ejendom, selskaber etc. – men selv hvor dette ikke er tilfældet, må den interesse, som såvel lovgivningsmagten som medansøgere har i en rigtig fordeling, have mervægt over for den enkeltes i visse tilfælde vanskeligt motiverbare interesse i at kræve hemmeligholdt størrelsen af fx. en inddraget bankkonto eller en nationaliseret virksomhed.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at ved konkursboer, likvidationer o.lign. er det sædvanligt, at de, der har en retlig interesse i fordelingen af boets midler, normalt bliver bekendt med de øvrige fordringshaveres krav og den fordeling, der bliver resultatet af konkursen eller likvidationen. Dette synes ikke i praksis at have medført vanskeligheder.

C. Fogedforbud overfor fordelingsnævnet

Hvad enten en ansøger i kraft af en almindelig adgang til at blive bekendt med kommissionens afgørelser, eller i kraft af en tilfældighed, har fået kendskab til, at kommissionen – efter vedkommende ansøgers mening uberettiget – udbetaler et beløb til en medansøger, opstår problemet om, hvorvidt den pågældende ansøger kan nedlægge fogedforbud overfor kommissionen. Herved skulle det være muligt at forhindre en udbetaling, hvorved mulighederne for at den pågældende får dækning for sin fordring formindskes.

En tilsvarende interesse i nedlæggelse af fogedforbud kan også den have, hvis krav afvises.

I denne form har problemet foreligget i de Forenede Stater i sagen *De Vegvar v. Gelliland*⁷. Her havde fordelingskommissionen afvist et erstatningskrav med den begrundelse, at andragerens ejendom var blevet nationaliseret på et tidspunkt, hvor andrageren endnu ikke var blevet naturaliseret amerikansk borger. Andrageren indbragte sagen for US. District Court (Columbia), der fastslog, at domstolen manglede kompetence til at behandle sagen. I juli 1955 fik alle erstatningsberettigede meddelelse om, at udbetalingen af erstatning var umiddelbart forestående. Den 20. juli 1955 bestemte appelretten, at kommissionen ikke måtte udbetale et beløb på \$ 5.885.848,04, svarende til andragerens krav. Dette forbud blev dog kun opretholdt indtil 31. marts 1956, idet Supreme Court forinden havde afvist andragerens synspunkt, da domstolen klart ifølge den amerikanske fordelingslov var uden kompetence til at prøve kommissionens afgørelser.

For så vidt angår dansk ret, eksisterer der næppe hjemmel til at nedlægge forbud over for fordelingsnævnet, da bestemmelsen i retsplejelovens § 646 ikke kan finde anvendelse for de heromtalte forholds vedkommende⁸. I øvrigt vil spørgsmålet om nedlæggelse af et sådant forbud ikke være særligt praktisk.

Det bestemmes i fordelingslovens § 6, at den af nævnet udfærdigede fordelingsliste skal indeholde en fortegnelse over bl.a.

»... de af nævnet under fornødent hensyn til de for domstolene indbragte krav beregnede beløb, som kan udbetales til hver af de i fordelingen deltagende.«

Da det samtidigt – uhyre forsigtigt – fastsættes i § 7, at udbetaling først finder sted, når alle retssager, som måtte være anlagt, er afgjort, og nævnet om fornødent har berigtiget fordelingslisten, vil den situation, der forårsagede det amerikanske forbud, næppe kunne opstå.

7. 97 U.S. App. D.C. - 228 F.2d 640 (1955) og Coerper, *op. cit.*, p.872 ff.

8. Jfr. Gomard, *Fogedret* (1960), p.202.

SUMMARY

This thesis primarily contains an inquiry into the problem whether the traditional rules of International Law according to which interference with foreign property shall be accompanied by adequate prompt and effective compensation can still be upheld in so far as regards the nationalization of foreign property that has taken place in recent time. Further an analysis is conducted as to the methods by which legal conflicts that arise in consequence of nationalizations have been solved in practice. This part of the subject serves to illustrate the law of procedure in International Law. Further there is an analysis of the problems involved by the internal distribution of a lumpsum compensation paid by a nationalizing state to another state on behalf of its Nationals.

Part one contains an examination as to whether there is a virtual difference between nationalization and the forms of interference with property hitherto known, and the author's result is that such difference exists, and that nationalization can be defined as the compulsory transfer to the state of private property dictated by economic motives and having as its purpose the continued and essentially unaltered exploitation of the particular property.

In part two it is argued that International Law does not contain any rules defining the substance of the law of property, International Law leaving this to the relevant Municipal Law. The substance of the rules of International Law concerning the protection of foreign property consequently cannot be a complete enumeration of an established economic and legal body of law. The problem only is if in the execution of their right to regulate the substance of the law of property the states are bound to comply with special rules as regards foreign property. It must be denied that as a condition for the legality of any given form of interference with property International Law demands that such interference shall be dictated by the common weal, as such a condition would be without any true substance in International Law.

Part three deals with the problem as to whether there is in International Law a rule involving liability to pay compensation for interference with foreign property, and in the affirmative if this rule can be maintained as regards the nationalizations of foreign property of recent time. International

judicial practice in the period up to 1918 shows that it was taken for granted that International Law did contain such a rule involving unconditional liability to pay compensation to foreigners. However, the period between World War I and World War II brought the question as to the protection under International Law into a new phase, the said period witnessing comprehensive interference with foreign property. However, there are not from this period decisive circumstances causing that the traditional rule of International Law must be considered abandoned. The question of the protection of foreign property in the period since the end of World War II has impressed the national legislation of the individual states and the discussions in the United Nations, and has given rise to the negotiation of a great number of international treaties.

An examination of the nationalization laws of 26 states shows a clear tendency towards large-scale interference with property without (complete) compensation. On this background it must be considered impossible to maintain the traditional view that interference with foreign property without compensation is in conflict with the conception of law in the civilized states and, therefore, in conflict with International Law. There has been a reaction on international level of importance with regard to the legality in International Law of nationalizations without compensation. It is generally assumed that the debate in the Second Committee of the United Nations in 1952 is an expression of the view that the rule involving liability to pay compensation in case of nationalization has been abandoned. This view cannot be accepted. It is pointed out in this thesis that this debate was solely a political demonstration, and that even the states that caused the debate have not in any case nationalized foreign property without paying compensation. It is proved further that after the end of World War II 72 treaties have been negotiated which all refer to compensation granted by a nationalizing state. The objections that can be raised against the individual settlements of compensation contracted in the treaties do not refer to the principle of liability to pay compensation itself, and it seems to be against the normal principles for creating law in communities where authoritative creation and formulation of law is rare to deny that these treaties confirm law and create law. Although the doctrine of the protection of "vested rights" and the "minimum standard of civilization" must be rejected as a basis for liability to pay compensation in International Law a careful examination of the true interests of the states shows that in the international community there must be in existence a rule providing unconditional liability to pay compensation in

case of nationalization of foreign property. Consequently, International Law does not follow the tendency that is manifest in Municipal Law to weaken the protection of property.

The question can then be raised if payment of compensation in case of nationalization of foreign property is a condition for a valid transfer of the property. This problem has been considered in a number of national judgments, the decisions, however, not being uniform, and the discussion in International Law literature does not prove that any decisive attitude to the problem has been adopted. However, practical considerations lead to the answer that property must be considered validly transferred by and on the nationalization, and that the failure to pay compensation gives the claimant a legal right to have his compensation claim enforced, but not more.

Irrespective whether compensation is paid or not it must be assumed that a nationalization that involves a discrimination against foreigners, or which is in conflict with an unambiguous treaty is a violation of International Law.

The question of nationalization of concessions gives rise to special doubt. It cannot be taken that all legal relations respecting concessions are to be solved either according to the Municipal Law or International Law. The nature of the claim raised by the opposing state under a dispute will be decisive. Only in case the opposing state pleads a special legal status that is not based upon the concession the dispute is one involving International Law. The newest practice in International Law, further, does not recognize that the nationalization of a concession is contrary to International Law, not even in cases where the concession contains an express prohibition against nationalization. On the other hand, the amount of compensation payable may be influenced by the provisions of the concession.

Part four contains an inquiry as to the carrying through of the claim for compensation on the basis of the treaties contracted, and further an inquiry into the question whether a state can carry through a lumpsum agreement of compensation against the wish of its Nationals entitled to compensation. The special problems that arise in connection with a nationalization of limited companies or real property belonging to the same in practice are so solved that compensation is payable to the state where the real owners have their citizenship irrespective of the formal nationality of the company. An analysis of the compensation treaties shows that the compensation granted does in principle comply with the claims of traditional International Law that the compensation shall be complete and effective in so far as regards

interference with the property of a foreign national. On the other hand, a decisive change has been made as regards the traditional claim that compensation is to be paid promptly.

In part five it is shown that the rules of International Law apply to the internal distribution of the compensation amounts received, irrespective that such distribution is differently organized under the legislation of the individual states. Whereas there is no doubt that the state receiving compensation on behalf of its nationals as against the state paying compensation is the owner of the lumpsum amount of compensation received, it must be considered that the amount of compensation according to Danish Law is the joint property of the claimants, so that the individual claimant must be considered owner of a proportionate share of the lumpsum amount.

BILAG A

Oversigt over citerede erstatningstraktater (kronologisk)

<i>Traktat</i>	<i>Form¹</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde²</i>
Sverige – Sovjet-Rusland 30.5.1941 og 7.10.1946	G	19.580.000 sv.kr.	Rater	Ikke offentliggjort. Jfr. Kungl. maj:ts prp. nr. 187 (1950), p.15
U.S.A. – Mexico 29.9.1943	II	29.137.700 \$	Rater i 4 år	Dep. St. Bul. (1943), p.230
Holland – Mexico 7.2.1946	II	\$	Rater	U.N.T.S., vol.3, p. 13
Storbritannien – Mexico 7.2.1946	II	\$	Rater	U.N.T.S., vol.6, p. 55
U.S.A. – Polen 24.4.1946	U			Dep. St. Bul. (1946), vol.14, p.761
Sverige – Bulgarien 21.6.1946	DI	Udelukkende ejendom, der tilhørte Sven- ska Tänd- stickaktie- bolaget		Ikke offentliggjort.
Sverige – Ungarn 26.7.1946	U			S.Ö. 1951, p.145
U.S.A. – Czekoslovakiet 14.11.1946	U			Dep. St. Bul. (1946), vol. 15, p.1004

1. U = Uspecificeret aftale om erstatning. II = Indirekte individualerstatning.
DI = Direkte individualerstatning. G = Globalerstatning.

2. Hvor intet er anført, skyldes dette, at traktaten ikke er publiceret. Traktatteksten eller de anførte oplysninger er da stillet til min rådighed gennem udenrigsministeriet eller af udenlandske kolleger.

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Schweiz – Czekoslovakiet 18.12.1946	DI			Recueil off. (1948), p.547
U.S.A. – Polen 27.12.1946	II			Bindchedler, <i>op. cit.</i> , p.116
Sverige – Polen 28.2.1947	DI			S.Ö. 1947, p.131
Sverige– Czekoslovakiet 15.3.1947	U			S.Ö. 1947, p.572
Belgien/ Luxemburg – Czekoslovakiet 19.3.1947	DI			U.N.T.S., vol.23, p.37
Sverige – Jugoslavien 12.4.1947	G			Ikke offentliggjort. Jfr.Kungl.maj:ts prp. nr. 187 (1950), p.15
Czekoslovakiet – Jugoslavien 4.9.1947	II			U.N.T.S., vol.112, p.96
Danmark – Polen 5.12.1947	U			Ikke offentliggjort. Omtalt i dagspres- sen
Storbritannien – Polen 24.1.1948	DI			T.S. (1948) no. 23, Cmd. 7403
Norge – Polen 4.2.1948	U			Stortingets prp. (1955), nr. 103
Danmark – Czekoslovakiet 16.3.1948	U			Ikke offentliggjort

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Frankrig – Polen 19.3.1948	G	Værdi af 3,8 mill. tons kul	2 mill. tons i 15 år. Rest efter aftale	Journal off. 11.11.1951
Norge – Czekoslovakiet 13.7.1948	U			Ikke offentliggjort
U.S.A. – Jugoslavien 19.7.1948	G	17.000.000 \$	Kontant modregning i guld	Dep. St. Bul. (1948), vol. 19, p.137
Frankrig – Czekoslovakiet 6.8.1948	DI			Ikke offentliggjort. Omtalt i Journal off. 11.11.1951
Schweiz – Jugoslavien 27.9.1948	G	75.000.000 sw.frc.	Rater i 10 år	Amt. Samml. (1948), p.1007
Storbritannien – Jugoslavien 23.12.1948	G	4.500.000 £	10 % kontant ved modreg- ning. Rest over 7½ år	T.S. (1949), no. 2
Storbritannien – Polen 14.1.1949	G	Endelig sum ikke fastsat		T.S. (1949), no. 15
Belgien – Frankrig 18.2.1949	DI			U.N.T.S, vol. 31, p.173
Danmark – Polen 12.5.1949	II			Lovtidende C (1949), p.567
Italien – Jugoslavien 23.5.1949	II			Bindschedler, <i>op. cit.</i> , p.117

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Schweiz – Polen 25.6.1949	G	53.500.000 sw.frc.	Rater i 13 år	Amtl. Samml. (1949), vol. I, p.817
Storbritannien – Czekoslovakiet 28.9.1949	G	8.000.000 £	Rater i 9 år	T.S. (1949), no. 60
Holland – Czekoslovakiet 4.11.1949	DI			Aftalen ikke offentliggjort
Sverige – Polen 16.11.1949	G	116.000.000 sv.kr.	Rater i 17 år	S.Ö. 1950, p.921
Schweiz – Frankrig 21.11.1949	DI			Amtl. Samml. (1949), vol. II, p.1841
Schweiz – Czekoslovakiet 22.12.1949	G	71.000.000 sw.frc.	28 mill. kon- tant ved modregning. Rest over 10 år	Amtl. Samml. (1950), p.21
Tyrkiet – Jugoslavien 5.1.1950	II			Bindschedler, <i>op. cit.</i> , p.117
U.S.A. – Panama 26.1.1950	G	400.000 \$	To rater hen- holdsvis 6 og 18 måneder efter aftalens ratifikation	1. UST. 685
Frankrig – Czekoslovakiet 2.6.1950	G	4.200 mill. fr.frc.	Rater i 10 år. (Senere æn- dret, så at restbeløbet betales med % af ekspor- ten til Frankrig)	Journal off. 11.11.1951

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Frankrig – Ungarn 12.6.1950	G	¹	Halvårlige rater ¹	Ikke offentliggjort
Schweiz – Ungarn 19.7.1950	G	29.981.000 sw.frc. + 3.740.029 Forint. (kon- vertible)	Rater i 10 år	Bindshedler, <i>op. cit.</i> , p.115
Italien – Jugoslavien 23.12.1950	G	16.000.000 \$	Rater (?)	
Canada – Frankrig 26.1.1951	DI			U.N.T.S., vol. 233, p.65
Sverige – Ungarn 31.3.1951	G	33.170.000 sv.kr.	Rater i 3–13 år afhængigt af fordrin- gens art	S.Ö. 1951, p.145 og Kungl. maj:ts prp. (1951), nr. 208, p.15 vedrørende beløbets størrelse
Storbritannien – Frankrig 11.4.1951	DI			T.S. (1951), no. 34 og no. 35
Frankrig – Jugoslavien 14.4.1951	G	Værdien af 15.000.000 \$ betalt i fr.frc.	Rater i 10 år	Journal off. 31.7.1951
Schweiz – Rumænien 3.8.1951	G	42.500.000 sw.frc.	25,5 mill. kontant ved modregning. Rest i rater over 8 år	Botschaft nr. 6128 30.10.1951

1. Størrelsen af globalsummen og raternes antal har ikke kunnet oplyses. Raterne, der fastsættes hvert år, udgjorde for 1954 64.000.000 fr.frc.

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalings- måde</i>	<i>Kilde</i>
Belgien/ Luxemburg – Czekoslovakiet 30.9.1952	G	425.000.000 belg.frc.	Rater i 10 år	
Danmark – Polen 26.2.1953	G	5.700.000 d.kr.	Rater i 15 år	Lovtidende C (1954), p.1
Norge – Czekoslovakiet 9.6.1954	G	2.600.000 n.kr.	Halvdelen ved modreg- ning og re- sten kontant	Omtalt i Innstilling til stortinget nr. 108 (1955)
Storbritannien – Polen 11.11.1954	G	5.465.000 £	Rater i 12 år. Mulighed for forlængelse af perioden	T.S. (1954), no. 77
Schweiz – Bulgarien 26.11.1954	G	7.500.000 sw.frc.	2,5 mill. kon- tant ved modregning. Rest i rater i 10 år	Botschaft nr. 6749 8.2.1955
Belgien/ Luxemburg – Ungarn 1.2.1955	G	95.000.000 belg.frc.	Rater i 10 år	Moniteur Belge, nr. 280, 7.10.1955
Frankrig – Bulgarien 28.7.1955	G	1,5 milliard fr.frc. Dollar- klausul	Betaling ved 7 % af vær- dien af til Frankrig eks- porterede bulgarske varer	Revue generale de droit international public (1959), vol. 63, p.392

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Storbritannien – Bulgarien 22.9.1955	G	400.000 £	5 % af bulgarske sterlingindtægter ved eksport til Storbritannien. Ved aftale af 27.2.1959 forøget til 7 %	T.S. (1955), no. 79 og T.S. (1959), no. 43
Norge – Bulgarien 2.12.1955	G	175.000 n.kr.	34.562 kontant. Rest afdrages i forhold til Bulgariens eksport t. Norge	Omtalt i Innstilling til Stortinget nr. 162 (1957)
Norge – Polen 23.12.1955	G	ca. 3 – 3,5 mill. n.kr.	Kontant ved modregning	Stortingets prp. (1955), nr. 103
Jugoslavien – Ungarn 29.5.1956	G	Modværdien af \$ 85.000.000	Rater i 5 år ved vareleverancer	
Storbritannien – Ungarn 27.6.1956	G	4.050.000 £	Rater. 6½ % af ungarske sterlingindtægter ved eksport til Storbritannien	T.S. (1956), no. 30, Cmd. 9870
Grækenland – Rumænien 25.8.1956	U			Omtalt i Neuer Zürcker Zeitung, 3.10.1956
Italien – Czekoslovakiet 29.9.1956	U			Aftalen ikke offentliggjort. Omtalt i Neuer Zürcker Zeitung 3.10.1956

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Norge – Ungarn 22.2.1956	G	225.000 n.kr.	Modregning	Stortingets prp. (1957), nr. 64
Sverige – Czekoslovakiet 22.12.1956	G	5.000.000 sv. kr.	Modregning ved det beløb, Sverige har stillet til rådighed i h.t. Washington- aftalen af 18.7.1946	Kun gl. maj:ts prp. (1957), nr. 37
Tyrkiet – Jugoslavien ...10.1957	G	3.750.000 \$	Otte lige store afdrag i varer udover, hvad der er angivet i par- ternes han- delsoverens- komst	
Holland – Jugoslavien 22.7.1958	G	Modværdien af \$ 655.000 i holl.fl.	Rater i fem år	Tractatenblad (1958), no. 136
Frankrig – Jugoslavien 2.8.1958	G	Tillæg til af- talen af 14.4.1951		Journal off. 23.5.1959
Frankrig – Ægypten ¹ 22.8.1958	II			La Documentation Française, Textes diplomatiques CLXXXI, no. 2.473, 18.10.1958

1. Omfatter ejendom som Ægypten har beslaglagt og konfiskeret efter militær-interventionen i 1956. Vedr. erstatning for nationalisering af Suezkanalselskabet er der indgået erstatningsoverenskomst mellem selskabet og Ægypten den 13. juli 1958, se ovenfor, p.182.

<i>Traktat</i>	<i>Form</i>	<i>Beløb og valuta</i>	<i>Betalingsmåde</i>	<i>Kilde</i>
Frankrig – Rumænien 9.2.1959	G	Modværdien af \$ 21 mill i fr. franc.	Modregning i blokerede aktiver (\$ 1 mill.) + 8 % af værdien af til Frankrig eksporterede rumænske varer	Journal off. 19.3.1959
Storbritannien – Ægypten ¹ 28.2.1959	G	27.500.000 £	£ 3.500.000 kontant. Resten den 29.2.1960	Cmd. 639
Sverige – Rumænien 28.2.1959	U			Omtalt i Dagens Nyheter 1.9.1959
U.S.A. – Rumænien 30.3.1960	G			Endnu ikke offentliggjort
Danmark – Czechoslovakiet 8.4.1960	G	1.222.865 d.kr.	Modregning i blokerede czechoslovakiske tilgodehavender	Lovtidende C (1960), p.308
U.S.A. – Polen 16.7.1960	G	40.000.000 \$	Rater i 20 år	Ikke offentliggjort
Danmark – Rumænien 12.9.1960	G	473.166 d.kr.	Kontant	Endnu ikke offentliggjort

BILAG B

Oversigt over erstatningsformerne

De anførte () angiver, at der ikke med hjemmel i de pågældende traktater er udbetalt erstatning, enten fordi disse allerede ved indgåelsen var bestemt til at være foreløbige, eller fordi det i traktaten angivne erstatningssystem har vist sig uanvendeligt i praksis, jfr. ovenfor § 16.

A. Uspecificerede aftaler om erstatning

(U.S.A.-Polen	24/4 1946)
(Sverige-Ungarn	26/7 1946)
(U.S.A.-Czekoslovakiet	14/11 1946)
(Sverige-Czekoslovakiet	15/3 1947)
(Danmark-Polen	5/12 1947)
(Norge-Polen	4/2 1948)
(Danmark-Czekoslovakiet	16/3 1948)
(Norge-Czekoslovakiet	13/7 1948)
(Grækenland-Rumænien	25/8 1956)
(Italien-Czekoslovakiet	29/9 1956)
(Sverige-Rumænien	28/8 1959)

B. Aftaler om direkte individualerstatning

Sverige-Bulgarien	21/6 1946
(Schweiz-Czekoslovakiet	18/12 1946)
(Sverige-Polen	28/2 1947)
(Belgien/Luxemburg-Czekoslovakiet	19/3 1947)
(Storbritannien-Polen	24/1 1948)
(Frankrig-Czekoslovakiet	6/8 1948)
(Belgien-Frankrig	18/2 1949)
(Holland-Czekoslovakiet	4/11 1949)
Schweiz-Frankrig	21/11 1949
Canada-Frankrig	26/1 1951
Storbritannien-Frankrig	11/4 1951

C. Aftaler om indirekte individualerstatning

U.S.A.-Mexico	29/9 1943
Storbritannien-Mexico	7/2 1946
Holland-Mexico	7/2 1946
(U.S.A.-Polen	27/12 1946)
Czechoslovakiet-Jugoslavien	4/9 1947
(Danmark-Polen	12/5 1949)
(Italien-Jugoslavien	23/5 1949)
(Tyrkiet-Jugoslavien	5/1 1950)
Frankrig-Ægypten	22/8 1958

D. Aftaler om globalerstatning

Sverige-Sovjetrusland	30/5 1941
Sverige-Jugoslavien	12/4 1947
Frankrig-Polen	19/3 1948
U.S.A.-Jugoslavien	19/7 1948
Schweiz-Jugoslavien	27/9 1948
Storbritannien-Jugoslavien	23/12 1948
(Storbritannien-Polen	14/1 1949)
Schweiz-Polen	25/6 1949
Storbritannien-Czechoslovakiet	28/9 1949
Sverige-Polen	16/11 1949
Schweiz-Czechoslovakiet	22/12 1949
U.S.A.-Panama	26/1 1950
Frankrig-Czechoslovakiet	2/6 1950
Frankrig-Ungarn	12/6 1950
Schweiz-Ungarn	19/7 1950
Italien-Jugoslavien	23/12 1950
Sverige-Ungarn	31/3 1951
Frankrig-Jugoslavien	14/4 1951
Schweiz-Rumænien	3/8 1951
Belgien/Luxemburg-Czechoslovakiet	30/9 1952
Danmark-Polen	26/2 1953
Norge-Czechoslovakiet	9/6 1954
Storbritannien-Polen	11/11 1954
Schweiz-Bulgarien	26/11 1954

Belgien/Luxemburg-Ungarn	1/2 1955
Frankrig-Bulgarien	28/7 1955
Storbritannien-Bulgarien	22/9 1955
Norge-Bulgarien	2/12 1955
Norge-Polen	23/12 1955
Jugoslavien-Ungarn	29/5 1956
Storbritannien-Ungarn	27/6 1956
Sverige-Czekoslovakiet	22/12 1956
Norge-Ungarn	22/2 1957
Tyrkiet-Jugoslavien	?/10 1957
Holland-Jugoslavien	22/7 1958
Frankrig-Jugoslavien	2/8 1958
Frankrig-Rumænien	9/2 1959
Storbritannien-Ægypten	28/2 1959
U.S.A.-Rumænien	30/3 1960
Danmark-Czekoslovakiet	8/4 1960
U.S.A.-Polen	16/7 1960
Danmark-Rumænien	12/9 1960

Fortegnelse over citeret litteratur

- Adriaanse, P.: *Confiscation in Private International Law* (1956).
- Amador, Garcia: *Third Report on International Responsibility* (1958), UN. doc. A/CN.4/111.
- Amador, Garcia: *Fourth Report on International Responsibility* (1959), UN. doc. A/CN.4/119.
- Amador, Garcia: *Fifth Report on International Responsibility* (1960), UN. doc. A/CN.4/125.
- Anderson, Charles: »Title to Confiscated Property«, *A.J.I.L.* (1926), vol. 20.
- Andersen, Poul: *Dansk Statsforfatningsret* (1954).
- Anzilotti, D.: *Cour de droit international* (1929), vol. I.
- Audinet: »Le monopole des assurances sur la vie en Italy«, *Revue generale de droit international public* (1913), vol. 20.
- Bindschedler, R. L.: *Verstaatlichungsmassnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht* (1950).
- Borchart, Edwin M.: *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (1916).
- Borum, O. A.: *Lovkonflikter* (1957).
- Brandon, Michael: »Legal Aspects of Private Foreign Investments«, *The Federal Bar Journal* (1958), vol. XVIII.
- Brandon, Michael: »Legal Deterrents and Incentives to Private Foreign Investments«, *Transactions of the Grotius Society* (1958), vol. 43.
- Brandon, Michael: »Nationalization before the United Nations«, *I.B.A. Report* (1954).
- Brems, Hans: »Den nationaliserede kulindustri i Storbritannien«, *Økonomi og Politik* (1948).
- Bresch, M. H.: »The Mariella«, *I. & C.L.Q.* (1953), vol. 2.
- Brierly: »Règles generales du droit de la paix«, *Recueil des cours* (1930), vol. 4.
- Brierly: *The Law of Nations* (1936), 2. ed.
- Briggs, Herbert W.: *The Law of Nations* (1953).
- Bullington, John P.: »Problems of International Law in the Mexico Constitution of 1917«, *A.J.I.L.* (1927), vol. 21.
- Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Betriebe: *Österreichs Grundindustrie verstaatlicht* (1951).
- Bystricky: *Travaux de la commission de droit international privé de VI e congres de l'association internationale des juristes democrates* (Bruxelles 1956).
- Carlston, Kenneth S.: »Concession Agreements and Nationalization«, *A.J.I.L.* (1958), vol. 52.

- Carlston, Kenneth S.: »International Role of Concession Agreements«, *North-western University Law Review* (1957), vol. 52.
- Carlston, Kenneth S.: Anmeldelse af min Nationalization, *Washington Law Quarterly* (1959).
- Cheng, Bing: *General Principles of Law* (1953).
- Christensen, Bent: *Nævn og Råd* (1958).
- Clausen, Sven: *De vestlige statsteorier* (1952).
- Clegg, H. A. & T. E. Chester: *The Future of Nationalization* (1953).
- Coerper, Milo G.: »The Foreign Claims Settlement Commission and Judicial Review«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50.
- Cohn, G. & N.: *Moderne Krigsret* (1915).
- Danske Tractater efter 1800* (1872), første samling, vol. I.
- Delson, Robert: »Whether a Taking of an Alien's Property without Compensation, or in Derogation of the Terms of a Contract is in Violation of Public International Law«, *Proceedings, American Branch of I.L.A. 1959-1960* (1960).
- Delson, Robert: »Nationalization of the Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law«, *Columbia Law Review* (1957), vol. 57.
- Dickens & Will Harvey Reeves: »Foreign Investments«, *Political Science Quarterly* (1949).
- Doman, Nich: »Postwar Nationalization of Foreign Property in Europe«, *Columbia Law Review* (1948), vol. 48.
- Domke, Martin: »Indonesian Nationalization Measures Before Foreign Courts«, *A.J.I.L.* (1960), vol. 54.
- Drucker, Alfred: »Compensation for nationalized Property: The British Practice«, *A.J.I.L.* (1953), vol. 47.
- Dugit: *Traité de droit constitutionnel*, vol. II.
- Dunn, Frederic S.: »International Law and Private Property Rights«, *Columbia Law Review* (1928), vol. 28.
- Dunn, Frederic S.: *The Protection of Nationals* (1932).
- Eagleton, Clyde: *The Responsibility of States in International Law* (1928).
- Einaudi, Mario, m.fl.: *Nationalization in France and Italy* (1955).
- Erlander, Tage: *Svensk Uppslagsbok* (1953), vol. 26.
- d'Eszlary, Charles: »Les Nationalisation en Hongrie«, i Puget, *Les nationalisations en France et a l'étranger* (1958).
- Fachiri, Alex P.: »International Law and the Property of Aliens«, *B.Y.I.L.* (1929), vol. 10.
- Fatouros, Arghyris A.: »Legal Security for International Investments«, *Legal Aspect of Foreign Investment* (1959).

- Fawcett, J. E. S.: »Some Foreign Effects of Nationalization of Property«, *B.Y.I.L.* (1950), vol. 27.
- Fischer, Poul Henning: *Det europæiske kul- og stålfællesskab* (1957).
- Fischer-Williams, John: *Chapters on Current International Law and the League of Nations* (1929).
- Fischer-Williams, John: »International Law and the Property of Aliens«, *B.Y.I.L.* (1928), vol. 9.
- Fitzmaurice: »The Meaning of the Term 'Denial of Justice'«, *B.Y.I.L.* (1932), vol. 13.
- Feller: *The Mexican Claims Commission* (1935).
- Ford, Alan W.: *The Anglo-Iranian Oil Dispute of 1951-1952* (1954).
- Friedman, S.: *Expropriation in International Law* (1953).
- Friedmann, W.: »Some Impacts of Social Organization in International Law«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50.
- Gaither, Roscol B.: *Expropriation in Mexico, The Facts and the Law* (1940).
- Gardner, Richard N.: »International Measures for the Promotion and Protection of Foreign Investment«, *Proceedings of the American Society of International Law* (1959).
- Gihl, Torsten: »Two Cases concerning Confiscation of Foreign Property«, *Liber Amicorum of Congratulations to Algot Bagge* (1955).
- Glanz, R.: *Deutsch-Russisches Vertragswerk vom 12. Oktober 1925* (1926).
- Goldberger, Leon & Laure Metzger: »The Polish Nationalization Law«, *Dep. St. Bul.* (1946), vol. 15.
- Gomard, Bernhard: *Fogedret* (1960).
- Gould, Wesley L.: *An Introduction to International Law* (1957).
- Guggenheim, Poul: »Der völkerrechtliche Schutz von Investitionen im Ausland«, *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht* (1956), vol. XIII.
- Guggenheim, Poul: *Lehrbuch des Völkerrechts* (1948).
- Guldberg, T.: »International Concessions. A Problem of International Economic Law«, *A.S.J.G.* (1944), vol. 15.
- Hackworth, G. H.: *Digest on International Law* (1940-1944), vol. I-V.
- Harremoës, Erik: *Nationaliseringens internationale virkninger* (1956), utrykt.
- Harvard Law School: *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens* (1959).
- Heilbroner, Robert L.: »Labour Unrest in the British Nationalized Sector, *Social Research* (1952), vol. 19.
- Hertz: »Expropriation of Foreign Property«, *A.J.I.L.* (1941), vol. 35, p.243.
- Hjerner, Lars A. E.: »The General Approach to Foreign Confiscations«, *Scandinavian Studies in Law* (1958).

- Hyde, Charles Cheney: »Compensation for Expropriation«, *A.J.I.L.* (1939), vol. 33.
- Hyde, Charles Cheney: *International Law, Chiefly as Interpreted and Applied by the United States* (1947), vol. I.
- Hyde, James N.: »The Act of State Doctrine and the Rule of Law«, *A.J.I.L.* (1959), vol. 53.
- Hyde, James N.: »Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50.
- Innstilling fra Socialiseringskomiteen angående socialiseringsspørgsmålet i almindelighed med bilag* (1924).
- l'Institut de droit international, *Annuaire 1950*, vol. 43 I (1950).
- l'Institut de droit international, *Annuaire 1952*, vol. 44 II (1952).
- International Bar Association, *Seventh Conference Report* (1958).
- International Law Association, *Report of the 34. Conference* (1926).
- International Law Association, *Report of the 48. Conference* (1958).
- Jessup, Philip C.: *A Modern Law of Nations* (1948).
- Johnsen: »The Effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations«, *B.Y.I.L.* (1955-56), vol. 32.
- Jones, J. Mervyn: »Claims on Behalf of Nationals who are Shareholders in Foreign Companies«, *B.Y.I.L.* (1949), vol. 26.
- Jones, J. Mervyn: *British Nationality, Law and Practice* (1947).
- Joseph, F. M.: »International Aspects of Nationalization«, *I.B.A. Report* (1954).
- Kaeckenbeeck, G.: »The Protection of Vested Rights in International Law«, *B.Y.I.L.* (1936), vol. 17.
- Katzarow, Konst.: »The Validity of the Act of Nationalization in International Law«, *The Modern Law Review* (1959), vol. 22.
- Katzarow, Konst.: »Les nationalisations en Bulgarie«, i Puget, *Les nationalisations en France et à l'étranger* (1958).
- Katzarow, Konst.: *Théorie de la nationalisation* (1960).
- Kelf-Cohen, R.: *Nationalization in Britain* (1958).
- Kelsen, Hans: »Théorie generale du droit international public; problemes choisis«, *Recueil des Cours*, vol. 42.
- Kelsen, Hans: *The Law of the United Nations* (1950).
- Kristensen, H. Kromann: »Nationalisering af elektricitetsforsyningen i Frankrig«, *Ingeniøren* (1948).
- Kuhn, Arthur: *Pathways in International Law* (1953).
- Kunz, Josef L.: »The Mexican Expropriations«, *Contemporary Law Pamphlets* (1940).

- Lauterpacht, Eli: »The Foreign Compensation Act, 1950«, *The International Law Quarterly* (1951), vol. 4.
- Lauterpacht, Eli: *The Suez Canal Settlement* (1960).
- Lauterpacht, H.: *The Development of International Law by the International Court* (1958).
- Lauterpacht, H.: *International Law Reports* (1953).
- Lauterpacht, H.: *Private Law Sources and Analogies of International Law* (1927).
- Leonidan: »Shame Nationalization of the British Iron and Steel Industry«, *New Times* (1948), vol. 28.
- Lewald, Hans: »Das internationale Enteignungsrecht im Lichte neuen Schrifttums«, *Zeitschrift für Ausländisches und internationales Privatrecht* (1951), vol. 21.
- Lewis, Ben W.: *British Planning and Nationalization* (1952).
- Lipstein: »The Place of the Calvo Clause in International Law«, *B.Y.I.L.* (1945), vol. 22.
- Louis-Lucas, Pierre: »Remarques relatives a la détermination de la nationalité des sociétés«, *La semaine juridique* (1953).
- Magaresevic, A.: »The Right to Social Reform and the Restrictions of Private Alien Property«, *Jugoslovenska Revija za Medunarodno Pravo* (1960), vol. VII.
- Mann, F. A.: »The Law Governing State Contracts«, *B.Y.I.L.*, (1944), vol.:21.
- Mann, F. A.: »State Contracts and State Responsibility«, *A.J.I.L.* (1960), vol. 54.
- Mann, F. A.: »Zum Problem der Staatsangehörigkeit der juristischen Person«, *Festschrift für Martin Wolf* (1952).
- Mc Nair: *International Law Opinions* (1950), vol. I.
- Mc Nair: »The Seizure of Property and Enterprises in Indonesia«, *N.T.V.I.R.* (1959), vol. VI.
- Moltesen, P. A.: »Det britiske arbejderpartis jordpolitik«, *Landbrugsrådets Meddelelser* (1953).
- Moodie, A.: »Agrarian Reforms in East Central Europe«, *Yearbook of World Affairs* (1954).
- Moore, John Basset: *Digest of International Law* (1906), vol. II.
- Morando, Luciano: *Les tendances actuelles des nationalisations* (1957).
- Mogenstern, F.: »Recognition an Enforcement of Foreign Legislative, Administrative and Judicial Acts which are Contrary to International Law, *I.L.Q.* (1951), vol. 4.
- Mosler, Hermann: *Wirtschaftskonzessionen bei Änderungen der Statshoheit* (1948).
- Myers, Margaret G.: *The Nationalization of Banks in France* (1949).
- Niederer: »Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums«, *Festschrift für Hans Lewald* (1953).
- Nørsgaard, Carl Åge: Anmeldelse af min Nationalization, *U.f.R.*, 1958 B.

- Oatmann, Miriam E.: »The Nationalization Program in Czechoslovakia«, *Dep.St. Bul.* (1949), vol. 15.
- O'Connel: *Law of State Succession* (1956).
- Odewall, Bengt: »Globalersättning för ekonomiska intressen i utlandet«, *N.T.I.R.* (1954), vol. 24.
- Olmstead, Cecil J.: »Nationalization of Foreign Property Interest, Particularly those Subject to Agreement with the State«, *New York University Law Review* (1957), vol. 32.
- Oppenheim, L. & Lauterpacht: *International Law* (1937), 5. ed.
- Oppenheim, L. & Lauterpacht: *International Law* (1948), 7. ed.
- Orbis: *Nationalization in Czechoslovakia* (1946).
- Payson, Jr. Wild.: »International Law and Mexican Oil«, *Quarterly Journal of Inter-American Relations* (1939), vol. I.
- Peselj, Branko M.: »International Aspect of the Recent Yugoslav Nationalization Law«, *A.J.I.L.* (1959), vol. 53.
- Promotion of the International Flow of Private Capital*, UN. doc. E/3325 (1960).
- Puget: *Les nationalisations en France et a l'étranger* (1958).
- Rado: »Czechoslovak Nationalization Decrees: Some International Aspects«, *A.J.I.L.* (1947), vol. 41.
- Ralston: *Venezuelan Arbitration* (1903).
- Rasting, Carl: *Folkeretten* (1940), vol. I.
- Re, Edward D.: *Foreign Confiscations in Anglo-American Law* (1951).
- Report of the Committee of Inquiry into the Gas Industry*, Cmnd. 6609 (1945).
- Report of the Technical Advisory Committee on Coal Mining*, Cmnd. 6610 (1945).
- A Response by the Committee on the Study of Nationalization of the American Branch to the Questionnaire of the International Committee on Nationalization* (1958), utrykt.
- Review of Economic Conditions in the Middle East* (1951). Udgivet af FN's Sekretariat.
- Rode, Zvorko R.: »The International Claims Commission of the United States«, *A.J.I.L.* (1953), vol. 47.
- Rolin, H.: Avis sur la validité des mesures de nationalisation décrées par le gouvernement indonésien, *N.T.V.I.R.* (1959), vol. VI.
- Root, Elihu: »The Basis of Protection to Citizens Residing Abroad«, *Proceedings of the American Society of International Law* (1910).
- Rosenne, S.: *The International Court of Justice* (1957).
- Ross, Alf: Bedømmelse af min Nationaliserings internationale retsvirkninger i *Festskrift til Københavns Universitet* (1956).
- Ross, Alf: *Constitution of the United Nations* (1950).

- Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret II* (1960).
- Ross, Alf: »Eine Österreichische Völkerrechtslehre«, *Jus Gentium* (1951), vol. II.
- Ross, Alf: *Lærebog i Folkeret* (1951).
- Ross, Alf & Ernst Andersen, *Dansk Statsforfatningsret II* (1949).
- Ross, Alf & Isi Foighel: *Studiebog i Folkeret* (1954).
- Rubin, Seymour J.: Nationalization and Compensation«, *University of Chicago Law Review* (1949-50), vol. 17.
- Scammel, E. H.: »Nationalization in legal Perspective«, *Current Legal Problems* (1952), vol. 5.
- Selle, Georges: *Precis de droit de gens* (1934), vol. II.
- Schindler: »Besitzen konfiskatorische Gesetze Ausserterritoriale Wirkung«, *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht* (1946).
- Séfériades: »Le Problème de l'accès des juridiction internationales«, *Recueil des cours* (1935), vol. 51.
- Schjødt, Magne: *Norsk Ekspropriationsrett* (1947).
- Schwarzenberger, Georg: »British Property Abroad«, *Current Legal Problems* (1952), vol. 5.
- Schwarzenberger, Georg: *International Law* (1949), vol. I.
- Schwebel, Stephen M.: »International Protection of Contractual Arrangement«, *Proceedings American Society of International Law* (1959).
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: »Ausländische Nationalisierungsmaßnahmen und ihre Beurteilung durch deutsche Gerichte«, *Aussenvirtschaftsdienst* (1959), p.274.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: »Communist Theories on Confiscation and Expropriation«, *A.J.C.L.* (1958), vol. 7.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: »Eigentumsschutz durch Resolutionen internationaler Organisation«, *Festschrift für Hermann Janssen*.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: *Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht* (1952).
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: »Recognition of Nationalization by other Countries«, *I.B.A. Report* (1954).
- Sharp: *Nationalization of Key Industries in Eastern Europe* (1946).
- Shawcross, Hartley: »Some Problems of Nationalization in International Law«, *I.B.A. Report* (1954).
- Sinclair, I. M.: »Nationality of Claims: British Practice«, *B.Y.I.L.* (1950), vol. 27.
- Sloan, Balin: »The Binding Force of a »Recommendation« of the General Assembly of the United Nations«, *B.Y.I.L.* (1948), vol. 25.
- »The Suez Canal Problem, July 26.-Sept. 29. 1956«, *Dep. of St. Public.*, 639 (1956).
- Svejstrup, P. P.: »Nationalisering af engelsk Transportvæsen«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* (1948).
- Sørensen, Max: *International Organisation* (1952).

- Sørensen, Max: »Om retten til diplomatisk beskyttelse«, *Festskrift til Poul Andersen* (1958).
- Tobin: »Nationalization in Great Britain - First Year«, *Dep.St.Bul.* (1948), vol. 15, p.617.
- Walther, G.J.: »The Transport Act, 1947«, *Economic Journal* (1948).
- Verdross, A.: »Die Nationalisierung Niederländischer Unternehmungen in Indonesien im Lichte des Völkerrechts«, *N.T.V.I.R.* (1959), vol. VI.
- Verdross, A.: »The Status of Foreign Private Interests Stemming from Economic Development Agreements with Arbitration Clauses«, *Österreichisches Zeitschrift für öffentliches Recht* (1959), vol. IX.
- Verdross, A.: *Völkerrecht* (1937).
- Verdross, A.: »Zur Konfiskation Ausländischen Privateigentums nach Friedensvölkerrecht«, *Zeitschrift für öffentliches Recht* (1924).
- Whiteman, Marjorie M.: *Damages in International Law* (1932), vol. I-III.
- Vienot: *Nationalisations étrangères et intérêts français* (1953).
- Wilson, Robert R.: »A Decade of new Commercial Treaties«, *A.J.I.L.* (1956), vol. 50.
- Wilson, Robert R.: »Property - Protection Provisions in U.S. Commercial Treaties«, *A.J.I.L.* (1951), vol. 45.
- de Visscher: *Theory and Reality in Public International Law* (1957).
- Woolsey, L.H.: »Expropriation of Oil Properties in Mexico«, *A.J.I.L.* (1938), vol. 32.
- Wortley, B.A.: *Expropriation in Public International Law* (1959).
- Vyshinski: *The Law of the Soviet State* (1948).

Forkortelser

A.J.C.L.	American Journal of Comparative Law.
A.J.I.L.	American Journal of International Law.
Annuaire	Annuaire de l'Institut de droit international.
A.S.J.G.	Acta Scandinavia Juris Gentium.
B.Y.I.L.	British Yearbook of International Law.
Dep. St. Bul.	Departement of State Bulletin.
I.B.A.	International Bar Association.
I.C.J.	International Court of Justice.
I. & C.L.Q.	The International and Comparative Law Quarterly.
I.L.A.	International Law Association.
I.L.C.	International Law Commission.
I.L.Q.	International Law Quarterly.
J.O.	Journal Officiel.
Leag. of Nat. Doc.	League of Nations document.
N.T.I.R.	Nordisk Tidsskrift for International Ret.
N.T.V.I.R.	Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht.
P.C.I.J.	Permanent Court of International Justice.
R.I.A.A.	Report of International Arbitral Awards.
S.Ö.	Sveriges överenskommelser med främmande makter.
T.S.	British Treaty Series.
U.f.R.	Ugeskrift for Retsvæsen.
U.N. doc.	United Nations document.
U.N.T.S.	United Nations Treaty Series.
U.S.T.	United States Treaty Series.

Sagregister¹

- Adæquat erstatning 237
Aktieselskaber 213
Albanien, nationalisering i 73
Almenvellet, Skal nationalisering tjene? 50
Alsop-sagen 279
Anglo-Iranian Oil Co., nationalisering af 57, 79, 125 note 2, 130, 144, 176
Annekeret ejendom, nationalisering af 41
Arabian American Oil Company v. Saudi Arabien 167
Aramco, se Arabian American Oil Company
»Arbitrær nationalisering« 136
Argentina, nationalisering i 73

Betalingsmåden for erstatning 246
Beskatning, specielt rettet mod fremmede 147
Beskyttelseskompetence, f.s.v. angår fysiske personer 221
f.s.v. angår juridiske personer 223
Bolivia, nationalisering i 74

Brazilian Loans Case 154
Bremer Tabaksstreit 146
Bulgarien, nationalisering i 74
Burma, nationalisering i 75
Chorzów-fabrikken, sagen om 70, 134, 240
Civilian War Claimants Association, Ltd v. The King 280
Civilisationens mindstekrav m. henblik på retten til at eje 48
m. henblik på respekten for de velerhvervede rettigheder 55
m. henblik på erstatning i tilfælde af nationalisering 122
Company General of the Orinoco, Sagen om 183
Corporation of Foreign Bondholders 61
Costa Rica, nationalisering i 75
Czechoslovakiet, nationalisering i 75
Danzig, diskrimination ovf. det polske mindretal i 144
Deblokering af tilgodehavender 107

Definition af nationalisering 17
Domans definition 23
Friedmans definition 23
La Pradelles definition 22
Rolins definition 23
Forfatterens definition 29
Delagoa Bay-sagen 63
183, 186 note 103, 216
Denial of Justice 155
Devaluering 48
Diplomatisk beskyttelse, retten til 202
Direkte ejerforhold 229
Direkte individuel erstatning 191
Diskrimination mellem ind- og udlændinge f.s.v. angår erstatning 53
f.s.v. angår selve nationaliseringsindgrebet 141
Dispositioner inter vivos ell. mortis causa over andele i globalerstatning 282
Drago-Porter konventionen 157
East African Railway-sagen 63

1. Registret er udarbejdet af universitetsmanuduktør, sekretær cand. jur. Ole Espersen.

- Effektiv erstatning 237, 248
 Eftergivelse af gæld i forb. med erstatningsoverenskomster 109
 Ejendomsbegreb, det folkeretlige 46
 Ejendomsret til globalsum 277
 Ejendomsrettens overgang tidspunktet herfor v. nationalisering 128
 Ejerkrav, hvilke – erstat-tes? 207
 Erstatningens fordeling 254
 organisationen af 264
 Erstatningens form 187
 bilag B (oversigt)
 Erstatningens størrelse 237
 Adæquat erstatning 293
 Effektiv erstatning 248
 Prompte erstatning ctr. ratebetaling 246
 Erstatningsberettigedes kreds 213
 Erstatningsoverenskomster 103
 bilag A (oversigt)
 Erstatningspligt 53, 128
 Estoppel, princippet om 184, note 101
 Europæiske menneskeret-tighedskonvention, dens bestemmelser om ejen-domsretten 50

 Finlay-sagen 62, 208
 note 4

 Fogedforbud i forbindelse med fordeling af globalerstatning 291
 Folkeforbundet, resolu-tion ang. erst. i tilfælde af ekspropriation 70
 Fordelingsnævnet oprettet i anl. af modtagelse af globalerstatninger 274
 Foreign Claims Com-mission 265
 Foreign Compensation act 266
 Forenede Nationer, debat om nationalisering 90
 resolution om nationali-sering 92
 Frankrig, nationaliserin-ger i 77
 Fremmedretten, forhold til ejendomsretten 47
 Frigørelse ovf. erstat-ningsberettigede ved ydelse af globalerstat-ning 258

 Garantier i forbindelse med modtagelse af globalerstatning 260
 Globalerstatning 197
 Fordelingen af 254
 Globalaftalerne og de erstatningsberettigede 193
 Hvem ejer – 277
 Hvilke goder erstattes 207
 Good-will 35, 209
 Grundlovens § 73 59, 205, 281

 Harvard Law School' konventionsudkast til International Law Commission 54, 58, 174
 Henry Savage-sagen 63, 209 note 5
 Herreløs ejendom, natio-nalisering af 41
 Historisk udvikling, tiden til 1918 60-67
 Mellemkrigsperioden 67-72
 Efterkrigstiden 73-118
 Holland, nationaliseringer i 78

 Indien, nationaliseringer i 78
 Indirekte ejerforhold 229
 Indirekte individual-erstatning 195
 Individets stilling som interessesubjekt i folke-retten 33
 Indonesien, nationalise-ringer i 79, 146
 Indregistrering, juridiske personers 224
 Interessesubjekt, indivi-dets stilling som – i folkeretten 33
 International Claims Commission 265
 International Fisheries Company Cases 154
 Iran, nationaliseringer i 79
 Italienske livsforsikrings-monopol 64, 209

- Jonas King-sagen 62, 239
- Jugoslavien, nationaliseringer i 79
- Jura quasita 118
- Juridiske personer, det passive nationalitetsproblem 214
- det aktive nationalitetsproblem 214
- nationalitet 223
- Kina, nationaliseringer i 80
- Koncessioner 149
- Koncessionskontraktens natur 152
- Lex contractusteorien 160
- Nationalisering af – 170
- Kreditorkrav, erstatning for 211
- Krigsødelæggelse, betydning for nationalisering 41, 89
- Legitimation, regeringers – til at give afkald på privates krav 202
- Lex contractus 160
- Litvinoff-Agreement 107 note 133
- Mariella-sagen 130, 140
- Martin Koszta sagen 223 note 18
- Marxistiske teories forhold til nationalisering 37
- Mavrommantis Palestine Concession, The 156
- Meksikanske landbrugs-
expropriationer 30, 57
- Meksikanske olieexpropriationer 68, 81, 144, 195
- Menneskerettigheds-
erklæringen om ejendomsret 46, 50, 99
- Mestbegunstigelses-
klausuler 148, 189
- Minimumsstandard m.
hens. til erst.pligt ovf.
udlændinge 55
- Motiver til nationalisering 35
- mod nationalisering 43
- Nationalforvaltning 29, 77, 83, 275
- Nationale tilhørsforhold, se statsborgerret og tilhørsforhold
- Nationalitetsproblemer f.s.v. angår juridiske personer 213
- Nationalpolitiske interesser i forbindelse med nationalisering 37
- Naturalrestitution 128
- New Zealand, nationaliseringer i 81
- Non-discrimination, teorien om 141
- Norske skibsejeres krav mod U.S.A., sagen om 65, 239
- Olson v. United States 240
- Oplysning om medansøgers krav ved fordeling af globalerstatning 289
- Oscar Chinn-sagen 145, 210
- Overgangstidspunktet for ejendomsret i tilfælde af nationalisering 129
- Panama, nationalisering af El Encanto områderne 116
- Petroleum Development Ltd. v. The Sheik of Abu Dhabi, The 157
- Polen, nationaliseringer i 65
- Portugals religiøse ejendomme, Sagen om 65
- Praktiske, økonomiske interesser i forbindelse med nationalisering 38
- Public Utilities 39
- Prompte erstatning 237, 246
- »Quasi-internationale aftaler« 160
- Ratebetaling af erstatning 246
- Rationel produktion, nationaliserings betydning for 39, 86
- Revaluering 48
- Robert May-sagen 183
- Rose-Mary-sagen 130, 134, 138
- Rumænien, nationaliseringer i 83
- Russiske revolution, nationaliseringer i forbindelse med 67

- Saldokvittering, se global-
erstatning
- Sameje vedrørende
globalsum 287
- Senembah-tobakskompag-
niet 131
- Serbian Loans Case, The
154
- Shufeldt Claim 183
- Sicilianske svovlmonopol,
Sagen om det 61
- Statsborgerret, tildeling af
221;
se i øvrigt under til-
hørsforhold
- Statsobligationer, erstat-
ning i form af 246
- Suez-kanalen, Nationalise-
ring af 89, 144, 180
- Suez-krisen 111, 182
- Syrien, nationaliseringer
i 87
- Sæde, juridiske personers
224
- Tilbagebetalingskrav ifor-
bindelse med ydelse af
globalerstatning 256
- Tilhørsforhold, Det natio-
nale
- Direkte 229
- Indirekte 229
- Hvornår skal – fore-
ligge med henblik på
beskyttelseskompeten-
cen? 233
- Traktatpraksis f.sv. angår
nationalisering 101
- Transnationale aftaler, se
koncessioner
- Triumfo El-sagen 217
- Tvang som motiv til ind-
gåelse af erstatnings-
overenskomst 106
- Tvungen modregning 108
- Valutaforanstaltninger, se
de- og revaluering
- Valutariske problemer i
forb. med erstatnings-
betaling 248
- Vegvar v. Gelliland sa-
gen, De 265, 292
- Velerhvervede rettighe-
der, Doktrinen om –
beskyttelse 118
- Venskabstraktater 142,
147
- Vurderingstidspunkt 241
- Ægypten, nationaliserin-
ger i 89
- Økonomiske interesser i
forbindelse med natio-
nalisierung 37
- Østrig, nationaliseringer i
89
- Østtyskland, nationalise-
ringer i 89
- Øvre Schlesien, sagen om
visse tyske interesser i
69, 149 note 11
- Ungarn, nationaliseringer
i 87
- United Fruit Company,
Nationalisering af 54
- Uspecificerede aftaler om
erstatning 187